

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

Dr. Reiner Geulen
Prof. Dr. Remo Klinger
Dr. Caroline Douhaire LL.M.
Dr. Silvia Ernst

Per Kurier

Bayerischer Verfassungsgerichtshof
Prielmayerstraße 5

80335 München

10719 Berlin, Schaperstraße 15
Telefon +49/ 30 / 88 47 28-0
Telefax +49/ 30 / 88 47 28-10
E-Mail geulen@geulen.com
klinger@geulen.com
douhaire@geulen.com
ernst@geulen.com

www.geulenklinger.com

30. Juni 2021

Popularklage

1. der Minderjährigen Marlene Lemme,
[REDACTED]
[REDACTED]
- Antragstellerin zu 1) -
2. des jungen Erwachsenen David Schiepek,
[REDACTED]
- Antragsteller zu 2) -
3. des jungen Erwachsenen Lukas Schulz,
[REDACTED]
- Antragsteller zu 3) -
4. des jungen Erwachsenen Stefan Emmerichs,
[REDACTED]
- Antragsteller zu 4) -
5. des jungen Erwachsenen Julius Papst,
[REDACTED]
- Antragsteller zu 5) -
6. des Minderjährigen Kaspar Seßner,
[REDACTED]
[REDACTED]
- Antragsteller zu 6) -
7. des Minderjährigen Friedl Seßner,
[REDACTED]
[REDACTED]
- Antragsteller zu 7) -
8. des jungen Erwachsenen Andreas Mäckler,
[REDACTED]

- Antragsteller zu 8) -

9. der Minderjährigen Clara Göppel-Ramsurn,

[REDACTED]
[REDACTED]

- Antragstellerin zu 9) -

10. der Minderjährigen Lucie Göppel-Ramsurn,

[REDACTED]
[REDACTED]

- Antragstellerin zu 10) -

Verfahrensbevollmächtigte:

Rechtsanwälte Dr. Reiner Geulen, Professor Dr. Remo Klinger, Dr. Caroline Douhaire LL.M., Dr. Silvia Ernst, Schaperstraße 15, 10719 Berlin,

gegen

Artikel 2 Abs. 1 und 2, Artikel 5 Abs. 1 Nr. 1 und Artikel 7 Bayerisches Klimaschutzgesetz (BayKlimaG) vom 23. November 2020 (GVBl. S. 598, 656, BayRS 2129-5-1-U), das durch Art. 9a des Gesetzes vom 23. November 2020 (GVBl. S. 598) geändert worden ist.

Namens und in Vollmacht der Antragstellenden erheben wir

Popularklage.

Die Vollmachten werden als **Anlage 1** beigelegt.

Wir rügen Verletzungen der verfassungsrechtlichen Freiheitsrechte der Antragstellenden in ihrer intertemporalen Dimension, insbesondere Art. 101 BV, in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 Satz 1 und Art. 141 Abs. 1 Satz 1 BV. Gleichzeitig rügen wir die Verletzung der staatlichen Schutzpflicht für die Grundrechte der Antragstellenden aus Art. 99 BV.

Die Antragstellenden haben parallel zur Popularklage eine Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht erhoben. Sofern der Verfassungsbeschwerde vor Stattgabe der Popularklage stattgegeben ist, würde der vorliegende Rechtsstreit erledigt erklärt werden.

Zur Begründung wird unter Voranstellung einer **Gliederung** Folgendes vorgetragen:

A.	Vorbemerkung	6
B.	Sachverhalt	10
I.	Der anthropogene Klimawandel und seine Effekte	10
II.	Verbleibendes CO ₂ -Budget	11
III.	Klimaneutralität	13
IV.	Internationale, europäische und deutsche Klimaschutzziele	13
1.	Globale Klimaschutzziele.....	14
2.	EU-Klimaschutzziele.....	14
3.	Klimaschutzziele des Bundes	16
4.	Nicht erfasste Emissionen	17
5.	Staatenübergreifende Kooperationen zur Emissionsreduktion.....	17
V.	Gegenstand der Popularklage	18
1.	Landesklimaschutzgesetze im Mehrebenensystem	19
a.	Landesklimaschutz durch Gesetzgebungskompetenzen	20
b.	Verwaltungskompetenzen	22
c.	Autonomer Regelungsbereich der Länder nach dem KSG	23
2.	Treibhausgasemissionen in Bayern	24
3.	Das Bayerische Klimaschutzgesetz (BayKlimaG)	25
a.	Wesentlicher Inhalt des BayKlimaG.....	25
b.	Vergleich mit den Regelungen des Bundes-Klimaschutzgesetzes	26
c.	Exekutive Maßnahmen: Bayerische Klimaschutzoffensive	28
VI.	Die Antragstellenden	28
1.	Antragstellerin zu 1).....	29
2.	Antragsteller zu 2)	29
3.	Antragsteller zu 3)	30
4.	Antragsteller zu 4)	30
5.	Antragsteller zu 5)	30
6.	Antragsteller zu 6)	31

7.	Antragsteller zu 7)	31
8.	Antragsteller zu 8)	32
9.	Antragstellerin zu 9).....	32
10.	Antragstellerin zu 10).....	33
C.	Zulässigkeit.....	34
I.	Gegenstand der Popularklage.....	34
II.	Antragstellende	34
III.	Darlegung der verfassungswidrigen Grundrechtseinschränkung	35
D.	Begründetheit.....	37
I.	Rechtfertigungsbedürftiger Eingriff durch Grundrechtsvorwirkung	37
1.	Verfassungsrechtliche Vorgaben des Art. 141 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 2 Satz 1 BV.....	37
2.	Bundesstaat als Adressat des Klima- und Freiheitsschutzauftrags	39
3.	Eingriffsähnliche Vorwirkung des BayKlimaG	40
a.	Grundrechtsvorwirkung.....	41
b.	Freiheitsgefährdende Wirkung des BayKlimaG	42
II.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	47
1.	Verhältnismäßigkeit	47
2.	Notwendigkeit grundrechtsschonender Vorkehrungen.....	48
a.	Verfassungskonforme Ausgestaltung des Reduktionspfades.....	48
aa.	Formulierung eines Reduktionspfades	49
bb.	Grundrechtsschonende Verteilung der Freiheitschancen	49
cc.	Notwendigkeit eines entwicklungsfördernden Planungshorizonts.....	50
dd.	Anforderungen an die Ausgestaltung des Reduktionspfades	51
b.	Schaffung eines geeigneten Rahmens zur Einhaltung der Reduktionsziele	52
3.	Unzureichende Regelungen des BayKlimaG	54
a.	Keine Formulierung eines verfassungskonformen Reduktionspfades	54
aa.	Fehlender Reduktionspfad bis 2030.....	54

bb.	Fehlender Reduktionspfad nach 2030.....	57
cc.	Linearer Reduktionspfad wäre nicht ausreichend.....	58
b.	Keine Mechanismen und Instrumente zur Zielverfolgung und -erreichung	59
III.	Verletzung der Rechtspositionen der Antragstellenden	61
IV.	Anträge.....	62

A. Vorbemerkung

Die Antragstellenden sind bayerische Kinder und Jugendliche, die sich für eine ambitionierte Klimapolitik einsetzen.

Sie rügen, dass das BayKlimaG keine Mindeststruktur zur Gewährleistung einer angemessenen Grundrechtsbelastung über die Generationen hinweg enthält. Selbst wenn das Gesetz ausreichende Ziele zur Treibhausgasreduzierung erhalten sollte – das Gesetz soll in seinen Zielen demnächst geändert werden –, ist es strukturell nicht in der Lage, auf Zielverfehlungen so zu reagieren, dass sie möglichst gar nicht erst eintreten und, wenn die Zielverfehlung doch eintritt, schnell darauf reagiert werden kann.

Dem Gesetz fehlen gesetzlich geregelte Fristen (so für die Aufstellung des Klimaschutzprogramms nach Art. 5 BayKlimaG). Es lässt Zwischenziele für die Zeit bis 2030 vermissen. Dort wo es eine Frist nennt (wie beim Klimaschutzbericht des Art. 7 BayKlimaG), erschöpft es sich in einer bloßen Unterrichtungspflicht, ohne Konsequenzen einer Unterrichtung zu regeln. Die einzige enge Frist ist im Grunde die für die Verleihung des Bayerischen Klimaschutzpreis, dieser wird nämlich jährlich verliehen (Art. 9 BayKlimaG).

Dies genügt nicht, um dem Klimaschutz eine angemessene gesetzliche Struktur zu vermitteln. Es bedarf einer gesetzlich abgesicherten hinreichenden klimaschutzrechtlichen Governance-Struktur auch auf Ebene der Bundesländer. Ohne eine solche Struktur ist die gesetzliche Regelung des deutschen Klimaschutzes unvollständig. Denn es werden vor allem die Bundesländer sein, die mit ihrem ordnungsrechtlichen Instrumentarium im föderalen System in Freiheitsrechte eingreifen, wenn der Klimaschutz nicht wie erforderlich gelingt. Es bedarf also einer ausreichenden gesetzlichen Struktur, die nicht nur eine Hälfte des föderalen Mehrebenensystems (den Bund), sondern auch die andere Hälfte (die Länder) einbezieht.

Das Bundesverfassungsgericht hat durch Beschluss vom 24. März 2021 (1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20) das Klimaschutzgesetz des Bundes (KSG) in Teilen für verfassungswidrig erklärt, weil dessen Vorschriften die Gefahr massiver künftiger Grundrechtsbeeinträchtigungen begründet und damit die Pflicht des Gesetzgebers, die nach Art. 20a GG verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen von

Treibhausgasemissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend in grundrechtschonender Weise über die Zeit zu verteilen, verletzt.

Mit dem vorliegenden Rechtsstreit wenden sich die Antragstellenden gegen das Klimaschutzgesetz des Freistaats Bayern.

Der Grund dafür ist, dass eine Klimaschutzkodifizierung, die sich auf den Bund beschränkt, im föderalen Mehrebenensystem zu kurz greift. Die Länder tragen im föderalen Gefüge der Verfassung des Grundgesetzes eine wesentliche (Mit-)Verantwortung für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, ihre Sicherung für künftige Generationen sowie für die Gewährleistung der Freiheitsrechte im Rahmen des eigenen Kompetenzbereichs. Mehr noch: Die den Ländern zustehenden Eingriffsbefugnisse für potentielle zukünftige Freiheitsbeschränkungen sind größer als diejenigen, die der Bund ohne die Länder ergreifen könnte.

Überall dort, wo der Freistaat Bayern hoheitliche Aufgaben in eigener Verantwortung ausführt (sei es die Wahrnehmung originärer Gesetzgebungskompetenzen, den Vollzug von Bundes- oder Landesgesetzen durch die Landesbehörden oder die nicht-vollziehende Verwaltung), ist er ebenso wie der Bund an das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot aus Art. 141 Abs. 1 Satz 1 BV i.V.m. Art. 3 Abs. 2 Satz 1 BV gebunden und verpflichtet, wirksame Vorkehrungen zur Verfolgung und zum Erreichen der Klimaschutzziele des Pariser Abkommens zu treffen, um auch in Zukunft eine angemessene Ausübung grundrechtlicher Freiheitsrechte gewährleisten zu können.

Dieser grundrechtlichen Verpflichtung kommt das bayerische Klimaschutzgesetz nicht nach.

Dies betrifft zunächst die Zielsetzungen des Gesetzes. Sie sind ebenso verfassungswidrig wie diejenigen des KSG. Die Antragstellenden haben zur Kenntnis genommen, dass die Landespolitik eine Novellierung der Ziele des Gesetzes in Aussicht gestellt hat. Bis wann dies erfolgen wird, ist jedoch zum Zeitpunkt der Erhebung der vorliegenden Popularklage noch unklar. Vielmehr zeichnen sich bereits jetzt Auseinandersetzungen zwischen den Koalitionspartnern der Landesregierung über seit langem strittige Themen ab, die

eine zeitnahe Novellierung nicht wahrscheinlich machen.¹

Die Augsburger Allgemeine Zeitung hat die aktuelle politische Situation, die die Antragstellenden zur Einreichung ihrer Popularklage zum jetzigen Zeitpunkt bewogen hat, am 13. Juni 2021 wie folgt zusammengefasst:

„Seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Klimagesetzgebung ist klar, dass die Staatsregierung nachsitzen muss. Ein neues, konkreteres Klimaschutzgesetz muss her. Umweltminister Glauber (Freie Wähler) hat dazu etwas vorgelegt. Er selbst nennt es Gesetzentwurf. Einige seiner CSU-Kabinettskollegen sagen, es sei bestenfalls ein Sammelsurium von Vorschlägen. Die Kompetenz dafür, so schimpfen sie, liege nicht im Umweltressort, sondern im Bau-, Wirtschafts-, Wissenschafts- oder Landwirtschaftsministerium. Das Geld ist knapp, ein Verteilungskampf zwischen den Ressorts ist entbrannt. Zugleich wird der Ton zwischen CSU und Freien Wählern im beginnenden Wahlkampf rauer. Ministerpräsident Söder (CSU) lässt wissen, dass er sich mehr Kreativität von seinen Ministerinnen und Ministern wünsche. Das klingt fast schon hilflos. Seine Partei jedenfalls macht bisher keine gute Figur. Söder raunt in Bayern von einer Photovoltaik-Pflicht auf Neubauten, die CSU in Berlin will davon nix wissen. CSU-Landesgruppenchef Alexander Dobrindt votiert für eine Erhöhung des CO₂-Preises, CSU-Verkehrsminister Scheuer wettert gegen steigende Benzinpreise. Da passt bisher nix zusammen. Die CSU hat noch keine schlüssige Antwort.“²

Selbst wenn sich der Landesgesetzgeber zu einer Anpassung der Ziele entschließen sollte und die Ziele für 2030 anhebt und das Jahr der angestrebten Treibhausgasneutralität vorzieht, ist die eigentliche Kritik der Antragstellenden damit aber nicht behoben.

Denn diese richtet sich gegen das unzureichende Instrumentarium des BayKlimaG, welches nicht diejenigen Mittel vorsieht, mit denen eine Zielerreichung sichergestellt werden könnte.

¹ Merkur.de, „Nächster Regierungs-Knatsch für Söder? Freie Wähler lassen bei Reizthema Wind nicht locker“, 20.05.2021, online unter <https://www.merkur.de/politik/soeder-klima-csu-freie-waehler-glauber-windkraft-10h-bayern-koalition-90652175.html>.

² [Kommentar: Die CSU hat zum Klimaschutz noch keine schlüssige Antwort | Augsburger Allgemeine \(augsburger-allgemeine.de\)](https://www.augsburger-allgemeine.de/kommunikation/Kommentar-Die-CSU-hat-zum-Klimaschutz-noch-keine-schlüssige-Antwort-1.1287888).

In der Begründung dieser Popularklage werden die Antragstellenden dies ausführlich darlegen.

Die Antragstellenden werden dabei, wie in den Verfahren 1 BvR 78/20 und 96/20 vor dem Bundesverfassungsgericht, durch eine anerkannte Umweltvereinigung, die Deutsche Umwelthilfe e.V., unterstützt.

In rechtlicher Hinsicht verteidigen die Antragstellenden auch hier ihre verfassungsrechtlich gewährleisteten Grundrechte. Ihnen geht es mit dieser Klage nicht darum, dem Landesgesetzgeber und/oder der Landesregierung konkrete und gerichtlich festzusetzende *Detail- und Umsetzungsmaßnahmen* aufzuerlegen. Insofern verkennen sie ihre rechtlichen Möglichkeiten nicht. Es soll weiter der Abwägung und Entscheidung des Gesetzgebers und der Landesregierung unterliegen, *wie* die gebotene Reduktion von Treibhausgasemissionen erreicht werden.

Die Antragstellenden machen jedoch einen grundrechtlichen Abwehranspruch gegen die erheblichen zukünftigen Freiheitsbeschränkungen geltend, die angesichts des rasant fortschreitenden Klimawandels und des unzureichenden Handelns des Freistaat Bayerns bereits angelegt sind. Der Landesgesetzgeber darf in die künftigen Freiheitsrechte der Antragstellenden aber nur in schonender und verhältnismäßiger Weise eingreifen.

Dazu muss er bereits heute alles Erforderliche veranlassen, um seiner Verpflichtung zur intertemporären Freiheitssicherung nachzukommen und dazu insbesondere den erforderlichen gesetzlichen Rahmen zur Verfügung stellen. Der Rahmen muss so gewählt werden, dass durch heutige Untätigkeit oder morgigen Aufschub längst erforderlicher Maßnahmen nicht eine Situation entsteht, bei der man sich zwar hehre Ziele gesetzt hat, das Instrumentarium aber keinen ausreichenden gesetzlichen Rahmen vorgibt, mit dem eine Zielerreichung erwartet werden kann.

B. Sachverhalt

I. Der anthropogene Klimawandel und seine Effekte

Der tatsächliche Hintergrund des anthropogenen Klimawandels, seine Folgen und die Risiken werden in den Sachstandsberichten und Sonderberichten des „Weltklimarats“ (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) ausführlich beschrieben. Diese gelten als zuverlässige Zusammenfassungen des aktuellen Kenntnisstands zum Klimawandel. Die Kausalzusammenhänge zwischen anthropogenen Treibhausgasemissionen und globaler Erwärmung der Erde sind darin ausführlich dokumentiert. Ohne wirksame Klimaschutzmaßnahmen wird bis zum Ende des Jahrhunderts ein globaler Temperaturanstieg um mehr als 3°C erwartet, der mit drastischen Folgen für den Menschen und seinen Lebensraum verbunden ist.³ Gleichzeitig droht schon bei einem geringeren Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur die Überschreitung sog. „Kipppunkte“, die die Erderwärmung weiter beschleunigen würden.⁴

Für Bayern wird ohne weitere Klimaschutzmaßnahmen ein Temperaturanstieg zwischen +3,0 und 4,8°C zum Ende des 21. Jahrhunderts projiziert.⁵

Die festzustellende Erwärmung hat auch in Deutschland vielfache, bereits heute spürbare Auswirkungen. So hat sich die Jahresmitteltemperatur im Vergleich zur vorindustriellen Zeit bis zum Jahr 2018 um 1,5 °C erhöht⁶, die bayerische Landesregierung verzeichnet in den letzten 70 Jahren sogar einen Anstieg um 1,9°C.⁷ In der Folge nehmen Trockenheit, Dürren, Hitzeperioden und Grundwasserniedrigstände auch in Deutschland zu, der Meeresspiegel und die Wassertemperaturen von Oberflächengewässern steigen an, Extremwetterereignisse und Überschwemmungen werden häufiger und Gletscher

³ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 16 ff.

⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 21.

⁵ Gesetzesbegründung Bayerisches Klimaschutzgesetz, S. 12, online unter https://www.stmuv.bayern.de/themen/klimaschutz/klimaschutzgesetz/doc/bayerisches_klimaschutzgesetz.pdf

⁶ UBA, Monitoringbericht 2019, S. 7.

⁷ Gesetzesbegründung Bayerisches Klimaschutzgesetz, S. 12, online unter https://www.stmuv.bayern.de/themen/klimaschutz/klimaschutzgesetz/doc/bayerisches_klimaschutzgesetz.pdf

schmelzen ab. Die Auswirkungen auf den Menschen umfassen erhebliche Beeinträchtigungen der Gesundheit, Gefahren für Leib und Leben und enorme soziale und psychische Belastungen.⁸

Dass eine Erderwärmung von durchschnittlich mehr als 1,5°C ganz erhebliche zusätzliche Klimafolgen mit sich bringen und zudem das Risiko der Überschreitung von Kipppunkten führen würde, ist ebenfalls wissenschaftlich gesichert.⁹ Diese Einschätzung des IPCC bezeichnet auch das Bundesverfassungsgericht als „besorgniserregend“.¹⁰

II. Verbleibendes CO₂-Budget

Der durch Menschen verursachte Klimawandel lässt sich nach derzeitigem Wissensstand nur durch eine erhebliche Reduktion des Ausstoßes von Treibhausgasen, insbesondere von CO₂, aufhalten.¹¹

Der Umfang der Erderwärmung verhält sich annähernd linear zum Anstieg der kumulierten anthropogenen CO₂-Emissionen seit Beginn der Industrialisierung. Die diesbezüglichen Prognosen haben sich in der Vergangenheit als sehr verlässlich erwiesen.¹² Auch für die Zukunft lässt sich relativ genau bestimmen, wie viel CO₂ noch maximal emittiert werden darf, damit eine bestimmte Erderwärmung nicht überschritten wird.

Es ist prinzipiell möglich, die verbleibende Menge an Treibhausgasen, die noch emittiert werden darf, um eine bestimmte globale Temperaturschwelle nicht zu überschreiten, mit wissenschaftlichen Methoden annähernd zu beziffern und so ein globales „CO₂-Budget“ zu errechnen, die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu einer bestimmten Erderwärmung führen. Die Umrechnung ist angesichts der Komplexität des globalen Klimasystems und der Gefahr der Überschreitung von Kipppunkten mit gewissen Unsicherheiten

⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 23 ff.

⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 159 f; Roy et al., Sustainable Development, Poverty Eradication and Reducing Inequalities, in: Masson-Delmotte et al., Global Warming of 1.5°C . An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty, 2018, S. 464 (im Folgenden: Roy et al., mitig).

¹⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 211.

¹¹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 31.

¹² Zeke Hausfather et al., Evaluating the performance of past climate model projections, 2019, American Geophysical Union, S. 2, online unter https://agupubs.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1029/2019GL085378?referrer_access_token=i49EkWZ0M2mD0KBir5Imu8OuACxIJX3yJRZRu4P4erveSGydNoNbpSTNSZ5Z1aDAU1Xs2rIU3Le9v9UWpLY537RI4_4NUuN3NIo1jJM3ut_fnDt270Q0hYXiXODmoFScQn0jjaA7CNtq1pbLfveEww%3D%3D.

behaftet.¹³ Der IPCC hat für verschiedene Temperaturziele mit verschiedenen Wahrscheinlichkeiten unterschiedliche globale Restbudgets angegeben. Danach bestand zur Begrenzung der Erderwärmung auf 1.5°C mit 66%-iger Wahrscheinlichkeit ab dem 1. Januar 2018 noch ein CO₂-Budget von 420 Gigatonnen.

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen der Bundesregierung (SRU) hat auf dieser Grundlage für eine Begrenzung der Erderwärmung auf 1,75°C ein auf Deutschland entfallendes Restbudget berechnet. Er hat dem die vom IPCC für eine Zielerreichungswahrscheinlichkeit von 67 % angegebenen Werte zugrunde gelegt und für das Jahr 2020 ein nationales Restbudget von 6,7 Gigatonnen ermittelt.¹⁴ Diese Schätzung beruht auf einem nachvollziehbaren Zahlenwert und schlüssigen Rechenschritten.¹⁵ Sie basiert auf einer Verteilung des globalen Restbudgets nach der aktuellen Bevölkerungszahl und legt demgemäß den Anteil der deutschen Bevölkerung an der gesamten Weltbevölkerung von 1,1 % zugrunde.¹⁶

Aufgrund der mit diesen Budget-Rechnungen verbundenen wissenschaftlichen Unsicherheiten und der enthalten politischen Wertungsentscheidung mögen sie nicht als zahlen genauer Maßstab für eine verfassungsrechtliche Überprüfung in Betracht kommen. Sie sind nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts aber eine wesentliche Orientierungsgröße für die Beurteilung, ob gesetzgeberische Maßnahmen dem Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG sowie der grundrechtlichen Pflicht zur intertemporalen Freiheitssicherung genügen.¹⁷

Da Art. 141 Abs. 1 Satz 1 BV eine dem Art. 20a GG entsprechende Struktur aufweist („eingedenk der Verantwortung für die kommenden Generationen“), können die Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts auf die bayerische landesverfassungsrechtliche Rechtslage übertragen werden.

¹³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 34.

¹⁴ Sachverständigenrat für Umweltfragen der Bundesregierung, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, S. 52, 88 Rn. 111.

¹⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 220.

¹⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 30, 225.

¹⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 229.

III. Klimaneutralität

Die Begrenzung der globalen Erderwärmung erfordert das Erreichen von Treibhausgasneutralität. Diese beschreibt einen Zustand, indem sich die anthropogenen Treibhausgasemissionen und die Entnahme von Treibhausgasen aus der Atmosphäre die Waage halten. Es ist derzeit jedoch überhaupt nicht absehbar, dass die Entnahme von Treibhausgasen („negative Emissionen“) in größerem Umfang möglich sein wird.¹⁸ Daher ist eine weitreichende Reduktion der Emissionen an einen Wert von nahe Null unvermeidbar.

Da aber derzeit nahezu jegliches menschliche Verhalten in unserer Gesellschaft direkt oder indirekt mit Treibhausgasemissionen verbunden ist, sind weitreichende Transformationen der gesamten Produktionsverhältnisse, des Konsumverhaltens und der Lebensweise erforderlich.¹⁹ Derart einschneidende Veränderungen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens ist nicht über Nacht möglich, sondern wird Jahre in Anspruch nehmen.

Dabei erfordern alle vom IPCC ermittelten globalen Reduktionspfade zur Einhaltung des 1,5°C-Ziels das Erreichen von Treibhausgasneutralität bis spätestens 2050, wobei alle Szenarien bereits die Möglichkeit „negativer Emissionen“ beinhalten.²⁰ Ein Ausschöpfen des Pfades bis zum Jahr 2050 setzt jedoch voraus, dass schon jetzt deutlich strenger herangegangen wird als vorgesehen, dies gilt ebenfalls im Falle einer Zielsetzung der Treibhausgasneutralität bis 2040.

IV. Internationale, europäische und deutsche Klimaschutzziele

Es ist seit langem anerkannt, dass zur Bekämpfung des anthropogenen Klimawandels globale Emissionseinsparungen notwendig sind. Auf internationaler (a) und europäi-

¹⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 33, 227.

¹⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 37.

²⁰ Rogelj et. al. Mitigation Pathways Compatible with 1.5°C in the Context of Sustainable Development, in: Masson-Delmotte et al., Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty, 2018, S. 464.

scher Ebene (b) sowie auf Ebene des Bundes (c) wurden entsprechende Klimaschutzziele verabschiedet.²¹ Die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Staaten sind in der Summe jedoch noch unzureichend, eine Beschränkung der Erderwärmung auf deutlich unter 2°C oder gar 1,5 C zu gewährleisten. Außerdem werden von den Klimaschutzzielen nicht alle Emissionen (d) erfasst.

1. Globale Klimaschutzziele

Es ist politisch anerkannt, dass zur Bekämpfung des anthropogenen Klimawandels globale Emissionseinsparungen notwendig sind. Die Weltgemeinschaft hat daher bereits 1992 eine Klimarahmenkonvention (UN Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) verabschiedet, die bis heute Grundlage der internationalen Klimadiplomatie ist. Jedes Jahr treffen sich die Vertragsstaaten der UN-Klimarahmenkonvention zur Weltklimakonferenz. Diese Weltklimakonferenz wird auch als COP – Conference of the Parties – abgekürzt.

Im Pariser Klimaschutzübereinkommen von 2015 haben sich insgesamt 194 Staaten und die EU verpflichtet, die Erderwärmung auf deutlich unter 2 C und möglichst auf 1,5 C zu begrenzen.

Deutschland hat das Pariser Klimaschutzübereinkommen am 5. Oktober 2016 ratifiziert. Es hat jedoch keinen eigenen NDC festgelegt, sondern mit den anderen EU-Mitgliedstaaten ein gemeinschaftliches EU-Ziel hinterlegt. Danach hatte sich die EU (mit ihren Mitgliedstaaten) zunächst verpflichtet, ihre Treibhausgasemission bis 2030 um mindestens 40 % gegenüber 1990 zu reduzieren. Am 18. Dezember 2020 hat die EU ein neues NDC von 55% gegenüber 1990 an das UNFCCC übermittelt.

2. EU-Klimaschutzziele

Das „Klima- und Energiepaket 2020“ der EU von 2008 (das „20-20-20“-Paket) sieht vor, die THG-Emissionen der Mitgliedstaaten bis 2020 um 20 % gegenüber 1990 zu reduzieren.

²¹ Für die folgenden Abschnitte: Sachstand des Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages vom 18. Januar 2019 - WD 8 - 3000 - 009/18.

Zur Umsetzung des Klimaziels 2020 wird zwischen dem Energie- und Industriesektor sowie anderen Bereichen (Gebäude, Landwirtschaft, Kleinindustrie, Handel, Abfallwirtschaft und Verkehr) differenziert. Für den Energie- und Industriesektor gilt ein EU-weites Minderungsziel von 21 % gegenüber 2005, das unterschiedslos für alle Mitgliedsstaaten gilt und durch ein Emissionshandelssystem (ETS) umgesetzt wird (vgl. RL 2009/29/EG). Für die anderen Bereiche (sogenannte Nicht-ETS-Sektoren) setzt die Lastenteilungsentscheidung 2020 (Beschluss 496/2009/EG) ein EU-weites Minderungsziel von 10 % gegenüber 2005 fest, wobei die Mitgliedsstaaten entsprechend ihres Pro-Kopf-BIPs unterschiedlich hohe Beiträge leisten müssen. Hintergrund dieser Differenzierung ist, dass das hohe Wirtschaftswachstum weniger wohlhabender Länder zu höheren Emissionen führt und zudem die Investitionsmöglichkeiten ärmerer Länder kleiner sind. Deutschland hat als wohlhabendes Land bis 2020 eine Minderungsanforderung von 14 % gegenüber 2005 zu erbringen, das entspricht einem Minus von 20 % gegenüber 1990. Bei Verfehlung der Minderungsziele in den Nicht-ETS-Sektoren müssen die überschießenden Emissionen durch den Ankauf von Emissionsrechten anderer EU-Mitgliedstaaten ausgeglichen werden.

Der „Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030“ von 2014 führte das Klima- und Energiepaket 2020 fort. Danach sollen die TGH-Emissionen der EU bis 2050 um 80-95 % reduziert werden. Für den Energie- und Industriesektor wurde eine EU-weite Minderungsquote von 43 % gegenüber 2005 festgelegt. Für die anderen Bereiche gilt ein EU-weites Minderungsziel von 30 % und hiervon abgeleitete und abgestufte Minderungsziele für die EU-Mitgliedstaaten.

Am 11. Dezember 2019 stellte die Kommission der Europäischen Union den „Green Deal“ als neue Wachstumsstrategie vor und formulierte darin das politische Ziel, Treibhausgasneutralität bis 2050 zu erreichen.²² Am 4. März 2020 veröffentlichte die Kommission ihren Vorschlag für ein europäisches Klimaschutzgesetz.²³ In Artikel 2 Abs. 1 soll darin das Erreichen von Klimaneutralität bis 2050 rechtlich verbindlich festgeschrieben werden.

²² EU-Kommission, Mitteilung vom 11.12.2019, COM(2019) 640 final.

²³ Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates, zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz), COM(2020) 80 final.

3. Klimaschutzziele des Bundes

Mit dem Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019, in Kraft getreten am 18. Dezember 2019 (KSG 2019), hat der Bundesgesetzgeber ein Gesetz zur Einhaltung der globalen und europäischen Klimaschutzziele geschaffen. Nach § 3 Abs. 1 KSG sollen die nationalen Treibhausgasemissionen schrittweise gemindert werden, bis zum Jahr 2030 um 55%. Dazu wurden für sechs verschiedenen Sektoren in Anlage 2 zu § 4 KSG Jahresemissionsmengen festgelegt, für deren Einhaltung nach § 4 Abs. 4 KSG das jeweils zuständige Bundesministerium verantwortlich ist. Zentrales Instrument zur Zielerreichung ist das gem. § 9 Abs. 1 KSG von der Bundesregierung aufzustellende und fortzuschreibende Klimaschutzprogramm. Bei Überschreitung der Emissionsmengen in einem Sektor ist nach § 8 Abs. 1 KSG innerhalb von 3 Monaten ein Sofortprogramm aufzustellen, welches die Einhaltung der Jahresemissionsmengen sicherstellt.

Die derzeit in Anlage 2 zu § 4 KSG vorgesehenen jährlichen Emissionsmengen würden das vom SRU ermittelte Restbudget zur Einhaltung einer 1,75°C-Temperaturschwelle von 6,7 Gigatonnen bis zum Jahr 2030 bereits weitestgehend aufbrauchen.²⁴

Mit Beschluss vom 24. März 2021 hat das Bundesverfassungsgericht die Regelungen der §§ 3 Abs. 1 S. 2 und 4 Abs. 1 S. 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 für verfassungswidrig erklärt, weil die darin erlaubten Emissionsmengen das verbleibende nationale Restbudget bis 2030 bereits fast vollständig aufbrauchen würden und das Gesetz gleichzeitig keinen Reduktionspfad für die Zeit nach 2030 erkennen lässt. Damit werde die zur Erreichung von Klimaneutralität bis 2050 erforderliche Minderungslast einseitig auf den Zeitraum zwischen 2030 bis 2050 verlagerte. Die damit einhergehende erhebliche Gefahr künftiger Freiheitseinbußen verletze die Antragstellenden bereits heute in ihren Freiheitsrechten.

Die Bundesregierung reagierte auf die Entscheidung mit dem Gesetzentwurf zur Änderung des Klimaschutzgesetzes vom 13. Mai 2021.²⁵ Das Änderungsgesetz sieht die Einführung einer Verpflichtung zu Klimaneutralität bis 2045 und negative Emissionen ab 2050 vor. Zudem soll das Minderungsziel für 2030 auf 65% angehoben und ein neues

²⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 223.

²⁵ Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, Stand 11.05.2021, online unter https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/ksg_aendg/Entwurf/ksg_aendg_bf.pdf

Ziel für 2040 von 88% formuliert werden. Die in Anlage 2 zu § 4 KSG enthaltenen sektoralen Jahresemissionsmengen sollen abgesenkt werden. Zudem sind für den Zeitraum 2030 bis 2041 jährliche Gesamtminderungsquoten festgeschrieben.

4. Nicht erfasste Emissionen

Von den internationalen und europäischen Klimaschutzzielen ausgenommen sind die Emissionen des zivilen Luftverkehrs und der internationalen Seeschifffahrt sowie die Emissionen aus Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft („LULUCF“).

Für die THG-Emissionen des zivilen Luftverkehrs und der internationalen Seeschifffahrt fehlt es bislang an internationalen Klimaschutzinstrumenten. Mit dem Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA) nun zumindest die *Wachstumsemissionen* des internationalen Flugverkehrs durch Projektgutschriften und Einkauf von Emissionszertifikaten kompensiert und der CO₂-Ausstoß des Sektors damit auf dem Niveau von 2020 stabilisiert werden soll. Die Teilnahme an CORSIA ist für Staaten bis 2027 freiwillig.

Auch für den LULUCF-Sektor fehlte es bislang an internationalen Minderungszielen. Auf europäischer Ebene wurde im Mai 2018 eine Verordnung für den LULUCF-Sektor beschlossen (Verordnung (EU) 2018/841 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018). Nach der sogenannten „no debit“-Regel sollen die Mitgliedsstaaten für den Zeitraum 2021-2030 insgesamt eine mindestens neutrale CO₂-Bilanz im LULUCF-Sektor herstellen, das heißt, die Treibhausgasemissionen durch LULUCF dürfen den Abbau der THG-Emissionen durch die Vegetation nicht überschreiten.

5. Staatenübergreifende Kooperationen zur Emissionsreduktion

Das Kyoto-Protokoll, der Vorgänger des Pariser Übereinkommens, sah flexible Mechanismen zur Einhaltung der Minderungsziele vor. So konnten die Vertragsstaaten Maßnahmen zur CO₂-Reduktion in anderen Staaten durchführen und sich die dort eingesparten Emissionen anrechnen lassen (sogenannter Clean Development Mechanism).

Das Paris-Abkommen sieht in Art. 6 Abs. 2 staatenübergreifende Kooperationen zur Emissionsminderung vor. Art. 6 Abs. 4 des Paris-Abkommen ermöglicht daneben die Einrichtung eines zentralisierten Emissionshandelssystems. Voraussetzung für beides

ist, dass sich die Vertragsparteien des Paris-Abkommens auf ein Abrechnungssystem und weitere Rahmenbedingungen einigen.

Dies ist bislang gescheitert. Auf der COP25 in Madrid, die zuletzt als Tagung der Vertragsparteien des Paris-Abkommens (CMA.2) diente, sind Ende 2019 entsprechende Bemühungen zwischenstaatliche Mechanismen zur Emissionsreduktion zu entwerfen, ins Leere gelaufen. Dazu die Abschlusserklärung der EU:

„This COP did not deliver all of what we came here for. Despite all the energy and commitment of our negotiators, we did not reach an agreement on Article 6 and we have to say that we are disappointed.“ (Closing statement by the Finnish Presidency and the European Commission on behalf of the EU and its Member States at COP25, 15. Dezember 2019).²⁶

Eine konkrete Einigungsmöglichkeit ist derzeit nicht erkennbar. Keine der diskutierten Regelungsvorschläge zu staatenübergreifenden Kooperationen und einem globalen Emissionshandelssystem scheint konsensfähig.²⁷ Zu groß sind die Differenzen zwischen den verschiedenen Interessen den Vertragsstaaten.²⁸ In der Abschlusserklärung der COP25 fehlte dann auch jeglicher Verweis auf Artikel 6 des Paris Abkommens.²⁹

V. Gegenstand der Popularklage

Die Popularklage rügt vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Erschöpfung des verbleibenden CO₂-Budgets für eine hinreichende Begrenzung der Erderwärmung die Unzulänglichkeit der gesetzlichen Bemühungen des Freistaates Bayern.

Konkret werden Art. 2 Abs. 1 und 2, Art. 5 Abs. 1 Nr. 1, Art. 7 S. 1 Nr. 1 Bayerisches Klimaschutzgesetz (BayKlimaG) in Verbindung mit der gesamten Regelungskonzeption des Gesetzes als verfassungswidrige Einschränkung der durch die BV gewährleisteten Freiheitsgrundrechte, insbesondere Art. 101 BV, beanstandet.

²⁶ Online unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_19_6779.

²⁷ COP25, CMA, Matters relating to Article 6 of the Paris agreement, online unter https://unfccc.int/resource/cop25/cma2_11auv_art6PA.pdf.

²⁸ Jocelyn Timperley, Cop25: What was achieved and where to next?, climatechangenews.com, 16. Dezember 2019, online unter <https://www.climatechangenews.com/2019/12/16/cop25-achieved-next/>.

²⁹ COP25, CMA, Chile Madrid Time for Action, Decision 1/CMA.2 online unter https://unfccc.int/resource/cop25/1cma2_auv.pdf.

Die Bundesländer tragen die Verantwortung, eigene Klimaziele aufzustellen und auf ihre Erreichung hinzuwirken. Dabei trifft sie innerhalb des föderalen Systems eine vom Bund unabhängige, eigenständige Verantwortung, ihre Handlungsspielräume hinreichend zu nutzen (1.). Denn auch der Freistaat Bayern trägt durch seine Treibhausgasemissionen zum Klimawandel bei (2.). Der damit einhergehenden Verantwortung wird der bayerische Landesgesetzgeber mit dem bayerischen Klimaschutzgesetz nicht gerecht (3.).

1. Landesklimaschutzgesetze im Mehrebenensystem

Klimaschutz ist eine Aufgabe im Mehrebenensystem.

Dem Bund steht zwar gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Luftreinhaltung – und damit für den Klimaschutz – zu.³⁰ Durch das KSG hat der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht und Gesamtreduktionsziele für Treibhausgase und sektorspezifische Emissionsmengen bis 2030 erlassen. Dabei wurde den Ländern über eine Öffnungsklausel in § 14 Abs. 1 KSG jedoch die Möglichkeit gegeben, bestehende Landesklimaschutzgesetze zu erhalten oder künftige - dem KSG nicht widersprechende³¹ - Landesklimaschutzgesetze zu erlassen.

Diese Klausel ist maßgeblich von der Bedeutung des Klimaschutzes im Mehrebenensystem geprägt.³² In einem solchen System verfügen weder der Bund noch die Länder allein über ausreichende Instrumente zur Umsetzung der Klimaziele.³³ Der Bundesgesetzgeber weist selbst auf die Mitverantwortung der Länder hin und spricht von einem „wichtigen Beitrag“ der Länder zu den Klimaschutzbemühungen.³⁴ Nationale Klimaschutzziele sind folglich nur erreichbar, wenn auf beiden Ebenen des föderalen Systems die Klimaschutzziele formuliert und die strukturellen Handlungsspielräume zu ihrer Erreichung genutzt werden.

³⁰ BT-Drs. 19/14337, S. 19; Klinski/Scharlau/von Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Sina, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1 (7).

³¹ BT-Drs. 19/14337, S. 38.

³² Klinski/Scharlau/von Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Sina, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1 (7).

³³ Schilderoth/Papke, Strukturelemente der Landesklimaschutzgesetze, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 42 vom 27.05.2019, S. 19.

³⁴ BT-Drs. 19/14337, S. 38.

Das KSG ist insofern wegen § 14 Abs. 1 KSG nicht abschließend und lässt den Gestaltungsspielraum der Länder im Klimaschutz bewusst unangetastet.³⁵ Da Klimaschutz sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene unerlässlich ist, verpflichtet § 14 Abs. 2 KSG beide Ebenen zur Zusammenarbeit, um die auf Bundes- und Länderebene gesteckten Ziele abzustimmen, Umsetzungsmaßnahmen zu koordinieren, einheitliche Schwerpunkte zu setzen und die Überwachung der Zielerreichung zu gewährleisten.³⁶

Das KSG weist jedoch keine koordinierende Wirkung hinsichtlich etwaiger Regelungen oder Handlungen durch die Länder auf und überlässt es insoweit den Ländern, innerhalb ihrer Kompetenzbereiche tätig zu werden.³⁷

Die Bundesländer müssen demnach selbst einen elementaren Beitrag leisten, damit ihre eigenen und darüber auch die bundesweiten Klimaschutzziele erreicht werden können. Dieser Beitrag muss sowohl innerhalb der landeseigenen Gesetzgebungskompetenzen als auch innerhalb ihrer Verwaltungskompetenzen verwirklicht werden.³⁸

a. Landesklimaschutz durch Gesetzgebungskompetenzen

Im Rahmen der Gesetzgebungskompetenzen lässt das KSG zwangsläufig in denjenigen Bereichen Lücken, welche in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen.

In diesen Bereichen hat der Bund in Ermangelung seiner Gesetzgebungskompetenz keine Möglichkeit, Regelungen zu treffen. Aufgrund dieser Lücke trifft die Länder in Ansehung ihrer Klimaschutzziele in den Landesklimaschutzgesetzen die Verpflichtung, Klimaschutzgesetzgebung im Rahmen ihrer ausschließlichen Kompetenz zu betreiben. Nur so können sie – in Zusammenspiel mit der Klimaschutzgesetzgebung auf Bundes- und Unionsebene – ihre Klimaziele erreichen.

³⁵ Klinski/Scharlau/von Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Sina, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1 (8).

³⁶ BT Drs. 19/14337, S. 38.

³⁷ Wickel, Das Bundes-Klimaschutzgesetz und seine rechtlichen Auswirkungen, ZUR 2021, 332 (336 f.).

³⁸ Rodi u.a., Gutachten für das BMU, "Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung", 2014, S. 327, online unter https://www.ikem.de/wp-content/uploads/2016/08/Gutachten_Rechtlich-institutionelle_Verankerung_der_Klimaschutzziele_der_Bundesregierung.pdf

Die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder erfasst – speziell auf die Klimagesetzgebung bezogen – jedenfalls das Planungs-, Bildungs- und Kommunalrecht, was auch die Gesetzesbegründung zum KSG erkennt:

„Die Länder leisten einen wichtigen Beitrag zu den Klimaschutzbemühungen der Bundesrepublik, indem sie Bundesrecht vollziehen und ihre eigenen Gesetzgebungskompetenzen, etwa im Planungs-, Bildungs- und Kommunalrecht, für den Klimaschutz einsetzen“.³⁹

Darüber hinaus erstreckt sie sich auf das Bauordnungsrecht sowie das Verwaltungsorganisationsrecht für Landes- und Kommunalbehörden.⁴⁰

So besteht im Raumordnungs- und Bauordnungsrecht großes klimaschützendes Handlungspotential der Länder.

Dabei nimmt das Landesplanungsrecht eine zentrale Rolle im Rahmen der landesweiten Standortsteuerung von emissionsintensiven Industrieanlagen, Freiflächen für Solaranlagen, Windkraftanlagen und der Verkehrsinfrastruktur ein.⁴¹

Aber auch im Bauordnungsrecht stehen den Ländern erhebliche Einflussmöglichkeiten zur Verfügung. So sind sie zum Erlass von Rechtsgrundlagen in den Landesbauordnungen befugt, welche die Energieeinsparung in Gebäuden betreffen.⁴²

Als Beispiele sind hier die Nutzungspflicht für erneuerbare Energien und die Einhaltung der Anforderungen an Gebäude nach den Vorschriften der Energieeinsparung für den Gebäudebestand in der Brandenburgischen Bauordnung (§ 15 Abs. 4 BbgBauO) oder dem Baden-Württembergischen Klimaschutzgesetz (§ 8a KlimaSchG BW) zu nennen.

Insoweit übernehmen die Länder auch eine wichtige, eigenständige Aufgabe für den Klimaschutz in der Wärmeplanung.⁴³ Ebenfalls ist es den Ländern überlassen, Anlagen für

³⁹ BT Drs. 19/14337, S. 37.

⁴⁰ Klinski/Scharlau/von Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Sina, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1 (7); Rodi u.a., Gutachten für das BMU „Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung“, 2014, S. 327, online unter https://www.ikem.de/wp-content/uploads/2016/08/Gutachten_Rechtlich-institutionelle_Verankerung_der_Klimaschutzziele_der_Bundesregierung.pdf; Münzner, Energie und Klima Ländersache?, rescriptum 2014/1, 47 (53).

⁴¹ Reidt, Regelungsmöglichkeiten und -grenzen in Raumordnungslkänen, dargestellt am Beispiel des Klimaschutzes, DVBl 2011, 789 (794 f.); Münzner, Energie und Klima Ländersache?, rescriptum 2014/1, 47 (48).

⁴² Münzner, Energie und Klima Ländersache?, rescriptum 2014/1, 47 (48).

⁴³ Vgl. Wickel, Das Bundes-Klimaschutzgesetz und seine rechtlichen Auswirkungen, ZUR 2021, 332 (338 m.w.N.).

erneuerbare Energien von einer Baugenehmigung freizustellen oder Abstandsvorschriften zu erleichtern.⁴⁴

b. Verwaltungskompetenzen

Darüber hinaus stehen den Ländern weitreichende eigenständige Verwaltungskompetenzen zu, die sie zu klimaschützenden Regelung nutzen können und müssen. Auch bei der Nutzung dieser Befugnisse ist es grundrechtlich entscheidend, dass die Nutzung nicht so erfolgt, dass zukünftige Freiheit drastisch eingeschränkt werden muss.

Diese Kompetenzen umfassen einerseits den Vollzug von Landesrecht, andererseits die sonstige nicht-gesetzesvollziehende Verwaltung, wie z.B. die öffentliche Beschaffung. In beiden Bereichen können die Länder eigene Akzente insbesondere durch ordnungsrechtliche Maßnahmen, finanzielle Förderung und landesverwaltungsinterne Maßnahmen mit Vorbildwirkung setzen.⁴⁵ Zu denken wäre beispielsweise an die Förderung von CO₂-armen Fortbewegungsmöglichkeiten, klimafreundliche Planungsentscheidungen, ein klimafreundliches öffentliches Beschaffungswesen oder Energieeffizienzmaßnahmen in Landesliegenschaften.⁴⁶

Die Möglichkeit, den Kommunen Aufgaben im Bereich des Klimaschutzes zu übertragen, stellt eine weitere tragende Aufgabe der Länder auf dem Weg zur Klimaneutralität dar.

Die Kommunen und kommunalen Verbände haben enormen Einfluss in vielen Sektoren wie zum Beispiel Energie, Verkehr oder Stadtentwicklung. Die Länder können die Kommunen zu konkreten Klimaschutzmaßnahmen, wie beispielsweise die Erstellung kommunaler Wärme- oder Mobilitätspläne verpflichten (vgl. § 7c ff. KlimaSchG BW). Insofern ist die Einbeziehung der Kommunen in die bundesweite Koordination im Klimaschutz zwingend notwendig. Der Bund kann aufgrund des Durchgriffverbots des Art. 84 Abs. 1

⁴⁴ Vgl. Art. 82 Abs. 1 BayBO.

⁴⁵ Rodi u.a., Gutachten für das BMU "Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung", 2014, S. 179f., online unter https://www.ikem.de/wp-content/uploads/2016/08/Gutachten_Rechtlich-institutionelle_Verankerung_der_Klimaschutzziele_der_Bundesregierung.pdf.

⁴⁶ Rodi u.a., Gutachten für das BMU "Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung", 2014, S. 327f., online unter https://www.ikem.de/wp-content/uploads/2016/08/Gutachten_Rechtlich-institutionelle_Verankerung_der_Klimaschutzziele_der_Bundesregierung.pdf.

Satz 7 GG im Rahmen seines KSG jedoch keine Regelungen treffen, welche die Kommunen zu bestimmten Maßnahmen oder Aufgaben berechtigen oder verpflichten.⁴⁷ Eine solche Aufgabenübertragung kann hingegen nur durch die Länder erfolgen. Diese können im Zuge dessen effiziente Maßnahmen für die Umsetzung der Reduktionsziele treffen.

Auch im Bereich der Kommunalfinanzen müssen die Länder ihre eigenständigen Handlungsspielräume hinreichend nutzen. Gemäß Art. 104b GG sind Finanzhilfen des Bundes nur „für besonders bedeutsame Investitionen“ unter besonderen Voraussetzungen zulässig. Diese Hürde ist meist zu groß, um flächendeckend Anreize für den Klimaschutz zu schaffen. Die Länder hingegen können den Kommunen die Erstellung von Plänen mit festgelegten Inhalten auferlegen. So ließe sich eine gezielte finanzielle Förderung kommunaler Klimaschutzprojekte realisieren.

c. Autonomer Regelungsbereich der Länder nach dem KSG

Zuletzt enthält das KSG selbst zahlreiche Regelungen, die das föderale Mehrebenensystem konkretisieren, ohne jedoch Durchgriffsbefugnisse gegenüber den Ländern zu haben, wenn diese die Ziele nicht erreichen. Dies müssen die Länder durch ihr Landesrecht gewährleisten.

§ 13 Abs. 1 Satz 1 KSG normiert, dass die Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck des KSG und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen haben. Die Regelung in § 13 Abs. 1 Satz 2 KSG weist ausdrücklich darauf hin, dass es den Ländern vorbehalten bleibt, das Berücksichtigungsgebot innerhalb ihrer jeweiligen Verantwortungsbereiche auszugestalten. Erneut wird durch diese Differenzierung die Bedeutung des Mehrebenensystems herausgestellt. Es entspricht insofern auch dem Willen des Bundesgesetzgebers, dass die Länder mittels eigener Instrumentarien im Rahmen der Tätigkeiten von Trägern öffentlicher Aufgaben die Ziele ihrer Klimaschutzgesetze forcieren und ausgestalten.

Zuletzt wird mit der Gesetzesbegründung zu § 15 Abs. 4 KSG deutlich, dass bei der Erreichung einer klimaneutralen Landesverwaltung die Regelungsbereiche der Länder

⁴⁷ Rodi u.a., Gutachten für das BMU „Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung“, 2014, S. 34, online unter https://www.ikem.de/wp-content/uploads/2016/08/Gutachten_Rechtlich-institutionelle_Verankerung_der_Klimaschutzziele_der_Bundesregierung.pdf

autonom bestehen bleiben.⁴⁸ Für die Erreichung der Klimaziele sind in diesem Bereich von den Ländern ausdifferenzierte Maßnahmen zu treffen.

2. Treibhausgasemissionen in Bayern

Der Freistaat Bayern hatte 2020 eine Bevölkerungszahl von 13,12 Mio. Menschen, er ist daher größer als Staaten wie Belgien (11,46 Millionen Einwohner in 2019) oder Schweden (10,23 Millionen Einwohner in 2019).⁴⁹

Zahlen zur Gesamtmenge an Treibhausgasemissionen auf dem Gebiet des Freistaates sind nicht verfügbar.

Das Bayerische Landesamt für Umwelt ermittelt aber für einzelne Sektoren die Emissionsmengen.

Danach wurden 2018 im Straßenverkehr ca. 27 Mio. Tonnen CO₂ emittiert.⁵⁰ Die energiebedingten Emissionen wurden für das Jahr 2017 mit 78,9 Mio. Tonnen CO₂ beziffert. Für das Jahr 2019 wurde sogar ein Anstieg (!) um 2,6% (temperaturbereinigt um 4,5%) auf 80,9 Mio. Tonnen CO₂ ermittelt.⁵¹ Emissionen aus Landwirtschaft und Industrie lässt das Wirtschaftsministerium unberücksichtigt,⁵² obwohl diese laut Umweltbundesamt im Jahr 2020 mit bundesweit 66 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente und damit ca. 9% (Landwirtschaft) bzw. 178 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente und damit 24% (Industrie) der deutschen Emissionen zu Buche schlagen.⁵³

⁴⁸ BT Drs. 19/14337, S. 39.

⁴⁹ Stand 30. Juni 2020, Bayerisches Landesamt für Statistik, online unter <https://www.statistik.bayern.de/presse/mitteilungen/2020/pm256/index.html>

⁵⁰ Bayerisches Landesamt für Umwelt, Kohlenstoffdioxid – Aktueller Trend, online unter https://www.lfu.bayern.de/umweltdaten/indikatoren/klima_energie/co2_emissionen/index.htm.

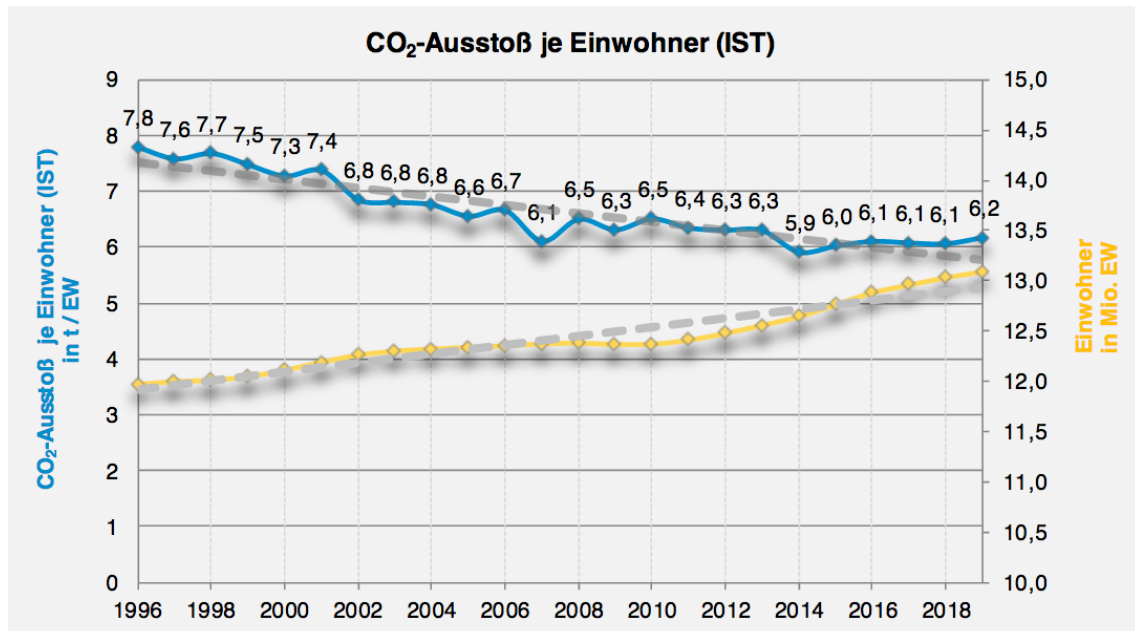
⁵¹ Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie, Energiedaten.Bayern – Schätzbilanz, Stand 19.08.2020, S. 32, online unter https://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwi/Publikationen/2020/2020-08-31_Energiedaten_Bayern_Schaetzbilanz.pdf.

⁵² Siehe dazu auch Antrag der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen vom 14.03.2018, Bayrischer Landtag Drs. 17/21157; Süddeutsche Zeitung, „Bayern versagt beim Klimaschutz“, 17. September 2019, online unter <https://www.sueddeutsche.de/bayern/bayern-klimaschutz-csu-versagen-1.4602844>.

⁵³ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Treibhausgasemissionen sinken 2020 um 8,7 Prozent, Pressemitteilung vom 16.03.2021.

Ermittelt wird lediglich eine jährliche pro-Kopf-Emission. Diese ist zwischen 1996 und 2014 von 7,8 t CO₂ auf 5,9 t CO₂ gesunken. Obwohl sie zu Zwecken ausreichenden Klimaschutzes weiter sinken müsste, ist sie seitdem wieder auf 6,2 t CO₂ angestiegen.⁵⁴

Das nachstehende Schaubild verdeutlicht die Entwicklung:



Bayerisches Staatsministerium, Schätzbilanz 2019, S. 32

3. Das Bayerische Klimaschutzgesetz (BayKlimaG)

a. Wesentlicher Inhalt des BayKlimaG

Mit dem BayKlimaG vom 23. November 2020 reagiert der Landesgesetzgeber auf den anthropogen verursachten Klimawandel als „größte Herausforderung des 21. Jahrhunderts“ und verfolgt das Ziel, „rasch und entschlossen zu handeln, um den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich zu begrenzen“ und „die biologische Anpassungsfähigkeit des Planeten und die Lebensgrundlage von Millionen Menschen zu erhalten“.⁵⁵

⁵⁴ Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie, Energiedaten.Bayern – Schätzbilanz, Stand 19.08.2020, S. 34, online unter https://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwi/Publikationen/2020/2020-08-31_Energiedaten_Bayern_Schaetzbilanz.pdf.

⁵⁵ Gesetzesbegründung Bayerisches Klimaschutzgesetz, S. 12, online unter https://www.stmuv.bayern.de/themen/klimaschutz/klimaschutzgesetz/doc/bayerisches_klimaschutzgesetz.pdf.

Mit dem BayKlimaG will Bayern als Bundesland seiner Verantwortung gerecht werden und einen angemessenen Beitrag zu den internationalen, europäischen und nationalen Klimaschutzzielen leisten (Art. 1 S. 4 BayKlimaG).

Dazu formuliert das Gesetz die beiden Ziele, bis 2030 die Treibhausgasemissionen je Einwohner um 55% gegenüber 1990 auf 5 Tonnen pro Einwohner und Jahr zu senken und bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen (Art. 2 Abs. 1 und 2 BayKlimaG). Darüber hinaus soll die Landesverwaltung ab 2030 ihre verbleibenden Emissionen kompensieren und dadurch klimaneutral werden (Art. 4 Abs. 1 BayKlimaG). Zur Erreichung dieser Ziele stellt die Staatsregierung – ohne eine Frist dafür zu nennen – ein Klimaschutzprogramm (Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 BayKlimaG) und eine Anpassungsstrategie (Nr. 2) auf und schreibt diese „regelmäßig“ (eine nähere zeitliche Eingrenzung fehlt) fort. In einem Klimabericht informiert der zuständige Minister den Ministerrat und den Landtag über die Erreichung dieser Ziele. Weitergehende differenzierte Zielvorgaben und mit Fristen versehene Instrumentarien zur Umsetzung und Einhaltung der formulierten Ziele beinhaltet das Gesetz nicht.

Es beschränkt sich im Übrigen darauf, dem Staat eine Vorbildfunktion beim Klimaschutz zuzusprechen und einen entsprechenden Erziehungs- und Bildungsauftrag zu erteilen (Artikel 3 Abs. 1 und 2 BayKlimaG). Bei der Entscheidung über staatlichen Zuwendungen sollen Klimabelange mit in die Abwägung einfließen (Art. 6 BayKlimaG) und ein fakultativ einzurichtender („kann heranziehen“) Klimarat wird normiert (Art. 8 BayKlimaG). Mit der engsten im Gesetz vorgesehenen Frist („jährlich“) wird ein Bayerischer Klimapreis vergeben (Art. 9). Gerichtlich kontrollierbar soll das alles möglichst nicht sein, da subjektive Rechte durch das BayKlimaG nicht begründet werden sollen (Art. 10 Satz 1 BayKlimaG [Vorbild ist wohl § 4 Abs. 1 Satz 7 KSG]).

b. Vergleich mit den Regelungen des Bundes-Klimaschutzgesetzes

Obschon das BayKlimaG ebenso wie das KSG als Rahmengesetz ausgestaltet ist, bleibt es in Hinblick auf seine Regelungstechnik und seinen Inhalt, mit Ausnahme des unionsrechtswidrigen Art. 10 Satz 1 BayKlimaG, weit hinter den Regelungen des Bundesgesetzes zurück.

Es findet sich im BayKlimaG insbesondere keine Regelung, die die zulässigen Jahresemissionsmengen (aufgeteilt auf verschiedene Sektoren) bestimmt (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2).

Es existiert auch keine Ermächtigung an den Verordnungsgeber, jährliche Emissionsmengen festzulegen (vgl. auf Bundesebene § 4 Abs. 6 KSG) und somit eine fortlaufende Reduktionssteuerung zu ermöglichen.

Infolgedessen regelt das BayKlimaG nicht die Möglichkeit, jährliche Emissionsmengen (in den Sektoren) zu erfassen oder zu bewerten (vgl. auf Bundesebene § 5 KSG) und bei Überschreitung bestimmte Maßnahmen wie Sofortprogramme einzuleiten (vgl. auf Bundesebene § 8 KSG).

Die Regelung zum Klimaschutzprogramm der Staatsregierung nach Art. 5 BayKlimaG enthält – anders als § 9 KSG – nach seinem Wortlaut keine Konkretisierung, wann, wie oft und nach welchen Maßgaben das Klimaschutzprogramm zu erstellen und fortzuschreiben ist. Man kann es so lesen, dass das Klimaschutzprogramm unverzüglich aufzustellen ist. Versteht man es so, bleibt aber offen, wann das Programm nachzusteuern ist, sofern sich die Annahmen des Programms nicht als zutreffend herausgestellt haben und nachgesteuert werden muss. Nimmt man den Wortlaut des Gesetzes ernst, der jede zeitliche Maßgabe zur Aufstellung des Programms vermissen lässt, kann das Programm auch erst im Jahr 2028 aufgestellt werden, um dann aber umso härtere Freiheitseinschränkungen mit sich zu bringen, weil bis dahin nur ungenügend gehandelt wurde.

Im Gegensatz zur Einrichtung eines unabhängigen Expertenrates für Klimafragen in § 11 KSG ist der Klimarat gemäß Art. 8 BayKlimaG nicht unabhängig, da der Staatsminister für Umwelt und Verbraucherschutz selbst Mitglied des Rates ist (vgl. Wortlaut des Art. 8 Abs. 2 Satz 2 BayKlimaG: „Die weiteren“) und gemäß Art. 8 Abs. 2 Satz 1 BayKlimaG den Vorsitz innehat. Außerdem ist die Einrichtung des Bayerischen Klimarates im Gegensatz zum Expertenrat nach dem KSG lediglich fakultativ (vgl. Art. 8 Abs. 1 BayKlimaG: „kann“). Die Aufgaben des Rates sind nicht wie in § 12 KSG konkret geregelt.

Zusammenfassend enthält das BayKlimaG weder Bestimmungen zur Festlegung jährlicher Emissionsmengen oder sektorspezifischen Zielvorgaben noch regelt es Mechanismen zur Fortschreibung bzw. Konkretisierung der Reduktionsziele durch die Exekutive

und trifft keine Regelungen zu einer Nachbesserung im Falle absehbarer Zielverfehlungen.

c. Exekutive Maßnahmen: Bayerische Klimaschutzoffensive

Auf exekutiver Planungs- und Ausführungsebene werden die Ziele des BayKlimaG durch einen gesetzlich nicht angebundenen politischen 10-Punkte-Plans umgesetzt. Nach der erkennbaren Intention des Plangebers enthält dieser Plan alle Maßnahmen und Strategien, die zur Erreichung der Ziele des BayKlimaG ergriffen werden sollen. Der Plan konkretisiert damit die Ziele des BayKlimaG, hat aber keine Entsprechung im BayKlimaG und wird von den federführenden Ressorts „eigenverantwortlich“ umgesetzt.⁵⁶

Dieser Plan beinhaltet ein Maßnahmenpaket, welches unterschiedliche Maßnahmen in zehn Rubriken wie zum Beispiel „Wald“ oder „Mobilität“ unterteilt. Allerdings enthält keine der 96 Maßnahmen eine konkrete rechtliche Vorgabe. Die formulierten Maßnahmen bleiben weitestgehend vage. Die Zielgrößen, insbesondere Treibhausgasreduktionsvorgaben, werden darin – mit einer Ausnahme⁵⁷ – nicht genannt. Ebenfalls sind keine Überprüfungs-, Nachjustierungs- oder Sanktionsmöglichkeiten vorgesehen, falls Maßnahmen nicht getroffen oder wirkungslos sind. Überhaupt schweigt das BayKlimaG über Relevanz und Bedeutung des 10-Punkte-Plans. Umgekehrt bleibt auch der 10-Punkte-Plan jegliche Prognose hinsichtlich seiner Wirksamkeit zum Erreichen der Ziele des BayKlimaG schuldig. Damit lässt er jegliche Verbindlichkeit im Hinblick auf die in Art. 2 Abs. 1 Satz 1 BayKlimaG normierten Reduktionsziele vermissen. Folglich bleibt der 10-Punkte-Plan lediglich eine Zusammenstellung von unbestimmten politischen Wünschen und unverbindlichen Zielen.

VI. Die Antragstellenden

Die Antragstellenden werden von Maßnahmen zum Schutz des Klimas ab dem Ende dieser Dekade in besonderer Weise betroffen sein. Nicht nur das: Sie sind auch von der

⁵⁶ Bayerische Klimaschutzoffensive – Maßnahmenpaket 10-Punkte-Plan, Langfassung, S. 3, online unter https://www.stmuv.bayern.de/themen/klimaschutz/klimaschutzgesetz/doc/klimaschutzoffensive_lang.pdf.

⁵⁷ 10% Treibhausgasminderung in Rinder haltenden Betrieben, allerdings ohne Vorgabe eines Jahres zur Zielerreichung, es kann auch 2060 sein; vgl. Bayerische Klimaschutzoffensive – Maßnahmenpaket 10-Punkte-Plan, Langfassung, S. 29, online unter https://www.stmuv.bayern.de/themen/klimaschutz/klimaschutzgesetz/doc/klimaschutzoffensive_lang.pdf.

Klimakrise als solche besonders betroffen, da sie aufgrund ihres jungen Alters die gravierendsten Folgen des Klimawandels noch selbst erleben werden. Laut dem „Climate Risk Index 2020“ ist Deutschland bereits heute auf Platz 3 der von klimatischen Folgen besonders betroffenen Länder weltweit.⁵⁸ In Zukunft drohen in Deutschland und Bayern, je nach Region, jedes Jahr tödliche Hitzewellen, starke Atemwegsbelastungen durch Waldbrände, deutlich ansteigende Feinstaubbelastung und Ozonbildung, eine größere Ausbreitung von Allergien und Krankheiten, sowie regelmäßiger Starkregen und andere Extremwetterereignisse.

1. Antragstellerin zu 1)

Die Antragstellerin zu 1) (Marlene Lemme) ist 13 Jahre alt und kommt aus München. Sie ist besorgt, wie wenig trotz der bereits spürbaren Auswirkungen der Klimakrise und der Kenntnis über die Folgen unserer Lebensweise unternommen wird, um die Erderwärmung effektiv zu begrenzen. Sie möchte, dass ihr und ihrer Generation die gleichen Chancen zur freien Gestaltung der eigenen Zukunft eingeräumt werden, wie sie vorangegangenen Generationen zuteilwurde.



2. Antragsteller zu 2)

Der Antragsteller zu 2) (David Schiepek) ist 19 Jahre alt und lebt in Dinkelsbühl, Mittelfranken. Für ihn ist insbesondere der soziale Aspekt der Klimakrise bedeutsam. Eine Klimaerwärmung über 1,5° C verstärkt nicht nur die globale Ungleichheit, da die Bevölkerung im globalen Süden schon jetzt stärker von den Klimaveränderungen betroffen ist, sondern ist auch eine Frage von Generationengerechtigkeit. Wenn die politisch Verantwortlichen jetzt nicht handeln, um die Klimaveränderung auf 1,5° C zu begrenzen, hat er Angst davor, dass es seiner und den zukünftigen



⁵⁸ David Eckstein et al., Global Climate Risk Index 2020, 2019, online unter https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/2019-12/climate_risk_index_2020_table_1999-2018.jpg.

Generationen nicht mehr möglich sein wird, in einer ökologisch intakten Welt zu leben. Er ist überzeugt, dass das Bayerische Klimaschutzgesetz nicht ausreicht, damit der Freistaat die Pariser Klimaziele erreicht.

In seiner Heimatstadt organisierte er mehrere Klimademonstrationen und Bildungsveranstaltung zu den Themen Klimagerechtigkeit, Verkehrswende und Energiepolitik.

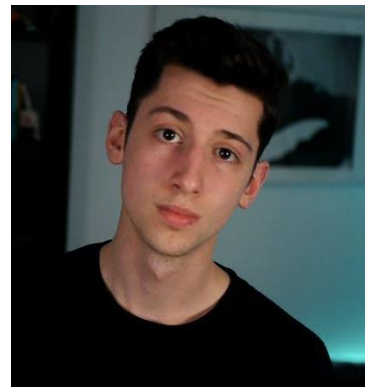
3. Antragsteller zu 3)

Der Antragsteller zu 3) (Lukas Schulz) ist 20 Jahre alt, lebt in München, geht seit dem März 2019 auf die Streiks von Fridays for future und beteiligt sich seit Ende 2019 in der Bewegung. Er erwartet vom Freistaat Bayern, Pläne vorzulegen und umzusetzen, die ein nachhaltiges Leben, mit gleichen Lebensgrundlagen für diese und die zukünftigen Generationen, möglich machen.



4. Antragsteller zu 4)

Der Beschwerdeführer zu 4) (Stefan Emmerichs) ist 20 Jahre alt und lebt in München. Bereits seit einigen Jahren zeigt er großes Interesse für den Umwelt- und Klimaschutz und verfolgt daher den Kurs der deutschen Politik mit großer Sorge. Er sieht es in seiner Verantwortung, zukünftigen Generationen einen lebenswerten Planeten zu hinterlassen und setzt sich daher aktiv für den Klimaschutz ein.



5. Antragsteller zu 5)

Der Beschwerdeführer zu 5) (Julius Papst) wurde 1997 geboren, er studiert Politikwissenschaft und Geografie in München. Er ist überzeugt davon, dass wir uns jetzt sofort für eine generationengerechte Klimapolitik einsetzen müssen, da dies bereits in wenigen

Jahren nicht mehr erfolgreich möglich sein wird, wenn unwiederbringliche Fakten geschaffen sind.



6. Antragsteller zu 6)

Der Antragsteller zu 6) (Kasper Seßner) ist 9 Jahre alt und macht sich Sorgen über die Zukunft von Menschen und Tiere. Er will saubere Luft zum Atmen, kein Plastik im Meer, weil dann die Fische sterben. Und er möchte vor allem verhindern, dass Robben und Eisbären sterben, weil sie durch das schmelzende Eis am Nordpol bald keine Jagdmöglichkeiten mehr haben.

7. Antragsteller zu 7)

Der Antragsteller zu 7) (Friedl Seßner) ist 7 Jahre alt und der Bruder des Antragstellers zu 6). Er macht sich besonders über die Veränderungen des Klimas sorgen. Die Sommer werden immer heißer und es trocknet alles aus. Ihm fällt es immer schwerer bei der Hitze in der Schule nachzudenken. Und vor allem wünscht er sich, dass auch die Kinder nach ihm noch im Winter Schlitten fahren können.



(Friedl und Kaspar Seßner)

8. Antragsteller zu 8)

Der Antragsteller zu 8) (Andreas Mäckler) setzt sich für den Klimaschutz als praktischen Lebensschutz ein, da Millionen Menschen unter den katastrophalen Auswirkungen der Klimakrise, die menschengemacht ist, leiden. Das hat zur Folge, so der Antragsteller zu 8), dass wir uns mehr denn je zuvor unserer humanitären und ökologischen Pflichten bewusst sein müssen. Das Grundgesetz und die Bayerische Verfassung verpflichten zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Es gilt, die Schöpfung zu bewahren und damit den Frieden zu fördern.



9. Antragstellerin zu 9)

Die Antragstellerin zu 9) (Clara Göppel-Ramsurn) ist ein kleines bayerisches Mädchen, das in einer umweltbewussten Familie aufwächst und die Natur genießt.



10. Antragstellerin zu 10)

Die Antragstellerin zu 10) (Lucie Göppel-Ramsurn) ist die Schwester der Antragstellerin zu 9).



C. Zulässigkeit

Die Popularklage ist zulässig.

I. Gegenstand der Popularklage

Die Popularklage richtet sich gegen die unzureichende Ausgestaltung des BayKlimaG. Da der Landesgesetzgeber mit diesem Rahmengesetz zum Schutz des Klimas nicht gänzlich untätig, sondern hinter den verfassungsrechtlichen Anforderungen zurückgeblieben ist, rügen die Verfassungsbeschwerden kein gesetzgeberisches Unterlassen. Ein solches ist nur bei völliger Untätigkeit des Gesetzgebers zulässiger Beschwerdegegenstand.⁵⁹

Mit dem Gesetz sind eingriffsähnliche Vorwirkungen in zukünftiger grundrechtlicher Freiheit verbunden, weil das Gesetz jegliche regelnde Struktur zur Gewährleistung einer halbwegs gleichmäßigen Grundrechtsbelastung über die Generationen hinweg vermissen lässt. Selbst wenn das Gesetz ausreichende Ziele erhält, ist es strukturell nicht in der Lage, auf Zielverfehlungen so zu reagieren, dass sie möglichst erst gar nicht eintreten und, wenn die Zielverfehlung doch eintritt, schnell darauf reagiert werden kann.

Die Popularklage richtet sich gegen Art. 2 Abs. 1 und 2, Art. 5 Abs. 1 Nr. 1, Art. 7 S. 1 Nr. 1 BayKlimaG in Verbindung mit der Gesamtkonzeption des Gesetzes.

II. Antragstellende

Alle Antragstellenden sind als natürliche Personen popularklagebefugt (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 BayVerfGH – „jedermann“).

Die minderjährigen Antragstellenden werden durch ihre jeweiligen gesetzlichen Vertreter vertreten.

⁵⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 95.

III. Darlegung der verfassungswidrigen Grundrechtseinschränkung

Die Antragstellenden können im Sinne von Art. 55 Abs. 1 Satz 2 BV eine verfassungswidrige Grundrechtseinschränkung darlegen, weil wegen der unzureichenden Struktur der Art. 2 Abs. 1 Satz 1, Art. 5 Abs. 1 Nr. 1, Art. 7 BayKlimaG nach 2030 sehr große Treibhausminderungslasten auf sie zukommen und sie somit darlegen können, dass dadurch eine Verletzung ihrer Freiheitsrechte zumindest möglich erscheint. Das Ausmaß der damit verbundenen Grundrechtsbeschränkungen wird durch die genannten Regelungen bereits mitbestimmt. Diese Vorwirkung auf künftige Freiheit könnte die Antragstellenden in ihren Grundrechten verletzen.

Das BayKlimaG verschiebt angesichts seiner unzureichenden Struktur erhebliche Anteile der durch Art. 141 Abs. 1 Satz 1 BV gebotenen Treibhausgasminderungslasten auf Zeiträume nach 2030. Weitere Reduktionslasten müssen dann äußerst kurzfristig zu erbringen sein. Dies ginge – wie der bayerische Gesetzgeber in seiner Gesetzesbegründung zu Art. 2 Abs. 1 BayKlimaG selbst erkennt – mit erheblichen grundrechtlichen Freiheitseinschränkungen einher.⁶⁰

Da heutzutage fast alle Bereiche des menschlichen Lebens mit Treibhausgasemissionen verbunden sind, ist praktisch jegliche Freiheit betroffen.⁶¹ Insbesondere die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 101 BV, aber auch alle weiteren verfassungsrechtlich in der BV gewährleisteten Freiheitsgrundrechte, schützen sämtliche menschliche, und damit regelmäßig auch treibhausgasintensive, Freiheitsbetätigungen gegen staatliche Beschränkung.⁶²

Die nach Art. 2 Abs. 1 Satz 1 BayKlimaG bis zum Jahr 2030 zugelassenen Treibhausgasemissionsmengen haben bereits jetzt Folgen für die in der Zeit nach 2030 bestehende Minderungslast. Diese zugelassenen Emissionsmengen entfalten bereits jetzt Wirkung im Hinblick auf künftige Grundrechtsbeschränkungen. Die Auswirkungen von CO₂-Emissionen sind irreversibel. Gerade deshalb verbietet die Bayerische Landesver-

⁶⁰ Vgl. Gesetzesbegründung Bayrisches Klimaschutzgesetz, S. 13f., online unter https://www.stmuv.bayern.de/themen/klimaschutz/klimaschutzgesetz/doc/bayerisches_klimaschutzgesetz.pdf

⁶¹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 117.

⁶² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 184.

fassung, dass der Staat den zunehmenden Klimawandel tatenlos hinnimmt. Dies ist neben den grundrechtlichen Schutzpflichten des Staates auch auf das verfassungsrechtlich verbindliche Klimaschutzgebot des Art. 141 Abs. 1 Satz 1 BV, welches der Gesetzgeber durch Art. 1 Satz 4 BayKlimaG insoweit konkretisiert hat, die Erwärmung der Erde auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen.⁶³

Konkret herbeigeführt wird die vorwirkende Grundrechtsgefährdung durch die gesetzliche Regelung in Art. 2 Abs. 1 Satz 1 BayKlimaG, welche durch Vorgabe eines Temperaturziels implizit nur bestimmte Emissionsmengen zulässt. Denn der Verbrauch der dort für 2030 geregelten Jahresemissionsmengen verzehrt notwendig und unumkehrbar Teile des verbleibenden CO₂-Budgets.⁶⁴ Art. 2 Abs. 1 BayKlimaG schreibt eine Minderung der Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 um mindestens 55% gegenüber 1990 vor. Dadurch lässt der Landesgesetzgeber innerhalb des Rahmens bis 2030 eine erhebliche Menge an Treibhausgasemissionen zu, nämlich nach seiner eigenen Berechnung noch bis zu 5 Tonnen CO₂-Äquivalent pro Einwohner und Jahr.

Das Restbudget an Emissionen vermindert sich mit jedem weiteren Verbrauch verbleibender CO₂-Mengen. Damit schwinden auch die Möglichkeiten CO₂-relevanten Freiheitsgebrauchs und die verbleibende Zeit für eine Transformation hin zu klimaneutralen Verhaltensweisen. Daher erscheint es jedenfalls möglich, dass Grundrechte als intertemporale Freiheitssicherung vor solchen Regelungen schützen, die einen Verbrauch an Emissionen zulassen, ohne dabei ausreichend Rücksicht auf hierdurch gefährdete Freiheit zu nehmen.⁶⁵

⁶³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 120.

⁶⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 187.

⁶⁵ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 122.

D. Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet.

Art. 2 Abs. 1 und 2, Art. 5 Abs. 1 Nr. 1, Art. 7 S. 1 Nr. 1 BayKlimaG verletzen die Antragstellenden in ihren verfassungsrechtlichen Freiheitsrechten, insbesondere Art. 101 BV, in ihrer intertemporalen Dimension.

I. Rechtfertigungsbedürftiger Eingriff durch Grundrechtsvorwirkung

Die Verfassung des Freistaats Bayern verpflichtet durch Art. 141 BV alle staatlichen Stellen zum Klimaschutz. Das Klimaschutzgebot ist vor allem durch Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen zu verfolgen und verpflichtet den Staat zum Erreichen von Klimaneutralität⁶⁶ (1.). Auch der Landesgesetzgeber ist Adressat der Klimaschutzverpflichtung (2.). Die angegriffenen Regelungen des BayKlimaG sehen die Erlaubnis des Ausstoßes bestimmter Mengen klimawirksamer Treibhausgase für die kommenden Jahre bis zum Erreichen von Klimaneutralität im Jahr 2050 vor. In dieser Funktion entfalten sie eine eingriffsähnliche Vorwirkung auf die intertemporalen Freiheitsrechte der Antragstellenden, die einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürfen (3).

1. Verfassungsrechtliche Vorgaben des Art. 141 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 2 Satz 1 BV

Art. 141 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 2 Satz 1 BV verpflichtet den Freistaat Bayern zum Klimaschutz.⁶⁷ Das Klimaschutzgebot ist vor allem durch Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen zu verfolgen und verpflichtet den Staat zum Erreichen von Klimaneutralität.⁶⁸ Somit bildet die Staatszielbestimmung des Art. 141 Abs. 1 Satz 1 BV den verfassungsrechtlichen Maßstab, gegen den jedwede weitere Treibhausgasemission zu rechtfertigen ist.⁶⁹

⁶⁶ Vgl. zur parallelen Rechtslage nach Art. 20a GG BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 198.

⁶⁷ Siehe BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 198.

⁶⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 198.

⁶⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 198.

Die Einbindung des Klimaschutzes in den verfassungsrechtlichen Auftrag aus Art. 141 Abs. 1 Satz 1 BV kommt auch dadurch zum Ausdruck, dass der Gesetzgeber des BayKlimaG eine nahezu wortgleiche Formulierung in Art. 1 Satz 1 BayKlimaG aufgenommen hat; er hat somit die verfassungsrechtliche Bedeutung des Klimaschutzes einfach-rechtlich dokumentiert.

Mit Art. 2 Abs. 1 und 2 BayKlimaG hat der Landesgesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass er das Ziel aus Art. 2 Abs. 1 lit. a Pariser Übereinkommen (PA), die Erderwärmung auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, einhalten will. Dies kommt in Art. 2 BayKlimaG zwar nicht in der Wortwahl, doch aber in der Übernahme der Ziele des KSG a.F. zum Ausdruck, die ihrerseits wegen § 1 Satz 3 KSG die im PA genannte Temperaturschwelle konkretisieren soll.

Aber auch unabhängig von dieser rechtlichen Determinierung ist das Ziel des PA schon aus Gründen der naturwissenschaftlichen Notwendigkeit dasjenige Ziel, dem sich der Landesgesetzgeber zur Erreichung seines Auftrags aus Art. 141 Abs. 1 Satz 1 BV verpflichtet sehen muss. Es ist wissenschaftlicher Konsens, dass mindestens diejenigen Ziele des PA der Minimalstandard ist, um schwerwiegende Veränderungen des Weltklimas abzuwenden.

Die Ziele des PA sind damit als verfassungsrechtlich vorgegebene Temperaturgrenze durch alle staatliche Gewalt zu beachten und bilden den Maßstab für die verfassungsgerichtliche Kontrolle.⁷⁰ Art. 141 Abs. 1 Satz 1 BV bindet als justiziable Rechtsnorm⁷¹ insoweit auch die Landesregierung und den Landesgesetzgeber.⁷² Überdies übernimmt auch der bayerische Landesgesetzgeber, wenn auch nicht ausdrücklich, so doch in der Gesetzesbegründung, die Ziele des Paris Abkommens und geht sogar über diese hinaus, indem er eine Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 1.5°C als Ziel vorgibt.⁷³ Damit wären, sofern dem Landesgesetzgeber diesbezüglich eine Konkretisierungsbefugnis zugestehen sollte, auch hiernach jedenfalls die Temperaturschwelle des Paris Abkommens maßgeblich.

⁷⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 185, 205, 210 f.

⁷¹ Zur parallelen Rechtslage nach Art. 20a GG BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 205.

⁷² Zur Bindung der Länder an Art. 20a GG, vgl. Maunz/Dürig, GG-Kommentar, 93. EL 2020, Art. 20a GG, Rn. 4a.

⁷³ Gesetzesbegründung Bayerisches Klimaschutzgesetz, S. 13, online unter https://www.stmuv.bayern.de/themen/klimaschutz/klimaschutzgesetz/doc/bayerisches_klimaschutzgesetz.pdf

Art. 141 Abs. 1 Satz 1 BV verpflichtet also, den globalen Temperaturanstieg auf deutlich unter 2°C und möglichst auf 1.5°C zu begrenzen und außerdem zur Einhaltung dieser Ziele rechtzeitig Klimaneutralität zu erreichen. Damit ist jedwede CO₂-intensive Freiheitsbetätigungen an Art. 141 Abs. 1 Satz 1 BV zu messen, dieser bindet den Gesetzgeber und bildet insoweit einen Rahmen für die verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen von CO₂-Emissionen.⁷⁴

2. Bundesstaat als Adressat des Klima- und Freiheitsschutzauftrags

Die Länder sind als Träger hoheitlicher Gewalt überdies Adressaten des grundgesetzlichen Klimaschutzgebots aus Art. 20a GG, sie sind ebenfalls zur Wahrung der im Grundgesetz verbürgten Freiheitsrechte verpflichtet. Da insofern ein verfassungsrechtlicher Gleichklang mit Art. 141 Abs. 1 Satz 1 BV besteht, ergänzen sich Art. 20a GG und Art. 141 Abs. 1 Satz 1 BV.

Die Länder tragen mit der ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Quellen der Treibhausgasemissionen eine wesentliche (Mit-)Verantwortung für den Klimawandel. Seiner Verantwortung ist sich der bayerische Gesetzgeber bewusst, da er diese in § 1 S. 4 BayKlimaG ausdrücklich anerkennt, ohne allerdings ein strukturelles gesetzgeberisches Konzept vorzulegen, das ansatzweise gewährleistet, dass die Ziele über die Zeit fair verteilt eingehalten werden.

Gleichzeitig kommt den Ländern ein wesentlicher Gestaltungs- und Handlungsspielraum im Bereich des Klimaschutzes zu, bei dessen Ausfüllung sie diesen Verpflichtungen gerecht werden müssen. Dazu gehören sowohl die originären Gesetzgebungskompetenzen, die Vollziehung von Bundes- und Landesrecht sowie die nicht-vollziehende Landesverwaltung (s.o. unter B.V.1.).

Einer verfassungsrechtlichen Klimaschutzverpflichtung steht nicht entgegen, dass Landesregierung und Landesgesetzgeber ausschließlich für das jeweilige Bundesland entsprechende Maßnahmen ergreifen können und dies nicht die erforderlichen Entwicklungen auf Bundesebene oder internationaler Ebene etablieren würde.⁷⁵ Die Landesebene

⁷⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 112, 205 ff.

⁷⁵ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 250.

nimmt im Mehrebenensystem trotzdem eine herausragende Rolle ein.⁷⁶ Klimaschutz ist nur durch effektives Handeln auf allen Stufen des Mehrebenensystems realisierbar. Aufgrund unterschiedlicher Gesetzgebungskompetenzen ist es dem Bund gar nicht möglich, in jeglichen Sektoren ausreichende emissionssparende Maßnahmen zu verwirklichen.

Man stelle sich nur vor, dass der Bund im Verkehrssektor seine Ziele nicht erreicht – ein aktuell nicht gerade unrealistisches Szenario. Der Bund muss dann ein Sofortprogramm nach § 10 KSG aufstellen, hat aber nur begrenzte Handlungsmöglichkeiten, da sich die ordnungsrechtlichen Rechtsgrundlagen zu Eingriffen im Landesrecht finden, auch der Vollzug von Eingriffsmöglichkeiten des Bundesrechts, wie etwa in § 45 StVO, obliegt den Ländern. Der Beitrag der Länder zu einem effektiven und funktionierenden Klimaschutz ist daher mindestens ebenso groß wie der des Bundes, nur mit dem Unterschied, dass der Bund eine gesetzliche Struktur mit dem KSG geschaffen hat, die geeignet ist, für ausreichenden Klimaschutz zu sorgen und viele Landesklimaschutzgesetze, so auch das BayKlimaG, zwar Ziele enthalten, aber jegliche ausreichende Struktur vermissen lassen, die eine Einhaltung der Ziele erwarten lässt.

Es verbleiben insoweit durch das eher einem Schaufenstergesetz ähnelnde BayKlimaG große Lücken, obgleich aber eine Notwendigkeit zum Handeln in jeglichen Bereichen besteht. Jede Ebene muss alles in ihrer Macht Stehende tun, um die Erreichung der eigenen Klimaziele zu ermöglichen. Es kann nicht darauf verwiesen werden, dass auf anderen Ebenen bestimmte Beiträge zum Klimaschutz geleistet werden. Nach der über Art. 20a GG und Art. 141 Abs. 1 Satz 1 BV abgesicherten Klimaschutzverpflichtung sind gerade im Hinblick auf künftige Generationen bereits jetzt ausreichende Maßnahmen auf sämtlichen Ebenen des föderalen Staates zu ergreifen.⁷⁷

3. Eingriffsähnliche Vorwirkung des BayKlimaG

Die Entscheidung des Landesgesetzgebers in Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 BayKlimaG, die Treibhausgasemissionen bis 2030 auf 55% gegenüber 1990 und 5 Tonnen CO₂-Äquivalent pro Einwohner und Jahr zu reduzieren (Abs. 1) und bis 2050 klimaneutral zu sein

⁷⁶ Schilderoth/Papke, Strukturelemente der Landesklimaschutzgesetze, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 42 vom 27.05.2019, S. 19.

⁷⁷ Zur verfassungsrechtlichen Begründung siehe auch die sehr lesenswerte Dissertation: Kleiber, Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen, 2014.

(Abs. 2), entfaltet eingriffsähnliche Vorwirkung auf die durch das Grundgesetz geschützte Freiheit der Antragstellenden. Erstrecht wird dies der Fall sein, wenn die Ziele, wie politisch beabsichtigt, noch angehoben werden, das Instrumentarium aber im Wesentlichen unverändert bleibt.

a. Grundrechtsvorwirkung

Insbesondere die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG, aber auch alle weiteren verfassungsrechtlich gewährleisteten Freiheitsgrundrechte, schützen sämtliche menschliche, und damit regelmäßig auch treibhausgasintensive, Freiheitsbetätigungen gegen ungerechtfertigte staatliche Beschränkung.⁷⁸ Weil aber mit jeder weiteren Treibhausgasemission das zur Einhaltung der durch Art. 20a GG und Art. 141 Abs. 1 Satz 1 BV vorgegebenen Temperaturschwelle verbleibende Budget an Treibhausgasemissionen geringer wird, wirken sich die heute zugelassene Treibhausgasemission unmittelbar auf die Freiheitsbetätigungen von morgen aus. Je weiter der Klimawandel voranschreitet und je mehr von dem endlichen Treibhausgasbudget verbraucht wird, umso dringlicher und massiver werden staatliche Freiheitsbeeinträchtigungen zur Verhinderung von Treibhausgasemissionen und umso stärker wiegt das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot in der Abwägung mit diesen Freiheitsrechten. Zusätzlich gewinnen auch die staatlichen Schutzpflichten, insbesondere aus Art. 99 BV, an Gewicht.

Es ist daher „das Verfassungsrecht selbst, das mit jedem Anteil, der vom endlichen CO₂-Budget verzehrt wird, umso dringender aufgibt, weitere CO₂-relevante Freiheitsausübung zu unterbinden.“⁷⁹ Im Ergebnis müssen in Zukunft immer drastischere Einschränkungen der Freiheitsrechte als verfassungsmäßig gerechtfertigt in Kauf genommen werden, je mehr Treibhausgas heute emittiert wird.⁸⁰ Diese vom Bundesverfassungsgericht als „rechtlich vermittelte eingriffsähnliche Vorwirkung“ beschriebene Auswirkungen der aktuellen staatlichen Emissionsmengenregelungen stellen bereits heute einen Grundrechtseingriff dar.

Konkret herbeigeführt wird die vorwirkende Grundrechtsgefährdung durch gesetzliche Regelungen wie die des BayKlimaG, die festlegen, welche CO₂-Emissionsmengen in den nächsten Jahren zugelassen werden sollen. Denn der Verbrauch der dort für 2030

⁷⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 184.

⁷⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 187.

⁸⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 186 ff.

geregelten Jahresemissionsmengen verzehrt notwendig und unumkehrbar Teile des verbleibenden CO₂-Budgets.⁸¹

Art. 2 Abs. 1 BayKlimaG schreibt eine Minderung der Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 um mindestens 55% gegenüber 1990 vor. Dadurch lässt der Landesgesetzgeber innerhalb des Rahmens bis 2030 eine erhebliche Menge an Treibhausgasemissionen, nämlich nach seiner eigenen Berechnung noch bis zu 5 Tonnen CO₂-Äquivalent pro Jahr und Person zu. Dies geht zwangsläufig mit einer „unumkehrbar angelegte[n] rechtliche[n] Gefährdung künftiger Freiheit“⁸² einher.

b. Freiheitsgefährdende Wirkung des BayKlimaG

Aus heutiger Sicht ist absehbar, dass mit der Reduktion der Emissionen um 55% auf 5 Tonnen CO₂-Äquivalente pro Einwohner und Jahr bis 2030 für den Zeitraum danach ganz erhebliche Emissionsreduktionen und damit verbunden Freiheitseinbußen zur Einhaltung der verfassungsrechtlich Maßgeblichen Temperaturschwelle unvermeidbar werden.

Die Verfassung selbst schreibt keinen Verteilungsschlüssel für die Aufteilung des nationalen Restbudgets auf die einzelnen Bundesländer vor. Diese stellt vielmehr – wie auch die Verteilung des globalen Budgets auf die einzelnen Staaten⁸³ – eine politische Entscheidung dar. Insofern ist das verbleibende Restbudget des Freistaats Bayern nicht zahlen genau verfassungsrechtlich determiniert.

Eine solche wird auch die sehr unterschiedlichen tatsächlichen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern berücksichtigen müssen. Der absolute und der pro-Kopf-Ausstoß von Treibhausgasen variiert. Grund hierfür sind vor allem die Standorte von Kohlekraftwerken und treibhausgasintensiven Industrien wie die Stahlproduktion. Bundesländer wie Brandenburg, Nordrhein-Westfalen oder das Saarland kommen daher auf deutlich höhere pro-Kopf-Emissionen von teils über 20 Tonnen CO₂ pro Jahr und Einwohner.⁸⁴ Folglich ist bereits absehbar, dass von einem deutschlandweit verbleibenden Restbudget ein verhältnismäßig großer Anteil in diesen Bundesländern verbraucht werden wird und ein

⁸¹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 187.

⁸² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 186.

⁸³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 225.

⁸⁴ LiKi Länderinitiative Kernindikation, Kohlendioxidemissionen, online unter <https://www.lanuv.nrw.de/liki/index.php?indikator=607&aufzu=1&mode=indi>.

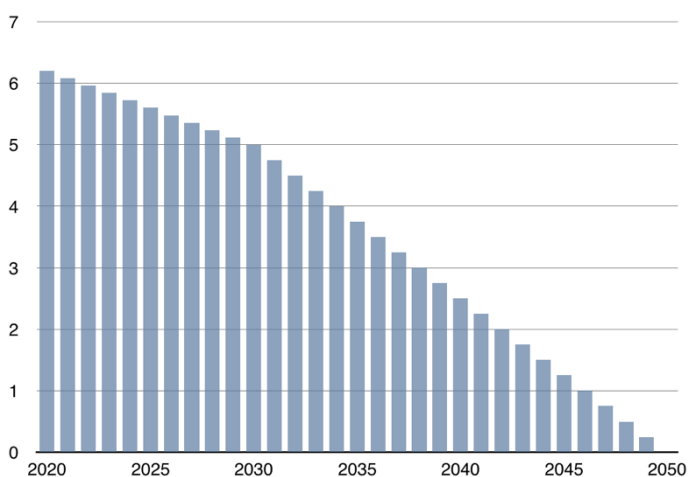
sehr viel geringerer Anteil in Bundesländern mit strukturell bedingt niedrigeren Emissionswerten wie dem Freistaat Bayern.

Nichtdestotrotz stellt eine Verteilung der verbleibenden Emissionen nach aktueller Einwohnerzahl eine naheliegende⁸⁵ Vergleichsgröße, die auch der SRU seiner Berechnung des nationalen CO₂-Budgets zugrunde gelegt hat (s.o. BB.II.) Schließlich legt auch der bayerische Gesetzgeber selbst die pro-Kopf-Emissionen als Referenzwert das Ziel aus Art. 2 Abs. 1 BayKlimaG fest. Wenn der Landesgesetzgeber diese Zahlen selbst festlegt, wird sich die zur Erreichung der Ziele erforderliche zukünftige Beschränkung der Freiheit der Antragstellenden daran messen lassen müssen.

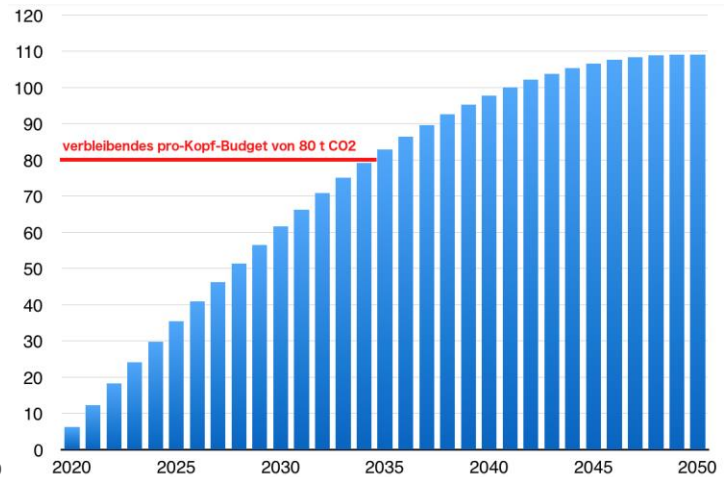
Diese Ziele sind jedoch viel zu niedrig, sie verlagern zukünftige Beschränkungen der Freiheit zu weit in die Zukunft.

Verteilt man das vom SRU zur Einhaltung von 1,75°C ermittelte Restbudget von 6,7 Gigatonnen auf die derzeitige Bevölkerung von 83,2 Mio. Einwohner, so verbleibt ab 2020 noch ein Restbudget von insgesamt 80 Tonnen CO₂ pro Person. Unterstellt man eine lineare Reduktion des pro-Kopf-Ausstoßes zur Einhaltung der Ziele des BayKlimaG von 6,2 Tonnen im Jahr 2020 auf 5 Tonnen im Jahr 2030, so würden bis 2030 pro Person eine Gesamtmenge von ca. 61 Tonnen CO₂ emittiert und es verblieben folglich von dem pro-Kopf-Budget lediglich 19 Tonnen bis zum Erreichen von Klimaneutralität. Dieser Rest wäre bei anschließend weiterhin linearer Reduktion von 5 Tonnen im Jahr 2030 auf 0 Tonnen im Jahr 2050 bereits im Jahr 2034, somit 16 Jahre (!) vor der aktuell angestrebten Treibhausgasneutralität, komplett aufgezehrt:

⁸⁵ VG Berlin, Urteil der 10. Kammer vom 31. Oktober 2019 - VG 10 K 412.18 – Rn. 87.



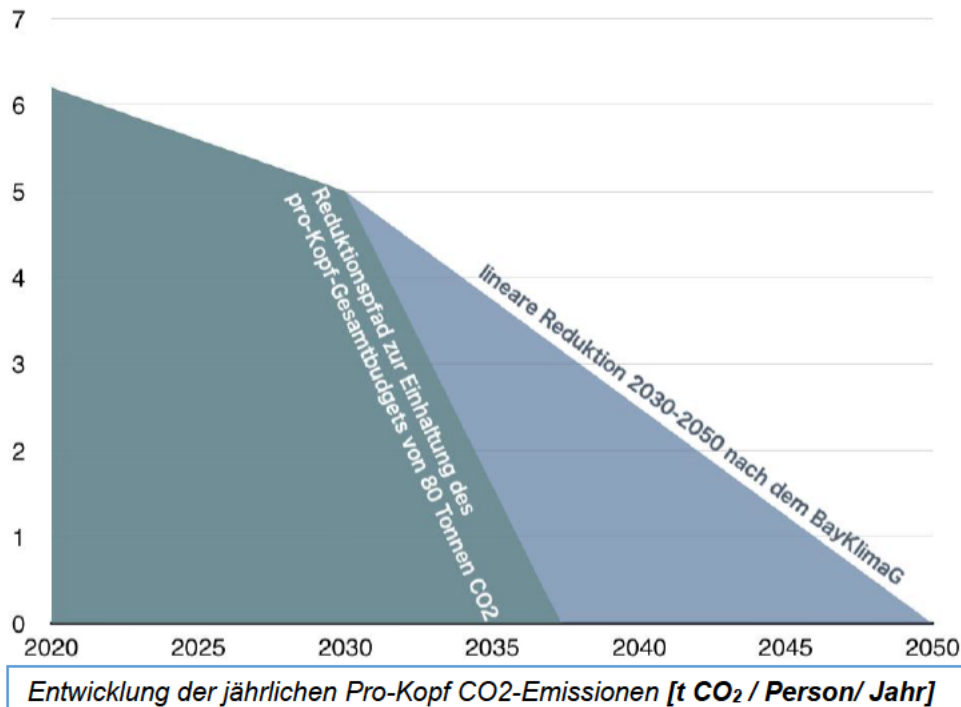
Entwicklung der jährlichen Pro-Kopf CO₂-Emissionen nach Maßgabe des BayKlimaG auf linearem Reduktionspfad [t CO₂ / Person / Jahr]



Entwicklung der absoluten Pro-Kopf CO₂-Emissionen nach Maßgabe des BayKlimaG auf linearem Reduktionspfad bis 2050 [t CO₂ / Person]

Nach der derzeitigen Konzeption des BayKlimaG erfolgt also voraussichtlich zwischen 2034 und 2035 die verfassungswidrige „Vollbremsung“, in der die Emission in kürzester Zeit unter erheblichen Freiheitseinbußen auf Null reduziert werden müssen.

Würde der Gesetzgeber nach Feststellung dieser (jetzt bereits absehbaren) Tatsache im Jahr 2030 „nachjustieren“ (was nur durch besonders strenge Maßnahmen unter Eingriff in Freiheitsrechte gelingen kann) und zur Einhaltung des aus dem nationalen Restbudget abgeleiteten pro-Kopf-Budgets (dann noch ca. 19 Tonnen CO₂ pro Kopf) einen neuen linearen Reduktionspfad ableiten, so würde ebenfalls eine drastische Reduzierung der Emissionen von jährlich 5 Tonnen pro Einwohner im Jahr 2030 auf 0 Tonnen im Jahr 2037 erforderlich. Innerhalb von nur 7 Jahren müsste Klimaneutralität erreicht werden:



Diese Berechnungen zeigen eindeutig, dass die im BayKlimaG formulierten Reduktionsziele nach 2030 ganz erhebliche Minderungsanstrengungen und damit Freiheitseinbußen erforderlich machen werden, damit das verbleibende CO₂-Budget zur Einhaltung der verfassungsrechtlich maßgeblichen Schwelle nicht überschritten wird.

In anderen Worten: Würden alle Bundesländer ihre Emissionen mit der Geschwindigkeit des BayKlimaG reduzieren, wäre das nationale Restbudget 2034 bereits verbraucht. Selbst bei Nachbesserung im Jahr 2030 müsste innerhalb von nur 7 Jahren Klimaneutralität erreicht werden. Eine Vollbremsung ist dem BayKlimaG folglich inhärent.

Dabei sind diese überschlägigen Berechnungen konservativ. Zur Einhaltung des verfassungsrechtlich maßgeblichen Temperaturziels erscheint ein noch drastischerer Reduktionspfad wahrscheinlich. Denn die Berechnung legen das vom SRU formulierten nationalen CO₂-Budget zur Einhaltung von 1,75°C zugrunde. Diese Temperaturschwelle erfüllt schon nicht den verfassungsrechtlichen Auftrag aus Art. 20a GG und Art. 141 Abs. 1 Satz 1 BV, den Temperaturanstieg möglichst auf 1,5°C zu begrenzen.⁸⁶ Darüber hinaus lassen die Berechnungen unberücksichtigt, dass auf das Bundesland Bayern aus strukturellen Gründen ein viel kleinerer Anteil des nationalen Restbudgets entfallen wird. So

⁸⁶ Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 235.

werden beispielsweise mit dem von der Bundesregierung geplanten (und nach wie vor verteidigten) Kohleausstieg bis 2038 in den kohleverstromenden Bundesländern noch ganz erhebliche CO₂-Mengen emittiert und damit große Anteile des nationalen Budgets verbraucht werden. Das bayerische Restbudget wird nach dieser politischen Verteilungsentscheidung auf Bundesebene folglich nicht (wie oben angenommen) seinem Pro-Kopf-Anteil entsprechen, sondern die Minderungslast in Bayern verstärken und einen sehr viel steileren Reduktionspfad im Freistaat erforderlich machen.

Insofern wären ab 2030 entsprechende Maßnahmen zur Emissionsreduktion von unzumutbarem Ausmaß erforderlich, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen des durch Art. 20a GG und Art. 141 Abs. 1 Satz 1 BV festgelegten Emissionsrahmens und der grundrechtlichen Schutzpflicht aus Art. 99 BV zu genügen.⁸⁷

Die bis 2030 ausgestoßenen Treibhausgasmengen stehen im Zeitraum danach nicht mehr zu Verfügung. Zu ihrer Einsparung wird der Freistaat Bayern zunehmend intensiver in die Freiheitsrechte eingreifen müssen. Damit gefährdet der bayerische Gesetzgeber die intertemporale Freiheitssicherung durch die Gewährung erheblicher Emissionsmengen in der Gegenwart.

Die Gefährdung nimmt drastisch noch dadurch zu, dass er keine gesetzgeberische Struktur geschaffen hat, die erwarten lässt, dass die Ziele eingehalten werden und, sollte sich eine Zielverfehlung abzeichnen, rechtzeitig vorher auf diese reagiert wird. Werden die nötigen Maßnahmen daher wegen der fehlenden Reaktion verschleppt, steigt die Gefahr zukünftiger Grundrechtseingriffe nochmals ganz erheblich an. Oder, um es anders zu sagen: Die Antragstellenden haben schlicht die Befürchtung, dass die mangelnden aktuellen Regeln zu derart heftigen gesellschaftlichen Konflikten am Ende dieser und am Beginn der kommenden Dekade führen werden, die Verteilungskämpfe werden schlicht zu groß.

Die Vorschriften in Art. 2 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1 Nr. 1, Art. 7 S. 1 Nr. 1 BayKlimaG haben indes eine irreversible, eingriffsähnliche Vorwirkung auf die nach dem Jahr 2030 bleibenden Möglichkeiten, die aus dem Grundgesetz verbürgten Freiheitsrechte tatsächlich auszuüben. Eine solche Freiheitsbeschränkung bedarf der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.

⁸⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 246.

II. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser akuten Gefahr künftiger Freiheitseinbußen setzt voraus, dass die über das Ausmaß künftiger Freiheitseinbußen mitbestimmenden Vorschriften des BayKlimaG mit den elementaren Grundentscheidungen der Verfassung des Freistaats vereinbar sind und zu keinen unverhältnismäßigen Belastungen der künftigen Freiheit der Antragstellenden führen.⁸⁸

1. Verhältnismäßigkeit

Aus dem Verhältnismäßigkeitsgebot leitet sich die Verpflichtung des Gesetzgebers ab, das CO₂-Restbudget so aufzuteilen, dass damit einhergehende Freiheitseinbußen trotz steigender Klimaschutzanforderungen weiterhin zumutbar ausfallen und zukünftige Generationen nicht einseitig die Reduktionslast zu tragen haben.⁸⁹ Denn wenn den künftigen Generationen die größten Teile der Reduktionslast überlassen werden, wird für diese eine *Vollbremsung* der Emissionen – verbunden mit schwerwiegenden Freiheitseinbußen – nicht mehr vermeidbar sein.⁹⁰

Diese abzusehenden Einschränkungen kann der Landesgesetzgeber durch Festlegung geeigneter Ziele und Schaffung der Instrumente zu ihrer Einhaltung vorbeugen und verhindern. Die von ihm definierten Reduktionsziele müssen daher zum jetzigen Zeitpunkt hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf künftige Freiheitsbetätigungen verhältnismäßig sein.⁹¹ Dieser Prüfungsmaßstab wird durch den objektiven Schutzauftrag in Art. 141 Abs. 1 Satz 1 BV verstärkt, der sich ganz explizit an den Gesetzgeber wendet. Darin ist, neben dem Klimaschutzgebot (s.o. DI.1.), der Schutz künftiger Generationen bereits im Wortlaut angelegt. Es verbieten sich indes solche Maßnahmen hinsichtlich der CO₂-Reduktion, die sich einseitig zulasten künftiger Generationen auswirken.

Soweit sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine verlässlichen Feststellungen zu zukünftigen Freiheitseinschränkungen durch die unausweichliche Pflicht zur Reduktion

⁸⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 188.

⁸⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 192; Meyer, NJW 2020, 894 (896 f.).

⁹⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 192.

⁹¹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 192.

von Treibhausgasen treffen lassen, muss der Gesetzgeber dennoch wirksame Maßnahmen ergreifen, welche derartige Risiken jedenfalls erheblich einschränken.⁹² Insoweit kann der Gesetzgeber zur Ergreifung von vorausschauenden Maßnahmen verpflichtet sein, um die zukünftige – insbesondere nach dem Jahr 2030 – Reduktionslast grundrechtsschonend zu bewältigen.

2. Notwendigkeit grundrechtsschonender Vorkehrungen

Die Verfassung des Freistaats Bayern verpflichtet also zur Eindämmung von Gefahren erheblicher Grundrechtsbeeinträchtigungen und zu einem schonenden Umgang mit Grundrechten.⁹³

Soweit der Landesgesetzgeber durch die Formulierung von Minderungszielen im BayKlimaG für die Jahre bis zum Erreichen der durch Art. 141 Abs. 1 Satz 1 BV gebotenen Klimaneutralität weitere Emissionsmengen zulässt und dadurch den Verbrauch erheblicher Anteile des verbleibenden Treibhausgasbudgets vorsieht, ist er zu einer verfassungskonformen Ausgestaltung des Reduktionspfades bis zur Klimaneutralität verpflichtet (a.).

Darüber hinaus hat er zur Eindämmung der Gefahr unverhältnismäßiger Freiheitseinbußen die Einhaltung des Reduktionspfades und der damit verbundenen Minderungsziele durch ein Mindestmaß an Verbindlichkeit, Überprüfbarkeit und durch Möglichkeiten zur Nachbesserung und Reaktion auf Zielverfehlung sicherzustellen; er muss ein Instrumentarium schaffen, welches eine Zieleinhaltung erwarten lassen kann (b.).

a. Verfassungskonforme Ausgestaltung des Reduktionspfades

Aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit hat das Bundesverfassungsgericht insbesondere die Pflicht des Gesetzgebers abgeleitet, „die nach Art. 20a GG verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen von CO₂-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend in grundrechtsschonender Weise über die Zeit zu verteilen“.⁹⁴ Erforderlich ist

⁹² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 194.

⁹³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 245.

⁹⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 243.

dafür die Formulierung eines Reduktionspfades, der den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt und im Einklang mit dem verbleibenden Restbudget an Emissionen letztendlich zum Ziel der Klimaneutralität führt.⁹⁵

aa. Formulierung eines Reduktionspfades

Zunächst muss der Landesgesetzgeber einen entsprechenden Reduktionspfad formulieren und damit die erforderliche Verteilungsentscheidung treffen. Ob er diesem absolute Emissionsmengen oder relative Minderungsquoten zugrunde legt, bleibt ihm überlassen. Ohne jegliche Festlegung eines solchen Pfades, sind weder eine faire Verteilung von Freiheitschancen über die Zeit noch die Einleitung der zum Erreichen von Klimaneutralität erforderlichen Transformation denkbar.

Dabei genügt der Gesetzgeber seiner Pflicht zur Eindämmung der Gefahr künftiger Freiheitseinbußen auch dann nicht, wenn er sich darauf beschränkt, ein bloßes Punktziel für 2030 oder 2050 festzusetzen und dabei gänzlich offenlässt, wie der Weg bis dahin auszugestalten ist. Denn auch dies birgt die erhebliche Gefahr für später erforderliche *Vollbremsungen*. Dabei ist aber gerade die Höhe der bis 2030 noch zugelassenen Emissionen entscheidend für das Ausmaß der später zu erduldenen Freiheitseinbußen. Gleichermassen muss auch für die Zeit bis zum Erreichen von Klimaneutralität für 2050 ein Weg zumindest erkennbar sein. Für das Einhalten der durch Art. 20a GG und Art. 141 Abs. 1 Satz 1 BV vorgegebenen Temperaturschwelle wird es maßgeblich darauf ankommen, wie schnell die Emissionen nach 2030 reduziert werden. Denn für den Zeitraum 2030-2050 zeichnet sich gerade die erhebliche Gefahr ganz massiver Reduktionserfordernisse ab, die die eingriffsähnliche Vorwirkung des Klimaschutzgesetzes begründen (s.o.).

bb. Grundrechtsschonende Verteilung der Freiheitschancen

Reduktionspfade sind eine gesetzgeberische Verteilungsentscheidung. Diese Verteilungsentscheidung muss die intertemporären Freiheitsrechte der Antragstellenden, aber auch die objektiv-rechtliche Schutzverpflichtung in Bezug auf künftige Generationen aus

⁹⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 255.

Art. 99 BV,⁹⁶ angemessen berücksichtigen.⁹⁷ Den Großteil der Reduktionslast auf spätere Zeitpunkte und künftige Generationen zu verlagern, erlaubt das Grundgesetz gerade nicht.⁹⁸ Notwendige Voraussetzung für die Einhaltung dieser Verpflichtung und das Treffen einer verfassungskonformen Verteilungsentscheidung ist, dass sich der Gesetzgeber als Hauptadressat der Klimaschutzverpflichtung aus Art. 141 Abs. 1 Satz 1 BV überhaupt der zu verteilenden Ressource bewusst ist und ihren Umfang erfasst. Es bedarf der – zumindest annähernden – Bezifferung der auf dem Weg zur Klimaneutralität noch verbleibenden Emissionsmengen. Anders ist eine Verteilungsentscheidung über Treibhausgasemissionen und damit Freiheitschancen denklogisch ausgeschlossen.

cc. Notwendigkeit eines entwicklungsfördernden Planungshorizonts

Sofern die Verfassung selbst aufgrund bestehender Ungewissheiten und Wertungserfordernissen hinsichtlich des zum Erreichen der nach Art. 20a GG und Art. 141 Abs. 1 Satz 1 BV maßgeblichen Temperaturschwelle noch verbleibenden Restbudgets keinen konkret zu beziffernden Reduktionspfad vorzuschreiben vermag, so verpflichtet sie den Gesetzgeber jedoch, den Übergang in eine klimaneutrale Gesellschaft rechtzeitig einzuleiten.⁹⁹ Zwar kann der Gesetzgeber die im Einzelnen erforderlichen Entwicklungen kaum im Detail vorgeben. Er muss aber die „grundlegende Voraussetzungen und Anreize dafür [...] schaffen, dass diese Entwicklungen einsetzen.“¹⁰⁰

Das erfordert Planungsentscheidungen, die absehbar werden lassen, „dass und welche Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs- und Kultureinrichtungen, Konsumgewohnheiten oder sonstigen heute noch CO₂-relevanten Strukturen schon bald erheblich umzugestalten sind“.¹⁰¹ Auf diese Weise entsteht der notwendige Planungsdruck, der sich auf die rechtzeitige Etablierung klimaneutraler Verhaltensweisen und Technologien auswirkt, die für eine grundrechtsschonende Einhaltung der nach Art. 20a GG und Art. 141 Abs. 1 Satz 1 BV maßgeblichen Temperaturschwelle unerlässlich sind.¹⁰² Damit diese grundlegende gesellschaftliche Transformation hin zur Klimaneutralität überhaupt noch rechtzeitig möglich ist, muss auch der Freistaat Bayern seinen gesamten Handlungsspielraums in allen seinen Kompetenzbereichen ausschöpfen.

⁹⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 146.

⁹⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 244.

⁹⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 192.

⁹⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 248.

¹⁰⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 248.

¹⁰¹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 249.

¹⁰² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 249.

Die Länder haben auch in praktischer Hinsicht die Möglichkeit, einen entwicklungsfördernden Planungshorizont zu schaffen. Gerade im Hinblick auf deren ausschließliche Gesetzgebungskompetenz ist enormes Potential für die Schaffung von Anreizen für klimaneutrale Alternativen und Entwicklungen gegeben. Dies betrifft insoweit das Planungs-, Bildungs-, Kommunal-, Bauordnungs- sowie Verwaltungsorganisationsrecht für Landes- und Kommunalbehörden (s.o. unter B1.B.V).

Legte der Landesgesetzgeber beispielsweise frühzeitig fest, dass für die mit der Landesplanung verbundenen Infrastrukturen ab einem bestimmten Zeitpunkt nur noch bestimmte jährliche Emissionsmengen zur Verfügung stehen, könnte dies Anreiz und Druck für die Entwicklung und Verbreitung alternativer Techniken und der dafür erforderlichen Infrastruktur entfalten. In der Folge müssten zum Beispiel die Länder ihre Raumordnungspläne dergestalt anpassen, dass diese flächendeckend die Freihaltung zusammenhängender Waldgebiete als Kohlendioxid-Senken oder bestimmter Flächen für Solaranlagen gewährleisten.¹⁰³ Auch könnte der Gesetzgeber zur Einsparung von Emissionen im Bauordnungssektor verpflichten. Insoweit bestünde die Verpflichtung, spezifische Maßnahmen in den Bauordnungen zu etablieren, die das enorme Potential der Energieeinsparung in Gebäuden hinreichend ausschöpfen. Dies würde wiederum die Entscheidung von Bürgerinnen und Bürgern beim Bau von Häusern oder Kauf von Grundstücken beeinflussen und somit klimaneutrale Anreize schaffen.

dd. Anforderungen an die Ausgestaltung des Reduktionspfads

Das Verfassungsrecht gibt also vor, dass Reduktionsmaßgaben sowohl bis zum Jahr, aber auch über das Jahr 2030 hinaus und zugleich hinreichend weit in die Zukunft, auf einem Reduktionspfad festgelegt werden müssen, um den erforderlichen, hinreichenden Planungshorizont zu gewährleisten.¹⁰⁴ Dass diese Entwicklungen rechtzeitig – und damit alsbald – beginnen, ist erforderlich, um künftige Freiheit nicht plötzlich, radikal und ersatzlos beschneiden zu müssen.¹⁰⁵

Darüber hinaus müssen weitere Jahresemissionsmengen und Reduktionsmaßgaben so differenziert festgelegt werden, dass eine hinreichend konkrete Orientierung entsteht.

¹⁰³ Vgl. Reidt, DVBl 2011, 789 (793 f.).

¹⁰⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 253 m.w.N.

¹⁰⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 253.

Erst dies erzeugt den erforderlichen Planungsdruck, weil nur so erkennbar wird, dass und welche Produkte und Verhaltensweisen im weitesten Sinne schon bald erheblich umzugestalten sind. Wenn im Einzelnen konkret erkennbar ist, dass, wann und wie die Möglichkeit endet, Treibhausgas zu emittieren, wächst die Wahrscheinlichkeit, dass klimaneutrale Technologien und Verhaltensweisen diesem Entwicklungspfad entsprechend zügig etabliert werden.¹⁰⁶ Nur so wird die Gefahr erheblicher Freiheitseinbußen eingedämmt.

b. Schaffung eines geeigneten Rahmens zur Einhaltung der Reduktionsziele

Darüber hinaus besteht die Verpflichtung des Gesetzgebers, die geeigneten gesetzlichen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen zu treffen, um die Einhaltung des Reduktionspfades sicherzustellen. Dies erfordert es, über ein Mindestmaß an Verbindlichkeit der Minderungsziele hinaus entsprechende Kontroll- und Korrekturmöglichkeiten bei der Umsetzung des formulierten Emissionsreduktionspfades bereitzustellen.

Diese Pflicht ergibt sich schon aus dem Vorbehalt des Gesetzes und dem Demokratieprinzip, wonach der unmittelbar demokratisch legitimierte Gesetzgeber in grundrechts-sensiblen Bereichen die wesentlichen Entscheidungen selbst und damit Eingriffe in die Freiheitsrechte hinreichend bestimmt vorzuzeichnen hat.¹⁰⁷ Die für die Grundrechtsausübung wesentlichen Entscheidungen dürfen weder offen gelassen noch ohne hinreichend bestimmte Vorgaben und Leitplanken an die Exekutive delegiert werden. Damit muss die eingriffsähnliche Vorwirkung entfaltende Regelung von Emissionsminderungszielen durch den Gesetzgeber auch hinreichend bestimmt vorgeben, unter welchen Voraussetzungen Freiheitsgefährdungen durch Zielverfehlung zulässig sein und welche Folgen diese haben sollen.

Vor allem aber erfordert die Verpflichtung zur Eindämmung der Gefahr erheblicher Grundrechtsbeeinträchtigungen¹⁰⁸ eine entsprechende Ausgestaltung der gesetzgeberischen Maßnahmen.

¹⁰⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 254.

¹⁰⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 260 m.w.N.

¹⁰⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 245.

Zu einer wirksamen Eindämmung der bezeichneten Gefahren muss der Gesetzgeber eine gewisse Verbindlichkeit schaffen und die erforderlichen Mechanismen und Instrumentarien bereitstellen, die eine Einhaltung des formulierten Minderungspfads überhaupt erwarten lassen.

Angesichts des Ausmaßes der drohenden Gefahren verletzt der Gesetzgeber diese Pflicht, wenn er die Erreichung gesetzter Ziele dem Zufall überlässt und nur allgemeine Wunschvorstellungen formuliert (Art. 2 Abs. 3 BayKlimaG: „Jeder soll nach seinen Möglichkeiten zur Verwirklichung der Minderungsziele beitragen.“²Die staatlichen Behörden unterstützen die Verwirklichung der Minderungsziele im Rahmen ihrer hoheitlichen Tätigkeit.“).

Der Einhaltung des Klimaschutzgebotes aus Art. 20a GG im Wege von *trial and error* sowie eines Klimaschutzes „ins Blaue hinein“ hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich eine Absage erteilt.¹⁰⁹ Ein solcher Ansatz verletzt gerade die Pflicht zur intertemporalen Freiheitssicherung wegen der irreversiblen Folgen der bereits heute getroffenen Emissionsentscheidungen.

Wenn der Reduktionspfad eine gesetzgeberische Verteilungsentscheidung über Freiheitschancen darstellt und selbst eingriffsähnliche Vorwirkung entfaltet (s.o.), dann muss seine Einhaltung sichergestellt werden. Um aber eine tatsächliche Zielverfolgung überhaupt gewährleisten zu können, müssen eventuelle Fehlentwicklungen und damit einhergehende erhebliche zusätzliche Freiheitsgefährdungen überhaupt festgestellt werden können.

Dazu bedarf es einerseits der Überprüfung und Kontrolle der Einhaltung des Reduktionspfades. Andererseits muss der Gesetzgeber festlegen, ob, wann und mit welchen Mitteln welche staatliche Stelle auf eine sich abzeichnende Zielverfehlung zu reagieren hat. Andernfalls würde der sich die verfassungsrechtliche Pflicht zur Ausweisung eines entsprechenden Reduktionspfades (s.o.) in einer politischen Absichtserklärung erschöpfen. Das wird aber weder dem Klimaschutzgebot aus Art. 141 Abs. 1 Satz 1 BV noch der Pflicht zur intertemporalen Freiheitssicherung, insbesondere für das Grundrecht aus Art. 101 BV, und auch nicht der Schutzverpflichtung aus Art. 99 BV gerecht.

¹⁰⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 218.

3. Unzureichende Regelungen des BayKlimaG

Das BayKlimaG stellt einen verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigenden Eingriff in die intertemporären Freiheitsrechte der Antragstellenden dar, weil es schon keinen verfassungskonformen Reduktionspfad vorsieht (aa.). Darüber hinaus stellt es keinerlei Mechanismen bereit, um die formulierten Reduktionsziele überhaupt erreichen zu können (bb.).

a. Keine Formulierung eines verfassungskonformen Reduktionspfades

Das BayKlimaG stellt – ähnlich wie das KSG – ein Rahmengesetz dar, welches eine konkrete Zielvorgabe hinsichtlich eines Minderungsprozentsatzes formuliert, ohne konkrete Maßnahmen zu ihrer Umsetzung festzulegen. Der bayerische Gesetzgeber hat in Art. 2 BayKlimaG Ansätze eines Reduktionsrahmens vorgegeben. In Art. 2 Abs. 1 Satz 1 BayKlimaG ist eine Reduktion der Treibhausgasemissionen für das Jahr 2030 von mindestens 55 % je Einwohner gegenüber 1990, festgelegt. Darüber hinaus soll das Bundesland Bayern gemäß Art. 2 Abs. 2 BayKlimaG bis zum Jahr 2050 klimaneutral sein.

Die Formulierung dieser beiden Punktziele genügt jedoch den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ausgestaltung eines Reduktionspfades nicht. Denn diese lassen eine Verteilungsentscheidung schon nicht hinreichend erkennen. Ohne Ergreifung gesetzlicher Maßnahmen zur Abmilderung der künftigen Emissionsminderungslasten kann die grundrechtlich garantierte intertemporale Freiheitssicherung über Zeit und Generationen hinweg aber nicht gewährleistet werden.

aa. Fehlender Reduktionspfad bis 2030

Angesichts der in Art. 2 Abs. 1 Satz 1 BayKlimaG normierten Ziele wäre zunächst eine hinreichende Ausgestaltung des Reduktionspfades bis zum Jahr 2030 erforderlich. Das BayKlimaG stellt eine solche Ausgestaltung aber nicht bereit. Es beinhaltet auch keine geeignete Regelungstechnik zur Festlegung sinkender Jahresemissionsmengen und ist somit nicht geeignet, der weiteren Entwicklung hinreichend Orientierung zu geben. Dabei sind gerade die Reduktionsbemühungen in den nächsten Jahren bis 2030 entscheidend für das Ausmaß künftiger Freiheitseinbußen. Denn es sind die irreversiblen Emis-

sionen der nächsten 10 Jahre, die die Freiheitschancen bei fortschreitendem Klimawandel und weitgehendem Verbrauch des verbleibenden Budgets gerade in dem Zeitraum danach erheblich beeinträchtigen werden.

Darüber hinaus liegt es nahe, zur Gewährleistung des erforderlichen Planungshorizontes und zur schnellstmöglichen Einleitung der gesellschaftlichen Transformationsprozesse, sektorspezifische Reduktionsvorgaben – wie auf Bundesebene in § 4 KSG und Anlage 2 vorgesehen – zu definieren. Wenngleich dem Gesetzgeber die Wahl der Mittel zur Wahrnehmung seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtung zum Klimaschutz, zur intertemporalen Freiheitssicherung und zur Erfüllung der Schutzpflichten gegenüber zukünftigen Generationen grundsätzlich freisteht, so muss er doch zur Schaffung des entsprechenden Planungshorizontes überhaupt einen – abseh- und auch umsetzbaren – Rahmen vorgeben. Sektorspezifische Minderungsquoten oder Jahresemissionsmengen könnten entsprechende Transparenz schaffen. Solche enthält das BayKlimaG jedoch nicht. Andere Mechanismen zur Gewährleistung eines entsprechenden Planungshorizonts sucht man im BayKlimaG vergeblich.

Wie wenig die Konzeption im BayKlimaG zur Einleitung der erforderlichen gesellschaftlichen Transformation beiträgt, ergibt sich schon aus dem Umstand, dass das Gesetz noch nicht einmal die Möglichkeit ausschließt, dass die Reduktionen zwischen heute und 2030 zunächst noch ansteigen, ein Zustand, der in den letzten Jahren in Bayern tatsächlich eingetreten ist.¹¹⁰ Das Gesetz schreibt keine bis 2030 stetig abnehmenden Emissionsmengen vor.

Dass ein zwischenzeitlicher Anstieg keine bloß abstrakte Befürchtung darstellt, zeigt die Entwicklung der vom bayerischen Wirtschaftsministerium ermittelten pro-Kopf-Emissionswerte: Danach stagniert der pro-Kopf-Ausstoß seit 2016 bei 6,1 Tonnen CO₂ und stieg zuletzt im Jahr 2019 wieder auf 6,2 t CO₂ an.¹¹¹ Im Energiesektor stiegen die CO₂-Emissionen seit 2017 ebenfalls wieder an.

¹¹⁰ Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie, Energiedaten.Bayern – Schätzbilanz, Stand 19.08.2020, S. 34, online unter https://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwi/Publikationen/2020/2020-08-31_Energiedaten_Bayern_Schaetzbilanz.pdf.

¹¹¹ Bayerisches Landesamt für Umwelt, Kohlenstoffdioxid – Aktueller Trend, online unter https://www.lfu.bayern.de/umweltdaten/indikatoren/klima_energie/co2_emissionen/index.htm; Bayerisches Staatsministerium, Energiedaten.Bayern – Schätzbilanz, 2019, S. 33, online unter https://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwi/Publikationen/2020/2020-08-31_Energiedaten_Bayern_Schaetzbilanz.pdf.

Das exekutive Planungsinstrument des nach Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 BayKlimaG zu erstellen- den Bayerischen Klimaschutzprogramms ist weder für die Ausgestaltung des Reduktionspfades als solchem noch für die Schaffung des dringend erforderlichen Planungshorizonts geeignet, weil es lediglich – ohne jegliche Planungssicherheit zu gewährleisten – unverbindliche Maßnahmenpakete beinhaltet. Es ist überdies schon gar nicht ersichtlich, wann eine Erstellung und Fortschreibung überhaupt erfolgen soll, man könnte annehmen, dass eine unverzügliche Pflicht gilt, wenn keine Frist genannt ist, sicher ist dies aber nicht. Einen Planungshorizont und Orientierungsfunktion kann es aber nicht entfalten, wenn derartige Unsicherheiten verbleiben.

Gleiches gilt für den nach Art. 7 S. 1 Nr. 1 BayKlimaG zu erstellenden Klimabericht, der lediglich alle zwei Jahre über die Emissionsentwicklung *informiert*. Informationen gibt es genug, es ist zu handeln.

Aus beiden Instrumenten, Klimaschutzprogramm und Klimabericht, ergeben sich weder verbindliche Vorgaben, noch Anreize oder planerische Richtungsentscheidungen hin zu einer klimaneutralen Gesellschaft.

Der Gesetzgeber kann Zwischen- und Sektorziele selbst bestimmen oder die Exekutive zum Erlass von Rechtsverordnungen mit bestimmten Vorgaben zur Emissionsreduktion ermächtigen.¹¹²

Der bayerische Gesetzgeber hat jedoch keinerlei Regelungen selbst erlassen, in denen Jahresemissionsmengen festgelegt sind. Auch hat er keine Verpflichtung zum Erlass derartiger Regelungen in der Zukunft normiert. Es sind keine Maßnahmen getroffen, welche überhaupt verbindliche Anordnungen treffen. Auch gibt es keine Regelungen für die Fortschreibung von Emissionsmengen in bestimmten Zeitintervallen.

Soweit der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Reduktionspfades den Verordnungsgeber einbindet, müsste er nach Art. 55 Nr. 2 Satz 3 BV und dem Grundsatz des Gesetzesvorbehalts selbst Kriterien für die Bemessung der zulässigen Größe der Jahresemissionsmengen vorgeben. Hierbei wären Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz zu bestimmen. Dabei wäre ein hoher Grad an Bestimmtheit gefordert,

¹¹² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 256, 259.

denn die Intensität der Auswirkungen der Regelungen ist aufgrund der drohenden *Vollbremsung* an Emissionsreduktionen hoch. Die Verordnungsermächtigung müsste daher einerseits konkrete Vorgaben für die Zeitabstände der Fortschreibung der Rechtsverordnungen und andererseits konkrete Vorgaben zur Größe der einzusparenden Jahresemissionsmengen machen.¹¹³ Auch müssten die Festlegungen weit genug in die Zukunft reichen und einen hinreichenden Planungshorizont enthalten.¹¹⁴ Derartige Maßnahmen sind – im Hinblick auf das Erfordernis grundrechtsschonender Vorkehrungen zur Vermeidung vorwirkender Grundrechtsverletzungen – bereits jetzt für die Zukunft zu treffen:

„Der Gesetzgeber müsste dem Ordnungsgeber, sofern er an dessen Einbindung festhält, weiterreichende Festlegungen aufgeben; insbesondere müsste er ihn schon vor 2025 zur ersten weiteren Festlegung verpflichten oder ihm wenigstens deutlich früher durch gesetzliche Regelung vorgeben, wie weit in die Zukunft die Festlegungen im Jahr 2025 reichen müssen.“¹¹⁵

Eine solche Verordnungsermächtigung findet sich im BayKlimaG nicht. Der bayerische Gesetzgeber stellt im BayKlimaG keine Möglichkeit bereit, die jährlich absinkenden Emissionsmengen durch Rechtsverordnung verbindlich festzulegen. Er stellt im Grunde kein Instrumentarium bereit, das eine Zieleinhaltung erwarten lässt.

bb. Fehlender Reduktionspfad nach 2030

Auch für die Zeit nach 2030 – für die nur nach derzeitigem Kenntnisstand lediglich ein minimales Emissionsbudget verbleiben wird – ist die weitere Ausgestaltung des Reduktionspfades erforderlich, um das Ziel der Klimaneutralität überhaupt erreichen zu können. Dabei kann vom Gesetzgeber nicht verlangt werden, dass die Emissionsreduktionen bereits jetzt bis zur Erreichung der für 2050 angestrebten Klimaneutralität exakt bestimmt werden. Allerdings muss er bereits jetzt geeignete Vorkehrungen treffen, um das verbleibende Budget möglichst freiheitsschonend einzuteilen.

Es müssen also frühzeitig transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung verbleibender Emissionsmöglichkeiten und Reduktionserfordernisse nach 2030 formuliert werden.¹¹⁶ Wie für die Zeit vor 2030 kann der Gesetzgeber entweder selbst Regelungen

¹¹³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 256 f.

¹¹⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 258.

¹¹⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 258.

¹¹⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 252.

treffen oder dem Verordnungsgeber mit hinreichend bestimmten Ermächtigungsnormen die Verantwortung übertragen (s.o.).

Für die Zeit nach 2030 hat der bayerische Gesetzgeber keine Regelung getroffen. Es ist weder ersichtlich, auf welche Weise Emissionen zu mindern sind, noch sind Voraussetzungen für konkrete Reduktionsmengen oder festgelegte Zeitintervalle für Minderungsentscheidungen gegeben. Vor allem aber ist nicht ersichtlich, wie eine *Vollbremsung* nach Verbrauch des CO₂-Restbudgets, der sich für die Zeit nach 2030 abzeichnet, verhindert werden soll. Auf diese Weise wird der Landesgesetzgeber den Anforderungen an grundrechtsschonende Vorkehrungen für die Zeit nach 2030 ebenfalls nicht gerecht. Denn gerade in der *Vollbremsung* liegt die Gefahr erheblicher Freiheitseinbußen begründet. Der Gesetzgeber nimmt eine solche aber offensichtlich billigend in Kauf.

cc. Linearer Reduktionspfad wäre nicht ausreichend

Schließlich ergibt sich auch nichts anderes, wenn die Regelungen des BayKlimaG dem Gesetzgeber wohlwollend dahingehend ausgelegt werden, dass er einen linearen Reduktionspfad bis 2030 und anschließend bis 2050 vorzugeben beabsichtigte. Denn auch darin wäre keine freiheitsschonende Verteilungsentscheidung zu sehen.

Das ergibt bereits die folgende, allein auf die gesetzesimmanente Logik abstellende, überschlägige Berechnung: Das Gesetz geht von einem durchschnittlichen jährlichen pro-Kopf-Ausstoß von ca. 11 Tonnen CO₂-Äquivalente im Basisjahr 1990 (=100%) aus. Dieses soll bis 2030 von derzeit 6,1 Tonnen CO₂¹¹⁷ (ca. 45 % gegenüber 1990) auf 5 Tonnen CO₂-Äquivalente (55% ggü. 1990) reduziert werden und gibt somit für den Zeitraum 2021 bis 2030 bei linearer Zielverfolgung eine jährliche Reduktion von ca. 0,12 Tonnen CO₂/Einwohner und ca. 1,1 % gegenüber 1990 vor. Anschließend soll bis 2050 Klimaneutralität erreicht werden.

Legt man auch hier einen linearen Minderungspfad zugrunde, so erfordert dies eine jährliche Reduktion der pro-Kopf-Emissionen um 0,25 Tonnen CO₂/Einwohner und 2,2% gegenüber 1990. Damit sieht das BayKlimaG eine Erhöhung der Reduktionslast nach 2030

¹¹⁷ Bayerisches Landesamt für Umwelt, Kohlenstoffdioxid – Aktueller Trend, online unter https://www.lfu.bayern.de/umweltdaten/indikatoren/klima_energie/co2_emissionen/index.htm; Bayerisches Staatsministerium, Energiedaten.Bayern – Schätzbilanz, 2019, S. 33, online unter https://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwi/Publikationen/2020/2020-08-31_Energiedaten_Bayern_Schaetzbilanz.pdf

um mehr als das Doppelte vor. In anderen Worten: Nach 2030 werden die Emissionen doppelt so schnell fallen müssen als bis dahin. Dass eine schnellere Einsparung in Zukunft aber weniger grundrechtsintensiv erfolgen kann, ist nicht ersichtlich. Das Gegenteil erscheint plausibel, weil die verbleibende Zeit für die erforderlichen Entwicklungen maßgeblich die Intensität der Freiheitseinbußen bestimmen wird.¹¹⁸

Darüber hinaus ist klar erkennbar, dass lineare Reduktionspfade bis 2030 und danach bis 2050 das verbleibende Restbudget zur Einhaltung der verfassungsrechtlich maßgeblichen Temperaturschwelle bereits lange vor Erreichen der Klimaneutralität im Jahr 2050 – nämlich bereits im Jahr 2034 – aufzehren werden (s.o. unter D.I.3.I.b). Einer derartigen linearen Reduktion ist eine *Vollbremsung* inhärent.

b. Keine Mechanismen und Instrumente zur Zielverfolgung und -erreichung

Der bayerische Gesetzgeber hat außerdem keine geeigneten Instrumente im BayKlimaG geschaffen, um die Einhaltung des verfassungsrechtlich erforderlichen Reduktionspfades sowie die selbst festgelegten Reduktionsziele in Art. 2 Abs. 1 Satz 1 BayKlimaG einzuhalten.

Es fehlt schon an der Verbindlichkeit der angesteuerten Minderungsziele. Es fehlen Regelungen darüber, ob und durch welche Maßnahmen von welcher staatlichen Stelle auf eine Verfehlung des Ziels aus Art. 2 Abs. 1 BayKlimaG reagiert werden soll. Zwar informiert die Landesregierung nach Art. 7 S. 1 Nr. 1 BayKlimaG alle zwei Jahre über die Entwicklungen der Emissionen im Freistaat und leitet den Bericht dem bayerischen Landtag zu. Das Gesetz schweigt jedoch zu Konsequenzen einer Zielüberschreitung. Damit bleibt die Zielvorgabe des Art. 2 Abs. 1 BayKlimaG eine unverbindliche politische Absichtserklärung. Als solche vermag sie die Gefahr erheblicher Freiheitseinbußen weder einzudämmen noch die einseitige Verlagerung der Reduktionslasten in die Zukunft zu verhindern.

Die konkreten Maßnahmen zur Umsetzung und Einhaltung der Klimaschutzziele überlässt der Gesetzgeber nach Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 BayKlimaG ohnehin der Exekutive. Daran ist zwar im Grunde nichts auszusetzen, eine detaillierte Festschreibung der Maßnahmen

¹¹⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 186.

ist dem Gesetzgeber nicht abzuverlangen und eine solche würde überdies die Reaktionsmöglichkeiten auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse, klimatische und gesellschaftliche Veränderungen und auch technologische Entwicklungen erschweren.

Dies führt jedoch nicht dazu, dass der Gesetzgeber sich seiner Klimaschutzverantwortung dadurch entledigen könnte, dass er die Umsetzung einfach dem guten oder nicht so guten Willen der Staatsregierung überlässt. In Anlehnung an die verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Vorbehalt des Gesetzes bei Verordnungsermächtigungen muss der Gesetzgeber die zentralen Parameter für die Umsetzung vorgeben und die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Umsetzung durch die Exekutive die angestrebten Ziele erreichen kann. Dies erfordert zumindest eine Konkretisierung, wann, wie oft und nach welchen Maßgaben das Klimaschutzprogramm zu erstellen und fortzuschreiben ist. Vorgaben hierzu lässt das Gesetz jedoch vermissen. Ob die Staatsregierung ihr Klimaschutzprogramm schon 2021, oder aber erst 2028 erstellt, lässt der Gesetzgeber dahingehen. Ebenso gibt er keine Vorgaben, wann das Programm fortzuschreiben wäre.

Schließlich fehlen auch Vorgaben zur Kontrolle und Nachjustierung, um Fehlentwicklungen entgegenwirken zu können. Nach der Konzeption des Gesetzes ist der Gesetzgeber schon nicht in der Lage, eine Zielverfehlung vor 2030 festzustellen, geschweige denn Fehlentwicklungen rechtzeitig zu erkennen und Korrekturen vorzunehmen.

Verhindert wird dies einerseits schon durch das Fehlen von Minderungszielen und damit eines Reduktionspfades für die Jahre bis 2030. Selbst wenn es diese Zwischenziele gäbe, enthält das Gesetz keine Möglichkeit, auf eine sich abzeichnende oder eine im Jahr 2030 festgestellte Zielverfehlung zu reagieren. Außer der zweijährigen Berichtspflicht der Staatsregierung nach Art. 7 BayKlimaG enthält das Gesetz keine Instrumente zur Nachverfolgung, Überwachung und Kontrolle der exekutiven Umsetzungsbemühungen. Wird eine Zielverfehlung aber erst 2030 überhaupt erkennbar, wenn bereits die größten Teile des verbleibenden Budgets aufgebraucht und die unumkehrbaren tatsächlichen Auswirkungen der CO₂-Emissionen bereits eingetreten sind, kommen Korrekturversuche schlicht zu spät.

Der Vergleich mit dem Regelungssystem auf Bundesebene zeigt, dass eine entsprechende Ausgestaltung durchaus möglich wäre. So verpflichtet § 5 KSG zur jährlichen Bilanzierung und § 8 KSG zur zügigen Festlegung von Sofortmaßnahmen im Folgejahr, wenn in einem Sektor eine Überschreitung der Emissionsmengen festgestellt wird. Das

BayKlimaG sieht entsprechende Kontroll- und Korrekturmechanismen noch nicht einmal für das Punktziel 2030 vor. Für den Zeitraum davor und danach fehlt es schon an der Festlegung eines überprüfbaren Minderungspfades (s.o.).

Eine zielgerichtete – im Sinne von „auf ein Ziel gerichtet“ – Klimaschutzpolitik ist mit dem BayKlimaG daher nicht möglich. Die mangelhafte Ausgestaltung des Gesetzes überlässt letztlich die Einhaltung eines verfassungskonformen Minderungspfades und damit die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Klimaschutz- und Freiheitssicherungspflichten wahlweise dem Belieben der Exekutive oder dem Zufall.

Damit verletzt der Gesetzgeber seine Pflicht zur Eindämmung der Gefahr künftiger Freiheitsbeeinträchtigung ganz empfindlich. Das Versagen des Gesetzgebers ist nicht mit den Vorgaben von Art. 141 Abs. 1 Satz 1 BV vereinbar und daher verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

III. Verletzung der Rechtspositionen der Antragstellenden

Die Antragstellenden sind – wie vorgetragen – dem anthropogenen Klimawandel in besonderer Weise ausgesetzt.

Die Antragstellenden belastet der Klimawandel außerordentlich stark, da sie aufgrund ihres jungen Alters die gravierendsten Folgen des Klimawandels noch selbst erleben werden. Die Antragstellenden werden noch bis (weit) über das Jahr 2080 leben.¹¹⁹ Ohne zusätzliche Maßnahmen könnte sich die Erde im Laufe ihres Lebens um mehr als 4 °C erwärmen. In einem solchen Szenario drohen in Bayern jedes Jahr tödliche Hitzewellen, starke Atemwegsbelastungen durch Waldbrände, deutlich ansteigende Feinstaubbelastung und Ozonbildung, eine größere Ausbreitung von Allergien und Krankheiten, sowie regelmäßiger Starkregen und andere Extremwetterereignisse. Die Lebensgrundlagen der Antragstellerenden werden zusätzlich durch das ungewisse Eintreten von Kipppunkten bedroht. Beim Eintreten von Kipppunkten, beispielsweise einem Abbruch des Golfstroms, und folgenden Kettenreaktionen drohen apokalyptische Umweltveränderungen.

Die Regelungen im BayKlimaG verletzen die Antragstellenden daher in ihren subjektiven Grundrechten, insbesondere aus Art. 101 BV, auf intertemporale Freiheitssicherung.

¹¹⁹ Statistisches Bundesamt, Kohortensterbetafeln für Deutschland, 2017, S. 343f., 943f.

IV. Anträge

Nach alledem ist der Popularklage stattzugeben.

Es wird beantragt:

1. Artikel 2 Abs. 1 und 2, Artikel 5 Abs. 1 Nr. 1 und Artikel 7 BayKlimaG sind mit Grundrechten, insbesondere Art. 101 BV, unvereinbar, soweit die Vorschriften für die Jahre bis 2030 sowie den anschließenden Zeitraum bis zum Erreichen von Treibhausgasneutralität keinen nach Maßgabe der Gründe der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs genügenden Reduktionspfad erkennen lassen.
2. Artikel 2 Abs. 1 und 2, Artikel 5 Abs. 1 Nr. 1 und Artikel 7 BayKlimaG sind mit Grundrechten, insbesondere Art. 101 BV, unvereinbar, soweit die Vorschriften kein hinreichend verbindliches und mit Fristen versehenen Instrumentarien zur Verfolgung und Einhaltung der Treibhausgasminderungsziele enthalten.
3. Der Landesgesetzgeber des Freistaats Bayern ist verpflichtet, innerhalb einer durch den Verfassungsgerichtshof zu bestimmenden angemessenen Frist einen nach Maßgabe der Gründe der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs genügenden Reduktionspfad bis zum und nach dem Jahr 2030 verbindlich festzulegen und geeignete Sicherungsmechanismen für den Fall einer prognostizierten oder eingetretenen Zielabweichung zu schaffen.

Professor Dr. Remo Klinger
Rechtsanwalt