

Verankerung des Klimaschutzes und des Vorrangs Erneuerbarer Energien in der Bayerischen Verfassung (Machbarkeitsstudie)

0. Anlass

Der Verein „Klimaschutz – Bayerns Zukunft“ erwägt eine *Initiative zur Verankerung des Klimaschutzes und des Vorrangs Erneuerbarer Energien in der Bayerischen Verfassung*. Zur Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit und Sinnhaftigkeit dieses Vorhabens gab er nachfolgende Machbarkeitsstudie in Auftrag.

I. Tatsächlicher und rechtlicher Hintergrund

1. Klimaschutz als Jahrhundertaufgabe

Der Klimawandel ist die größte Herausforderung des 21. Jahrhunderts für Gesellschaft, Politik, Ökonomie und Wissenschaft.¹ Heute kann als gesicherter Stand der Wissenschaft gelten, dass der Klimawandel tatsächlich stattfindet und dass dieser im Wesentlichen² durch die anthropogen hervorgerufene Emission so genannter Treibhausgase verursacht wird.³ Im November 2007 verabschiedete der Zwischenstaatliche Ausschuss für Klimafragen (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) den letzten Teil seines Syntheseberichts.⁴ Danach muss, um die Klimaerwärmung auf einen Anstieg um 2 Grad zu begrenzen, der Trend steigender Emissionen spätestens 2015 beendet und

¹ Vgl. statt vieler nur die Einschätzungen aus naturwissenschaftlicher Sicht bei *Beierkuhnlein/Foken*, Klimawandel in Bayern, 2008, S. 2, sowie aus umweltjuristischer Sicht bei *Koch*, Umweltschutz, in: Heun u.a. (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, 2006, Sp. 2486.

² Die Wissenschaft führt die bereits eingetretene Erhöhung der globalen Mitteltemperatur zu ca. 70 % auf anthropogene und zu ca. 30 % auf natürliche Ursachen (z. B. Sonnenaktivität) zurück.

³ Siehe erneut stellv. Europäische Kommission, Mitteilung „Eine Energiepolitik für Europa“, KOM(2007) 1 endgültig, S. 3; *Schmidt/Kahl*, Umweltrecht, 7. Aufl. 2006, § 3 RdNr. 4.

⁴ Vgl. Umwelt Nr. 1/2008, 23 f.

müssen die globalen Emissionen bis 2050 um mindestens 50 Prozent verringert werden.⁵ Andernfalls wird sich die Erde im Vergleich zu 1990 bis 2100 um bis zu 4 Grad erwärmen.⁶

Die Auswirkungen des Klimawandels zeichnen sich dabei auch in Bayern immer stärker ab.⁷ Die Temperatur ist bereits um etwa ein Grad angestiegen, das Frühjahr ist trockener geworden und die Tage mit Schneedecke sind erheblich zurückgegangen.⁸ Mit dem Wegschmelzen der Gletscher in den Alpen innerhalb der nächsten Jahrzehnte muss gerechnet werden. Außerdem werden vermehrt extreme Witterungsereignisse bei gleichzeitiger Zunahme der Variabilität der Witterung zu verzeichnen sein.⁹ Niederschläge werden weniger regelmäßig fallen, sodass vermehrt Trockenperioden, aber zugleich auch häufiger punktuelle Hochwassersituationen auftreten werden. Fauna und Flora werden hierdurch erheblich beeinflusst. Augenfällig wird dies etwa anhand des Verschwindens von Vogelarten, die typischerweise in den gemäßigten Klimazonen vorkommen, oder dem Ansteigen der Baumgrenze in den Alpen.

2. Ursachen des anthropogenen Klimawandels

Ursache des vom Menschen verursachten Klimawandels sind in erster Linie CO₂-Emissionen aus der Verbrennung fossiler Energieträger.¹⁰ Diese Emissionen entstehen vor allem bei der Erzeugung von Energie durch die Industrie, durch Heizungen in Privathaushalten und durch den Straßenverkehr.¹¹ Im Vordergrund steht bei den Energieträgern gegenwärtig noch immer das Erdöl, zunehmend auch das Erdgas. Die Ursachen können nur durch eine schrittweise Zurückdrängung der Bedeutung der fossilen Energieträger beseitigt werden. Um den (wachsenden) Energiebedarf weiterhin befriedigen zu können, sind die fossilen Energieträger durch Erneuerbare Energien¹² zu substituieren. Gleichzeitig sind Energiesparmaßnahmen etwa im Wege von Gebäudesanierung, des Einsatzes effizienter Technik und einer Verringerung der Mobilität zu ergreifen.

⁵ *Edenhofer/Flachsland*, Der Beitrag des Vierten Sachstandsberichtes des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) zur Lösung des Klimaproblems, ZAU 2007, 143/145; vgl. auch FAZ Nr. 131 v. 7. 6. 2008, S. 14

⁶ Europäische Kommission, Grünbuch „Anpassung an den Klimawandel in Europa – Optionen für Maßnahmen der EU“, KOM(2007) 354 endgültig, S. 5.

⁷ Vgl. die Regierungserklärung von Ministerpräsident *Beckstein* vom 15. 11. 2007, http://www.bayern.de/Presse-Info/Regierungserklaerungen/Es_kommt_auf_jeden_an.html (28. 3. 2008).

⁸ Vgl. dazu *Beierkuhnlein/Foken* (Fußn. 1), S. 31.

⁹ Siehe dazu Staatsminister *Bernhard*, Klimawandel und Wasser – Ziele der Bayerischen Staatsregierung, Rede v. 21. 11. 2007, <http://www.stmugv.bayern.de/aktuell/reden/detailansicht.htm?tid=13304> (28. 3. 2008).

¹⁰ *Ewer*, Energierechtliche Regelungen als Instrument des Umweltschutzes, in: Koch (Hrsg.), *Umweltrecht*, 2. Aufl. 2007, § 9 RdNr. 1; vgl. auch *Vahlenkam/Grobbe*, *Gesucht: Die Formel für die Energieversorgung der Zukunft*, et 2006, 26 ff.

¹¹ Siehe dazu und zum Folgenden Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung *Globale Umweltveränderungen, Welt im Wandel: Energiewende zur Nachhaltigkeit*, 2003, S. 15 ff.

¹² Die Großschreibung („Erneuerbare Energien“) orientiert sich an der Schreibweise des EEG. Sie ist auch in der Sache bereits heute gerechtfertigt und überdies zukunftsweisend, da der Begriff der Erneuerbaren Energien sich längst als feststehender terminus technicus etabliert und als im allgemeinen wie fachlichen Sprachgebrauch gesichert gelten kann.

3. Bisherige Maßnahmen zur Begrenzung des Klimawandels

Um dem Klimawandel entgegenzutreten, erfolgen politische und rechtliche Aktivitäten auf internationaler, europäischer, nationaler und bayerischer Ebene. Der bereits vorhandene Rechtsrahmen wird insbesondere¹³ gebildet

- a) auf *internationaler* Ebene von der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC)¹⁴ und dem Kioto-Protokoll¹⁵ (einschließlich der Zusatzvereinbarung von Marrakesch),
- b) auf *europäischer* Ebene von der Emissionshandelsrichtlinie¹⁶, der sog. Ökostromrichtlinie¹⁷, der Energieeffizienzrichtlinie¹⁸ und
- c) auf *nationaler* Ebene vom Erneuerbare-Energien-Gesetz¹⁹, dem Treibhausgasemissionshandelsgesetz²⁰, dem Zuteilungsgesetz 2012 (für die Periode 2008 - 2012)²¹ sowie dem Projekt-Mechanismen-Gesetz²².

Auf *bayerischer* Ebene gibt es bislang keine rechtlichen Regelungen zum Klimaschutz.

4. Weitere Begrenzung des Klimawandels als Herausforderung

Seit dem sog. Stern-Report (November 2006) und dem 4. Sachstandsbericht des IPCC (2007) hat die politische Diskussion um den Schutz des Klimas erheblich an Dynamik und Durchschlagskraft gewonnen. So wurde auf internationaler Ebene im Dezember 2007 im Rahmen der Klimaschutzkonferenz von Bali ein ambitioniertes Verhandlungsmandat für ein Nachfolgeabkommen des 2012 auslau-

¹³ Überblick hierzu bei *Kloepfer*, Umweltschutzrecht, 2008, § 10 RdNr. 13 ff.

¹⁴ Vgl. BGBl. 1993 II, 1784.

¹⁵ Vgl. BGBl. 2002 II, 966.

¹⁶ RL 2003/87/EG v. 13. 10. 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der RL 96/61/EG des Rates (ABIEU L 275 S. 32); vgl. auch den Vorschlag der Kommission v. 23. 1. 2008 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des EU-Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, KOM(2008) 16 endgültig; dazu *Erling/Waggershauser*, UPR 2008, 175 ff.; ferner Vorschlag der Kommission für eine Entscheidung über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020, KOM(2008) 17 endgültig v. 23. 1. 2008.

¹⁷ RL 2001/77/EG v. 27. 9. 2001 zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt (ABIEU L 283 S. 33); zu deren geplanter Neufassung s. u. Fußn. 86.

¹⁸ RL 2006/32/EG v. 5. 4. 2006 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen (ABIEU L 114 S. 64). Vgl. ferner noch die Mitteilung der Kommission, Gemeinsame Fortschritte bei der Energieeffizienz, KOM(2008) 11 endgültig v. 23. 1. 2008.

¹⁹ G. v. 21. 7. 2004 (BGBl. I S. 1918), zuletzt geändert durch G. v. 7. 11. 2006 (BGBl. I S. 2550); zu der bisherigen „Erfolgs-geschichte“ dieses Gesetzes: *Weber*, in: SZ v. 7. 5. 2008, S. 2 („Die richtige Mischung“).

²⁰ G. v. 8. 7. 2004 (BGBl. I S. 1578), zuletzt geändert durch G. v. 7. 8. 2007 (BGBl. I S. 1804).

²¹ G. v. 7. 8. 2007 (BGBl. I S. 1788).

²² G. v. 22. 9. 2005 (BGBl. I S. 2826), zuletzt geändert durch G. v. 7. 8. 2007 (BGBl. I S. 1808).

fenden Kioto-Protokolls beschlossen.²³ In der EU hat der Europäische Rat auf seiner Tagung im März 2007 vereinbart, unabhängig vom Verlauf internationaler Verhandlungen den gemeinschaftsweiten CO₂-Ausstoß bis 2020 um mindestens 20 Prozent im Vergleich zu 1990 zu verringern.²⁴ Die Europäische Kommission legt einen Schwerpunkt ihrer Politik auf die Bekämpfung des Klimawandels und die damit verbundene Förderung nachhaltiger und erneuerbarer Energiequellen.²⁵ Nach dem Vorschlag für eine Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen soll bis zum Jahr 2020 der Anteil erneuerbarer Energiequellen am Energieverbrauch mindestens 20 Prozent und der Biokraftstoffanteil im Verkehrssektor mindestens 10 Prozent betragen.²⁶

Die deutsche Bundesregierung verabschiedete im Dezember 2007 ein integriertes Energie- und Klimaprogramm mit zahlreichen geplanten Änderungen auf Gesetz- und Verordnungsebene. Ein wesentliches Ziel ist es, den Einsatz Erneuerbarer Energien in der Stromerzeugung und am Wärme- markt bis 2010 mehr als zu verdoppeln.²⁷ Die Energiegewinnung aus Wind, Sonne, Biomasse und Geothermie soll gestärkt und die vorhandenen Ressourcen effizienter genutzt werden.²⁸ Die Vorgehensweise der Bundesregierung spiegelt den engen Zusammenhang zwischen dem Ziel des Klimaschutzes und der Förderung Erneuerbarer Energien wieder.

Die Anpassung an den Klimawandel stellt die Behörden aber auch auf *regionaler und lokaler Ebene* vor eine riesige Herausforderung.²⁹ Der bayerische Ministerpräsident *Beckstein* hat daher in seiner

²³ Vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, *Über Kioto hinaus denken – Klimaschutzstrategien für das 21. Jahrhundert*, 2003; *Sabathil*, Für eine globale Klimapolitik nach 2012: Bali – Posen – Kopenhagen, EurUP 2008, 73 ff.; zum Kioto-Prozess vgl. *Schmidt/Kahl* (Fußn. 3), § 8 RdNr. 10.

²⁴ Sollte es zu einer globalen und umfassenden Vereinbarung zur Reduktion der Treibhausgasemissionen für die Zeit nach 2012 kommen, so ist die EU sogar bereit, sich zu einem Minderungsziel von 30 % zu verpflichten; vgl. Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 8./9. 3. 2007, Ratsdok. 7224/1/07, S. 11 f. (vgl. auch den Aktionsplan [2007 - 2009] des Europäischen Rates „Eine Energiepolitik für Europa“, ebd., Anlage I); Europäische Kommission, Mitteilung „Eine Energiepolitik für Europa“, KOM(2007) 1 endgültig, S. 5. Zum Ganzen *Mehling/Massai*, *The European Union and Climate Change: Leading the Way towards a Post-2012 Regime?*, CCLR 2007, 45 ff.

²⁵ Vgl. Europäische Kommission, Mitteilung „Fahrplan für erneuerbare Energien“, KOM(2006) 848.

²⁶ Europäische Kommission, Vorschläge für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen v. 23. 1. 2008, KOM(2008) 19 endgültig, S. 3 f.; Mitteilung „Eine Energiepolitik für Europa“, KOM(2007) 1 endgültig, S. 16.

²⁷ Vgl. dazu *Schütte/Winkler*, Aktuelle Entwicklungen im Bundesumweltrecht, ZUR 2007, 556/557; vgl. auch FAZ Nr. 131 v. 7. 6. 2008, S. 13.

²⁸ Der Anteil Erneuerbarer Energien an der gesamten Stromproduktion soll von heute rund 12 Prozent bis 2020 auf 25 bis 30 Prozent ausgebaut werden. Vgl. § 1 II des Entwurfs für ein Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Erneuerbaren Energien im Strombereich und zur Änderung damit zusammenhängender Vorschriften, BR-Drs. 10/08; BT-Drs. 16/8148. Der Stromanteil aus Kraft-Wärme-Kopplung soll sich bis 2020 von derzeit zwölf auf etwa 25 Prozent verdoppeln. Vgl. im Einzelnen den Entwurf für ein Gesetz zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung, BR-Drs. 12/08. Der Anteil regenerativer Energiequellen an der Wärmeversorgung soll auf 14 Prozent im Jahr 2020 erhöht werden. Vgl. den Entwurf für ein Gesetz zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich, BR-Drs. 9/08; BT-Drs. 16/8149. Siehe im Weiteren ausführlich zur Thematik *Fischer/Klinski*, Modelle für eine Förderung erneuerbarer Energien im Wärmemarkt aus rechtlicher Sicht, ZUR 2007, 8 ff.

²⁹ Europäische Kommission, Grünbuch „Anpassung an den Klimawandel in Europa – Optionen für Maßnahmen der EU“, KOM(2007) 354 endgültig, S. 14; allgemein als Überblick: *Knopp/Hoffmann*, Zum Gebot der Anpassung an unvermeidliche Folgen des Klimawandels, EurUP 2008, 54 ff.

Regierungserklärung vom 15. November 2007 angekündigt, in den nächsten vier Jahren zusätzlich 350 Millionen Euro in den Klimaschutz zu investieren.³⁰ Bereits am 23. Mai 2007 haben die Bayerische Staatsregierung und der Bayerische Landkreistag eine Klima-Allianz vereinbart.³¹ Bayern nimmt im Bereich der Erneuerbaren Energien insgesamt schon heute eine Vorreiterrolle ein. Der Anteil regenerativer Energien am Primärenergieverbrauch liegt hier mit derzeit rund 8 Prozent erheblich über dem Bundesdurchschnitt von rund 5,8 Prozent.³² Besonders ausgeprägt ist die Führungsrolle Bayerns im Bereich der Solarenergie,³³ was unter anderem auf die überdurchschnittliche Sonnenscheindauer und das Engagement der rund 130 bayerischen Solarinitiativen zurückzuführen sein dürfte. Die Spitzenstellung Bayerns im Bereich der Nutzung der Wasserkraft³⁴ wird befördert durch den Wasserreichtum in den Alpen, im Voralpenland und den Mittelgebirgen. Die großen landwirtschaftlich genutzten Flächen Bayerns bergen mit Blick auf die Erzeugung von Biogas und Biotreibstoff ein erhebliches Potenzial. In verschiedenen Fallstudien konnte nachgewiesen werden, dass ländliche Regionen weitaus mehr erneuerbare Energien erzeugen können, als sie selbst verbrauchen, und städtische Regionen selbst bei unverändert hohem Verbrauch erstaunlich hohe Selbstversorgungsquoten erreichen könnten.³⁵ Damit besteht eine grundsätzlich günstige Ausgangslage, als weltweit erster wirtschaftlich hochentwickelter Flächenstaat einen weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien mit dem langfristigen Ziel einer regenerativen Vollversorgung vorzunehmen.

5. Gesamtwirtschaftliche Bedeutung

Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Klimaschutzes und insbesondere des Sektors der Erneuerbaren Energien ist beträchtlich.³⁶ Von den Erneuerbaren Energien gehen erhebliche Innovations- und Beschäftigungsimpulse aus, die durch Maßnahmen im Bereich von Forschung und Entwicklung so-

³⁰ http://www.bayern.de/Presse-Info/Regierungserklaerungen/Es_kommt_auf_jeden_an.html (28. 3. 2008).

³¹ <http://www.stmugv.bayern.de/umwelt/klimaschutz/initiative/index.htm> (28. 3. 2008).

³² Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Technologie und Verkehr, Erneuerbare Energien und Energieeffizienz in Bayern Zahlen und Fakten, 2008, S. 1. Siehe zur Bewertung der Maßnahmen in Bayern Forschungsstelle für Umweltpolitik (Hrsg.), Zukünftiger Ausbau erneuerbarer Energieträger unter besonderer Berücksichtigung der Bundesländer, 2007, S. 130.

³³ FAZ v. 19. 3. 2007, S. 18; allg. zu dem unter allen regenerativen Energiequellen weit herausragenden Potential der Sonne: *Weber* (Fußn. 19): „In nur einer Stunde strahlt sie die Energiemenge auf die Erde, die die gesamte Menschheit pro Jahr verbraucht. Zudem hat Sonnenenergie den Vorteil, dass sie vor allem dann anfällt, wenn der Energiebedarf am höchsten ist, nämlich mittags. Sie eignet sich daher ideal zur Deckung der täglichen Bedarfsspitzen.“

³⁴ Forschungsstelle für Umweltpolitik (Fußn. 32), S. 15.

³⁵ Studien durch FH Weihenstephan (Prof. Dr. Schrimppf) in den Jahren 1998 (Furth b. Landshut), 1999 (Schalkham), 2000/2001 (Moosburg a. d. Isar).

³⁶ Siehe zur wirtschaftlichen Bedeutung der Erneuerbaren Energien in Europa Europäische Kommission, Grünbuch „Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“, KOM(2006) 105 endgültig, S. 3, 13; Mitteilung „Eine Energiepolitik für Europa“, KOM(2007) 1 endgültig, S. 5.

wie der Exportförderung verstärkt werden.³⁷ Dadurch ist in Deutschland eine Branche entstanden, die inzwischen in allen Sparten der Erneuerbaren Energien zu den Technologieführern im globalen Kontext gehört. Die Exportquote der Windenergiebranche lag im Jahre 2006 bei rund 70 Prozent. Die Zahl der Beschäftigten in allen Sektoren (Strom, Wärme und Biokraftstoffe) stieg in Deutschland von gut 160.000 im Jahr 2004 auf rund 249.000 im Jahr 2007 an. Die Zahl der Arbeitsplätze in der Branche der Erneuerbaren Energien im Jahr 2006 lag mehr als zweieinhalb Mal höher als im Jahr 2000.³⁸ Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass in einer Netto-Betrachtung auch dann eine Zunahme der Beschäftigung zu verzeichnen ist, wenn die durch den Ausbau Erneuerbarer Energien wirksamen negativen Beschäftigungseffekte berücksichtigt werden. Der Netto-Beschäftigungseffekt dürfte sich für das Jahr 2006 auf 67.000 bis 78.000 Arbeitsplätze belaufen. Allein in der Photovoltaikbranche wird eine Erhöhung der Zahl der Arbeitsplätze von heute 41.000 auf 160.000 im Jahre 2030 erwartet.³⁹

Die Bundesländer können dabei durch eigene Maßnahmen dazu beitragen, dass sie zusätzlich wirtschaftlich vom Ausbau der Erneuerbaren Energien profitieren.⁴⁰ Bayern ist dabei schon bislang der größte Nutznießer. Mit Blick auf die Beschäftigten in der Solarindustrie lag Bayern sowohl bei Zulieferern, Industrie und Großhandel wie auch im Handwerk deutschlandweit klar an der Spitze.⁴¹ Bei alledem ist eine übermäßige Belastung der Wirtschaft durch den Klimaschutz nicht zu befürchten.⁴² Im Gegenteil: Wird nichts unternommen, so sind in Bayern über 30.000 Arbeitsplätze in den Bereichen Wald-, Forst-, Land- und Ernährungswirtschaft direkt oder indirekt von den nicht absehbaren Folgen des Klimawandels bedroht.⁴³ Auch der Tourismus in Bayern ist infolge der Klimaerwärmung großen Gefährdungen ausgesetzt.⁴⁴

³⁷ Siehe dazu und zum Folgenden Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Erfahrungsbericht 2007 zum Erneuerbare-Energien-Gesetz, 2007, S. 42 ff.; ferner Umwelt 5/2008, 241 f.; *Weber*, ET 2008, 71 ff. Die Bereiche Energie und Klimawandel bilden auch eines von vier vorrangigen Reformgebieten der so genannten Lissabon-Strategie der EU; vgl. Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes v. 14. 12. 2007, Ratsdok. 16616/07, S. 10; Europäische Kommission, Mitteilung „Fortschrittsbericht 2007 zur Strategie für nachhaltige Entwicklung“, KOM(2007) 642 endgültig, S. 4.

³⁸ Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg (ZSW)/Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR)/Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)/Gesellschaft für wirtschaftliche Strukturfor- schung (GWS): Erneuerbare Energien: Arbeitsplatzeffekte 2006. Abschlussbericht des Vorhabens „Wirkungen des Ausbaus der erneuerbaren Energien auf dem deutschen Arbeitsmarkt – Follow up“, 2007.

³⁹ Siehe unter Verweis auf eine entsprechende Studie der Forschungsinstitute Ifo und EuPD Research FAZ v. 19. 3. 2008, S. 18.

⁴⁰ Forschungsstelle für Umweltpolitik (Fußn. 32), S. 163 ff.; Umwelt 3/2008, 136 f.

⁴¹ Vgl. FAZ v. 19. 3. 2008, S. 18.

⁴² Vgl. FAZ v. 5. 5. 2007, S. 1.

⁴³ *Beierkuhnlein/Foken* (Fußn. 1), S. 4. Speziell zum Zusammenhang von Klimaschutz und internationaler Sicherheit s. das von der Europäischen Kommission im März 2008 vorgelegte Papier „Klimawandel und Internationale Sicherheit“, zit. nach FAZ v. 8. 3. 2008, S. 6.

⁴⁴ Siehe im Einzelnen *Beierkuhnlein/Foken* (Fußn. 1), S. 262 ff.

Auch aus volkswirtschaftlicher Sicht sind frühzeitige (globale) Investitionen in einen effektiven Klimaschutz sehr ratsam: Aktuelle Studien beziffern die in Deutschland bis 2050 zu erwartenden klimawandelbedingten Kosten mit 800 Milliarden Euro, davon allein 113 Milliarden Euro für Bayern.⁴⁵ Nach dem Stern-Report sind jedoch die Schäden durch unterlassenen Klimaschutz etwa 10mal so hoch wie die Kosten für wirksamen Klimaschutz.

II. Europarechtliche und ausländische Regelungsvorbilder

1. Vertrag von Lissabon

Art. 174 Abs. 1 EGV enthält den Staatszielbestimmungen der nationalen oder gliedstaatlichen Verfassungen strukturell vergleichbare Gemeinschaftsziele mit dem Charakter objektiver Verfassungsprinzipien.⁴⁶ Der europäische Umweltbegriff umfasst dabei auch ohne dessen explizite Nennung das Klima.⁴⁷ Der Klimaschutz stellt bereits heute ein fundamentales, für die Gemeinschaftsrechtsordnung konstituierendes Leit- und Strukturprinzip dar.⁴⁸ Der revidierte EGV in der von der Regierungskonferenz von Lissabon (2007) verabschiedeten Fassung (neuer Titel: „Vertrag über die Arbeitsweise der EU – AEUV“) enthält in Art. 191 Abs. 1 4. Spiegelstrich nunmehr auch ausdrücklich das umweltpolitische Ziel, insbesondere den Klimawandel zu bekämpfen. Der Europäische Rat erachtete die besondere Hervorhebung des Klimaschutzes – in Abweichung vom Entwurf einer Verfassung für Europa (vgl. Art. III-233 Abs. 1 lit. d VerfEU) – angesichts der besonderen aktuellen Bedeutung der Thematik als angezeigt.⁴⁹ Eine materielle Änderung der bestehenden Rechtslage ist hiermit zwar nicht verbunden,⁵⁰ die fundamentale Relevanz des Klimaschutzes wird hierdurch aber ebenso unterstrichen wie durch die Einführung einer eigenständigen Kompetenz der EU für den Bereich der Erneuerbaren Energien (Art. 194 Abs. 1 lit. c, Abs. 2 UAbs. 1 AEUV).⁵¹

⁴⁵ Pressemitteilung des DIW vom 26. 3. 2008.

⁴⁶ Vgl. *Calliess*, in: ders./Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 174 EGV RdNr. 42; *Kahl*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 174 EGV RdNr. 16.

⁴⁷ Ganz h.M.; vgl. nur Art. 3 RL 337/85/EWG, ABl. 1985 Nr. L 175/40; *Kahl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 1993, S. 14 f.; *Rodi*, in: Vedder/Heintschel v. Heinegg (Hrsg.), Europäischer Verfassungsvertrag, 2007, Art. III-233 VerfEU RdNr. 4; *Schröder*, Umweltschutz als Gemeinschaftsziel und Grundsätze des Umweltschutzes, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. I, 2. Aufl. 2003, § 9 RdNr. 17.

⁴⁸ *Kahl* (Fußn. 46), Art. 174 EGV RdNr. 16.

⁴⁹ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 21./22. 6. 2007, Ratsdok. 11177/07, S. 22.

⁵⁰ *Fischer*, Der Vertrag von Lissabon, 2008, S. 320.

⁵¹ *Calliess*, in: ders./Ruffert (Hrsg.), Verfassung der Europäischen Union, 2006, Art. I-14 VerfEU RdNr. 18; *Fischer* (Fußn. 50), S. 322 f.; *Rodi* (Fußn. 47), Art. III-256 VerfEU RdNr. 1 ff.; zur bisherigen Kompetenzlage *Calliess* (Fußn. 46), Art. 175 EGV RdNr. 25. Vgl. aber auch die *Souveränitätsvorbehalte zugunsten der Mitgliedstaaten* hinsichtlich der Bedingungen für die Nutzung der Energieeressourcen, der Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und der allgemeinen Struktur der Energieversorgung in Art. 175 Abs. 2 UAbs. 1 lit. c EGV sowie zukünftig in Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 lit. c, Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV.

2. Verfassungen des Auslandes

a) Österreich

Erstmals in einer Verfassung verankert wurde der Klimaschutz am 4. Oktober 2007 im Bundesland Niederösterreich. Der Beschluss über das verfassungsändernde Gesetz erfolgte im niederösterreichischen Landtag einstimmig. Art. 4 Nr. 2 S. 4 der Landesverfassung von 1979 lautet nun: „Dem Klimaschutz kommt besondere Bedeutung zu“. Dabei handelt es sich um ein Staatsziel des Landes mit den Wirkungen der sonstigen bereits in Art. 4 enthaltenen Staatszielbestimmungen.⁵² Auch Art. 7 Abs. 7 der Vorarlberger Landesverfassung von 1999 nennt seit der am 30. Januar 2008 einstimmig durch den Landtag beschlossenen Verfassungsänderung im Rahmen der Staatsziele den Klimaschutz: „Das Land bekennt sich zum Klimaschutz. Zu diesem Zweck fördert das Land Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz sowie die nachhaltige Nutzung erneuerbarer Energien, den Betrieb von Atomanlagen hingegen lehnt es ab“. Obwohl der Klimaschutz bereits als vom Staatsziel Umweltschutz in Art. 7 Abs. 6 der Vorarlberger Landesverfassung umfasst angesehen wurde, sollte mit dem ausdrücklichen Bekenntnis zum Klimaschutz dessen Bedeutung als Ziel und Grundsatz staatlichen Handelns besonders hervorgehoben werden.⁵³ Auch in Salzburg haben sich ÖVP und SPÖ auf die Aufnahme des Klimaschutzes in die Landesverfassung geeinigt. Mit einer baldigen Umsetzung dieses Vorhabens ist zu rechnen.⁵⁴

b) Schweiz

In der Schweiz ist auf Bundesebene am 29. Februar 2008 die von über 150.000 Stimmberechtigten⁵⁵ unterzeichnete Volksinitiative „für ein gesundes Klima“ bei der Bundeskanzlei eingereicht worden.⁵⁶ Die Volksinitiative ist auf die Schaffung eines neuen Art. 89a der Bundesverfassung gerichtet.⁵⁷ Nach dessen Absatz 1 betreiben Bund und Kantone eine wirksame Klimapolitik. Sie sollen dafür sorgen, dass die Menge der landesweiten, vom Menschen verursachten Treibhausgas-Emissionen bis zum Jahr 2020 gegenüber dem Stand von 1990 um mindestens 30 Prozent abnimmt, wobei der Bund Zwischenziele festlegt. Gemäß Art. 89a Abs. 2 der Bundesverfassung n. F. orientiert sich die Ausführungsgesetzgebung des Bundes an den in Art. 89 Abs. 2 bis 4 der Bundesverfassung enthaltenen Vorgaben für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch und legt den Schwerpunkt auf die

⁵² Vgl. dazu die Ausführungen in Ltg.-946/A-1/87-2007, S. 2.

⁵³ Siehe die Begründung des Selbständigen Antrags von Abgeordneten aller im Landtag vertretenen Parteien in Beilage 124/2007, S. 2.

⁵⁴ <http://www.salzburg24.at/news/tp:salzburg24:salzburg-news/artikel/spoe-und-oevp-einig-klimaschutz-in-die-verfassung/cn/news-20080205-12183264> (25. 3. 2008).

⁵⁵ Erforderlich sind gemäß Art. 139 Abs. 1 Bundesverfassung 100.000 gültige Unterschriften.

⁵⁶ NZZ v. 1./2. 3. 2008, S. 34.

⁵⁷ Siehe dazu im Einzelnen BBl. 2007, 3667 ff.

Förderung Erneuerbarer Energien, während für andere Bereiche die Kantone zuständig bleiben.⁵⁸ In einem nächsten Schritt wird nun der Bundesrat (Regierung) Stellung zur Volksinitiative beziehen, anschließend werden sich die Eidgenössischen Räte (Parlament) mit ihr befassen. Schließlich werden Volk und Stände in einer Abstimmung über das Anliegen zu befinden haben.

III. Klimaschutz und Erneuerbare Energien in der Bayerischen Verfassung

1. Geltende Rechtslage

Art. 141 Abs. 1 S. 1 der Bayerischen Verfassung (BV) vertraut den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, auch eingedenk der kommenden Generationen, der besonderen Fürsorge der staatlichen Gemeinschaft an. Art. 141 Abs. 1 S. 4 BV spezifiziert als natürliche Lebensgrundlagen Boden, Wasser und Luft. Diese erläuternde Aufzählung ist jedoch nicht abschließend. Vielmehr stellt auch das Klima trotz seiner Nichtnennung unstrittig eine natürliche Lebensgrundlage im Sinne von Art. 141 Abs. 1 S. 4 BV dar.⁵⁹ Dieses Verständnis steht in Einklang mit der allgemein gültigen Definition des Umweltbegriffs beziehungsweise der Begriffe „natürliche Lebensgrundlagen“ oder „Naturhaushalt“ im einfachen Gesetzesrecht (vgl. § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 UVPG, § 4 Nr. 1 UGB-RefE, § 2 Nr. 2 UGB-KomE, § 10 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG).⁶⁰ Die Aufnahme des Klimaschutzes als solches in Art. 141 Abs. 1 S. 4 BV verändert insofern die geltende Verfassungsrechtslage noch nicht. Neu ist aber die besondere Hervorhebung der zentralen Rolle des Klimaschutzes („insbesondere“). Eine weitere wesentliche rechtliche Innovation ist die Einfügung eines Staatsziels „Umstellung der Energieversorgung auf Erneuerbare Energien“ (Art. 152 S. 2 BV).

2. Neufassung von Art. 141 Abs. 1 S. 4 und Art. 152 S. 2 BV

a) Regelungsstandort

Für die Integration eines *Staatsziels Klimaschutz* in die Bayerische Verfassung drängt sich als Regelungsstandort der *Art. 141 Abs. 1 S. 4 BV* auf. Die bisherige Fassung dieser Vorschrift bietet mit der bereits vorhandenen Verpflichtung zum Schutz bestimmter Umweltgüter sowie zum möglichst spar-

⁵⁸ Siehe zur Zuständigkeitsabgrenzung *Biaggini*, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2007, Art. 89 RdNr. 5 ff.; *Schaffhauser*, in: Ehrenzeller u.a. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, 2002, Art. 89 RdNr. 9 ff.

⁵⁹ *Meder*, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, Art. 141 RdNr. 1c; zur Entstehungsgeschichte s. LT-Drs. 10/2561, S. 4, wo bereits das Klima explizit erwähnt wird.

⁶⁰ Siehe dazu Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), 1998, S. 439. Zum engen Zusammenhang von Natur- und Klimaschutz: *Koch/Krohn*, Das Naturschutzrecht im Umweltgesetzbuch, Forum Umweltgesetzbuch, Heft 7, 2008, S. 8 ff.; *Korn/Epple* (Hrsg.), Biologische Vielfalt und Klimawandel. Gefahren, Chancen, Handlungsoptionen, 2006.

samen Umgang mit Energie einen aus systematischer Sicht vorzüglichen normativen Anknüpfungspunkt für eine Ergänzung der Landesverfassung um das Klimaschutzziel.

Als Regelungsstandort für eine landesverfassungsrechtliche Verankerung des Ziels einer Versorgung mit Erneuerbaren Energien eignet sich aufgrund der Sachnähe besonders der *Art. 152 S. 2 BV*, der schon jetzt die Sicherstellung der Versorgung des Landes mit „elektrischer Kraft“ zum Gegenstand hat. Zwar ist Art. 152 BV bislang praktisch weitgehend bedeutungslos geblieben, wie sich etwa schon daran zeigt, dass in der amtlichen Sammlung des BayVerfGH keine Entscheidung zu dieser Vorschrift zu finden ist. Die Verknüpfung mit der Pflicht des Staates zu einer Umstellung der Energieversorgung auf regenerative Energiequellen – verbunden mit einer sprachlichen Modernisierung und inhaltlichen Erweiterung über den Strom hinaus auf den gesamten Energiebereich – könnte dieser, bildlich gesprochen, bislang im „Dornröschenschlaf“ befindlichen Vorschrift indes Leben, sprich juristische Wirksamkeit „einhauchen“. Durch die Verankerung der Erneuerbaren Energien im Abschnitt über die Wirtschaftsordnung (Art. 151 - 157 BV) würde zugleich die nicht nur ökologische, sondern auch ökonomische Relevanz der Energieversorgung im Allgemeinen wie der Erneuerbaren Energien im Besonderen unterstrichen.⁶¹ Die Versorgung der Bevölkerung, insbesondere der Wirtschaft, mit Energie erweist sich vor dem Hintergrund der in den nächsten Jahren weltweit stark wachsenden Energienachfrage und der zugleich gestiegenen Unsicherheiten auf den Energiemärkten und den damit verbundenen Abhängigkeiten bzw. Souveränitätsgefährdungen von Staaten als in hohem Maße aktuelle und fundamentale Frage der Daseinsvorsorge, wie auch der internationalen Solidarität und Sicherheit.⁶²

b) Kontinuität zur historischen Bedeutung der Norm

Gerade der Art. 141 gehört zu den Bestimmungen der Bayerischen Verfassung, die sich sowohl in der Ursprungsfassung als auch in den späteren Änderungen stets als in besonderer Weise innovativ und auf der Höhe der Zeit erwiesen haben.⁶³ Bereits im Verfassungsausschuss war man sich bewusst, mit der ins Einzelne gehenden verfassungsrechtlichen Normierung des Naturschutzes Neuland zu

⁶¹ Zur Unterscheidbarkeit von (Umwelt)Energierrecht (hier: Art. 152 S. 2 BV n. F.) und Klimaschutzrecht (hier: Art. 141 Abs. 1 S. 4 BV n. F.) allgemein *Kloepfer* (Fußn. 13), § 10 RdNr. 1 ff.; hierzu steht das Ziel der EU, eine „integrierte Klima- und Energiepolitik“ zu betreiben, nicht im Widerspruch; s. dazu programmatisch Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes v. 8./9.3.2007, Ratsdok. 7224/1/07, S. 10 f.

⁶² Zur Versorgungssicherheit (u. a. mittels Diversifizierung der Energieversorgung) als einem zentralen Ziel einer integrierten Klima- und Energiepolitik der EU vgl. den vom Europäischen Rat vom März 2007 (Brüssel) angenommenen Aktionsplan (2007 - 2009) „Eine Energiepolitik für Europa“, Ratsdok. 7224/1/07, Anlage I, S. 18; Europäische Kommission, Grünbuch „Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“, KOM(2006) 105 endgültig, S. 3, 8 ff., 20 f.

⁶³ Zur Vorbildfunktion der Norm *Berg*, Nachhaltigkeit und Umweltstaat, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 425/437.

betreten.⁶⁴ Pionier war Bayern auch im Jahre 1984 mit der Aufnahme des Umweltschutzes in die Landesverfassung.⁶⁵ Das Grundgesetz folgte mit Art. 20a GG erst zehn Jahre später. Die Aufnahme eines Klimaschutzartikels in die Bayerische Verfassung stünde in der Kontinuität dieser bayerischen Verfassungstradition, als Vorreiter und Impulsgeber für die bundesweite Verfassungsentwicklung gerade im Bereich der Ökologie zu wirken. Auch sie könnte in folgerichtiger Anknüpfung an den tradierten Art. 141 BV für andere Bundesländern wie auch für den Bund Modell- und Vorbildwirkung entfalten⁶⁶.

c) Formulierungsvorschlag

Art. 141 Abs. 1 S. 4 BV n. F. (Änderungen kursiv):

(1) [...] ⁴Es gehört auch zu den vorrangigen Aufgaben von Staat, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts,

– Boden, Wasser, *Luft und insbesondere Klima* als natürliche Lebensgrundlagen zu schützen, eingetretene Schäden möglichst zu beheben oder auszugleichen und auf möglichst sparsamen Umgang mit Energie zu achten, [...].

Art. 152 BV n. F. (Änderungen kursiv):

Die geordnete Herstellung und Verteilung der wirtschaftlichen Güter zur Deckung des notwendigen Lebensbedarfs der Bevölkerung wird vom Staat überwacht. Ihm obliegt die Sicherstellung der *Energieversorgung des Landes, die auf Erneuerbare Energien umzustellen ist*.

d) Erläuterungen

aa) Klima

Der Begriff des Klimas in Art. 141 Abs. 1 S. 4 BV n. F. erfasst die Gesamtheit meteorologischer Ursachen, die für den längerfristigen durchschnittlichen Zustand der Erdatmosphäre beziehungsweise des Wetters an einem Ort verantwortlich sind.⁶⁷ Im Gegensatz zum tagesgeprägten Wetter enthält der Klimabegriff eine Langzeitperspektive, da er Mittelwerte abbildet, die daneben aber gleichzeitig die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von extremen Wetterereignissen beschreiben. Das Mikroklima

⁶⁴ Prot. I, S. 270. Siehe auch *Kloepfer*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: September 2007, Art. 20a RdNr. 6.

⁶⁵ *Häberle*, Europäische Verfassungslehre, 5. Aufl. 2008, S. 529; *Scholz*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Stand: Juni 2007, Art. 20a RdNr. 3; *Schweiger*, in: Nawiasky/ders./Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Stand: Juli 2005, Art. 3 RdNr. 20; *Buchner*, Der Umweltschutz in der Bayerischen Verfassung, BayVBl. 1984, 385.

⁶⁶ Grundlegend zur experimentellen Funktion der „Werkstatt Bundesstaat“ *Häberle* (Fußn. 65), S. 91.

⁶⁷ Vgl. *Gärditz*, Einführung in das Klimaschutzrecht, JuS 2008, 324.

beschränkt sich auf Kleinflächen von bis zu einigen Kilometern Ausdehnung.⁶⁸ Das Mesoklima bezieht sich auf Regionen beziehungsweise Länder mit einer Ausdehnung von maximal einigen hundert Kilometern. Das Makroklima, das im Fokus der aktuellen Klimadebatte steht,⁶⁹ erfasst schließlich kontinentale und globale Zusammenhänge.⁷⁰ Klima unterliegt langfristigem Wandel. Ein statisch beschreibbares natürliches Klima als Referenzgröße, auf dessen Erhalt oder Wiederherstellung das Recht zielen könnte, kann nicht angegeben werden. Jedoch besteht innerhalb der EU ein großer wissenschaftlicher und politischer Konsens, dass eine Erwärmung von mehr als 2 Grad gegenüber dem vorindustriellen Temperaturniveau unbedingt zu vermeiden ist. Da über die anthropogene Mitverursachung der globalen Erderwärmung durch Treibhausgase, die die Abstrahlung der Sonnenenergie dämmen, ganz überwiegend Einigkeit besteht, setzt das Klimaschutzrecht bei der unmittelbaren oder mittelbaren Verminderung des Ausstoßes dieser Gase an.

Durch die neue Formulierung des Art. 141 Abs. 1 S. 4 BV wird eine als Prinzip (Optimierungsgebot) ausgestaltete Rechtspflicht der öffentlichen Hand begründet, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um das Klima schädigende Emissionen in allen Lebensbereichen zu vermeiden und hierdurch das Klima als natürliche Lebensgrundlage im Sinne des Art. 141 Abs. 1 S. 4 BV zu schützen. Gleichzeitig sind, wie sich aus Art. 141 Abs. 1 S. 4 Alt. 2 BV ergibt, „eingetretene Schäden möglichst zu beheben oder auszugleichen“. Mit Blick auf das Klima ist dieser Passus deshalb von erheblicher praktischer Bedeutung, da die atmosphärische Belastung mit Kohlendioxid, die heute mit 382 ppm CO₂ etwa 100 ppm über dem vorindustriellen Wert liegt, bereits zu einer vielfach dokumentierten Schadenszunahme durch extreme Wetterereignisse wie Stürme, Überschwemmungen, Hitze- und Trockenperioden geführt hat. Daher wäre der Staat infolge der neuen Fassung des Art. 141 Abs. 1 S. 4 BV verpflichtet, Kohlenstoff im Rahmen des technischen Möglichen wieder aus der Atmosphäre zu entfernen und somit die Klimagas-Konzentrationen in der Atmosphäre wieder auf ein verträgliches Maß zu senken. Wesentliche Voraussetzungen hierfür sind insbesondere Aufforstungen, Erhöhung der Pflanzenvielfalt und Pflanzenmenge sowie ökologische landwirtschaftliche Anbaumethoden, die Kohlenstoff im Boden anreichern. Für die notwendige langfristige Kohlenstoffspeicherung kommt den Böden eine Schlüsselstellung zu. Die natürliche Zufuhr von pflanzlichen Stoffen in die Böden zum Zwecke des Humusaufbaus dient nicht nur dem Bodenschutz, sondern trägt zugleich dazu bei, atmosphärischen Kohlenstoff sicher im Bereich bis zu vier Metern Tiefe zu deponieren. Eine effektive Rückführung von Kohlendioxid aus der Atmosphäre als Kohlenwasserstoffverbindung

⁶⁸ In diesem Sinne BergVO zum Schutz der Gesundheit gegen Klimaeinwirkungen v. 9. 6. 1983 (BGBl. I S. 685), betreffend das untertägige Klima in Bergwerken.

⁶⁹ Überblick bei *Rahmstorff/Schellnhuber*, *Der Klimawandel*, 4. Aufl. 2007, S. 29 ff., 54 ff.

⁷⁰ *Kloepfer*, *Umweltrecht*, 3. Aufl. 2004, § 17 RdNr. 2.

in die Böden ist zur Behebung bereits eingetretener Schäden umso wichtiger, als die bisherige Senkenfunktion der Meere für CO₂ mit den ansteigenden Meerestemperaturen abzunehmen droht.

bb) Erneuerbare Energien

Erneuerbare Energien im Sinne des Art. 152 S. 2 BV n. F. sind gemäß § 3 Abs. 1 EEG Wasserkraft einschließlich der Wellen-, Gezeiten-, Salzgradienten- und Strömungsenergie, Windenergie, solare Strahlungsenergie, Geothermie, Energie aus Biomasse einschließlich Biogas, Deponiegas und Klärgas sowie aus dem biologisch abbaubaren Anteil von Abfällen aus Haushalten und Industrie.⁷¹ Gemäß Art. 2 lit. a der RL 2001/77/EG⁷² sind erneuerbare Energiequellen Wind, Sonne, Erdwärme, Wellen- und Gezeitenenergie, Wasserkraft, Biomasse, Deponiegas, Klärgas und Biogas. Die zukünftige Auslegung des Begriffs der Erneuerbaren Energien in der Bayerischen Verfassung kann sich an diese bewährten Definitionen anlehnen. Indem der Begriff in der Verfassung nicht definiert oder durch einen Klammerzusatz eingegrenzt wird, bleibt er offen und dynamisch. Er kann damit mit der weiteren Entwicklung von Forschung und Entwicklung in diesem Bereich ohne weiteres Schritt halten, ohne dass jeweils die Verfassung geändert werden müsste.

Durch den Umstellungsauftrag des Art. 152 S. 2 BV n. F. wird die öffentliche Hand verpflichtet, im Rahmen des wissenschaftlich-technisch Möglichen und volkswirtschaftlich Vertretbaren alles zu tun, um eine möglichst vollständige und sichere Versorgung des Landes aus Erneuerbaren Energien zu gewährleisten bzw. – anders gewendet – alles zu unterlassen, was dieses Ziel offensichtlich gefährdet. Ein so verstandenes Optimierungsgebot geht, wie sich aus dem Wort „umstellen“ und der imperativischen Fassung („ist“) ergibt, weiter als ein bloßer Vorrang Erneuerbarer Energien, schließt Letzteren aber als Voraussetzung denklogisch mit ein. Eine „Umstellung“ im Sinne des Art. 152 S. 2 BV n. F. wird dabei, wie stets bei Staatszielbestimmungen, nur schrittweise und nicht „auf einen Schlag“ zu erreichen sein. Über die Zeiträume, innerhalb derer sie gelingen kann, wird politisch gestritten. Die Richtung, die es zu verfolgen, und das ehrgeizige Endziel, das es anzustreben gilt, wären indes *idealiter* klar umrissen: Unabhängigkeit der Energieversorgung von nicht-regenerativen Energiequellen.

cc) Vorrangregeln

Staatliche Maßnahmen zur Erreichung des Klimaschutzziels bzw. der Ziels einer Versorgung mit Erneuerbaren Energien können mit anderen, *nicht-ökologischen* Schutzgütern in einen Zielkonflikt

⁷¹ Ebenso § 3 Nr. 3 E-EEG 2009 (BR-Drs. 10/08; BT-Drs. 16/8148).

⁷² S. o. Fußn. 17.

geraten.⁷³ Die Formulierung „vorrangige Aufgaben“ (Art. 141 Abs. 1 S. 4 BV) bringt in diesem Zusammenhang den hohen Rang des Klimaschutzes zum Ausdruck. Dabei handelt es sich jeweils um einen relativen Vorrang. Die Relativität des Vorrangs ergibt sich bereits aus dem Text von Art. 141 Abs. 1 S. 4 BV („es gehört *auch* zu den vorrangigen Aufgaben“⁷⁴). Die Verfassung geht also explizit davon aus, dass es noch andere vorrangige Aufgaben gibt. Folglich bleibt die Abwägung mit kollidierenden sonstigen Rechtsgütern nicht nur zulässig, sondern geboten.⁷⁵ Alle in Art. 141 BV statuierten Aufgaben sind abwägungsbedürftig, da keine dieser Aufgaben eine absolute Rechtsposition genießt und ohne Rücksicht auf entgegenstehende Rechtsgüter zu verfolgen wäre. Dies ergibt sich bereits aus der Natur der Norm als Staatszielbestimmung sowie vor allem aus der Einheit der Verfassung.⁷⁶ Die Abwägung kann von der Verfassung nicht ohne Rücksicht auf die konkreten Umstände vorweggenommen werden. Die relative Präferenzregel zugunsten des Klimaschutzes verleiht diesem jedoch in der Abwägung ein besonderes Gewicht (In-dubio-Regel), weshalb eine Zurückstellung des Klimaschutzzieles nur zugunsten mindestens gleichwertiger kollidierender Belange zulässig ist.

Durch den Zusatz „insbesondere“ wird zugleich verdeutlicht, dass dem Klimaschutz auch gegenüber den *sonstigen natürlichen Lebensgrundlagen* im Sinne des Art. 141 Abs. 1 BV (insbesondere Natur, Boden, Wasser und Luft) ein relativer (intraökologischer) Vorrang zukommt. Dem Klimaschutz kommt nämlich eine fundamentale Funktion als *conditio sine qua* bzw. als Basis für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen *insgesamt* zu. Treten im Klima Schäden ein, so wirken sich diese unweigerlich auch auf die Natur, Landschaft und Biodiversität aus. Klimaschutz ist gleichsam die vitale Glocke, die über dem Umweltschutz als Ganzem als unverzichtbare Voraussetzung liegt. Ohne wirksamen Klimaschutz können auch die anderen Schutzgüter des Art. 141 BV nicht ausreichend geschützt werden. So sind beispielsweise die zentralen Herausforderungen, vor die der Klimawandel die Naturschutzpolitik stellt, erst jüngst von *H.-J. Koch* stärker in den Mittelpunkt des umweltwissenschaftlichen Interesses gerückt worden. *Koch* verweist auf aktuelle Prognosen, nach denen fünf bis dreißig Prozent aller in Deutschland vorkommenden Arten durch den Klimawandel aussterben könnten. Die bereits heute unabwendbaren Klimaveränderungen würden dazu führen, dass sich die Areale vieler einheimischer Tier- und Pflanzenarten in klimatisch geeignete Lebensräume verschie-

⁷³ Vgl. *Kahl*, Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht, JZ 2008, 74/81.

⁷⁴ Hervorhebung durch den Verfasser.

⁷⁵ BayVerfGHE 38, 51/64 f.; 48, 119/125 f.; 55, 98/119 f. Siehe zu Art. 20a GG *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 20a RdNr. 46 ff; zu Art. 174 EGV *Calliess* (Fußn. 46), Art. 174 EGV RdNr. 44.

⁷⁶ *Möstl*, in: Wolff/ders./Lindner, Verfassung des Freistaates Bayern, 2008 (im Erscheinen), Art. 141 RdNr. 11, sowie für Art. 20a GG *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 9. Aufl. 2007, Art. 20a RdNr. 14; *Kloepfer* (Fußn. 64), Art. 20a RdNr. 26. Gegen einen Vorrang Erneuerbarer Energien im Verhältnis zu anderen ökologischen Zielen aufgrund der Vorschriften *de lege lata* (EEG): *VGH München*, NVwZ 2007, 1101/1102; zustimmend *Kahl* (Fußn. 73), S. 81.

ben würden. Derartige räumliche Verschiebungen setzten „durchlässige“ Landschaften mit vielfältigen standörtlichen Angeboten für eine Neubesiedlung voraus.⁷⁷

3. Verhältnis der Art. 141 Abs. 1 S. 4, 152 S. 2 BV n. F. zum höherrangigen Recht

Die Verfassung des Freistaats Bayern ordnet die Grundordnung dieses Gliedstaats der Bundesrepublik Deutschland vollständig. Sie muss daher Aussagen zu allen rechtlich relevanten Fragen dieses Staatswesens treffen. Der typische Anspruch einer Verfassungsurkunde, die grundlegenden Rechtsvorschriften über die Organisation und Ausübung der Staatsgewalt, die Staatsaufgaben und die Grundrechte zusammenzufassen,⁷⁸ wird aber sowohl durch die bundesstaatliche Einbindung Bayerns in die Bundesrepublik Deutschland als auch durch die supranationale Integration Deutschlands in die EU geschwächt.⁷⁹ Dennoch kann diese Ausgangslage nicht zu einem Regelungsverzicht bezüglich wichtiger Staatsaufgaben führen. Es entspricht vielmehr dem Typus einer Vollverfassung wie der BV, sich mit allen relevanten grundsätzlichen Themen, wie etwa dem Klimaschutz, auseinanderzusetzen. Dies ist angesichts der Entstehung der BV zeitlich vor dem GG historisch folgerichtig und entspricht überdies dem föderalen Grundgedanken lebendiger Eigenstaatlichkeit sowie der Eigenart der Verfassunggebung als umfassender politischer Gestaltungsakt.⁸⁰

a) EG-Recht

Das mit Anwendungsvorrang ausgestattete Gemeinschaftsrecht enthält bereits auf der Ebene des EG-Vertrages mehrere potenzielle Schnittstellen mit Art. 141 Abs. 1 S. 4, 152 S. 2 BV n. F.: Gemäß Art. 2 EGV gehört zu den Aufgaben der Gemeinschaft, ein hohes Maß an Umweltschutz und die Verbesserung der Umweltqualität zu fördern.⁸¹ Nach Art. 3 Abs. 1 lit. 1 und u EGV umfasst die Tätigkeit der Gemeinschaft auch Maßnahmen auf dem Gebiet der Umwelt und im Bereich Energie.⁸² Hierzu trägt die Gemeinschaft durch eine eigene, gegenwärtig vor allem auf Art. 95, 154 f. EGV, zukünftig

⁷⁷ Koch/Krohn, Das Naturschutzrecht im Umweltgesetzbuch, Forum Umweltgesetzbuch, Heft 7, 2008, S. 8 f.; eingehend zum Ganzen: Bakkenes u. a., Assessing effects of forecasted climate change on the diversity and distribution of European higher plants for 2050, Global Change Biology 2002, S. 390 ff.; European Environmental Agency, Impacts of Europe's changing climate. An indicator-based assessment, EEA Report 2/2004; Korn/Epple (Hrsg.), Biologische Vielfalt und Klimawandel. Gefahren, Chancen, Handlungsoptionen, 2006;

⁷⁸ Badura, Staatsrecht, 3. Aufl. 2003, A 7.

⁷⁹ Möstl (Fußn. 76), Vorbem Wirkkr LV RdNr. 1.

⁸⁰ Siehe zur Bedeutung der Verfassunggebung für die Eigenstaatlichkeit BVerfGE 36, 342/360 f. Vgl. außerdem Menzel, Landesverfassungsrecht, 2002, S. 160 ff.

⁸¹ Vgl. Ruffert, in: Calliess/ders. (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 2 EGV RdNr. 22; ders., in: Calliess/ders. (Hrsg.), Verfassung der Europäischen Union, 2006, Art. I-3 VerfEU RdNr. 38.

⁸² Ruffert (Fußn. 81), EUV/EGV, Art. 3 EGV, RdNr. 24.

primär auf Art. 194 AEUV gestützte, Energiepolitik und eine sich im Rahmen von Art. 174 ff. EGV entwickelnde Umwelt- insbesondere Klimaschutzpolitik bei.

Die wichtigste sekundärrechtliche Regelung der EG zur Förderung Erneuerbarer Energien stellt die Ökostromrichtlinie⁸³ dar. Ihr Zweck ist es, eine Steigerung des Anteils Erneuerbarer Energiequellen an der Stromerzeugung im Elektrizitätsbinnenmarkt zu fördern (Art. 1). Hierzu ergreifen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 3 Abs. 1 S. 1 geeignete Maßnahmen. Das Richtziel der Gemeinschaft beläuft sich auf einen Anteil von Strom aus Erneuerbaren Energien am gesamten Stromverbrauch der Gemeinschaft von 22,1 Prozent bis zum Jahr 2010 (Art. 3 Abs. 4 UAbs. 1 2. Spiegelstrich). Die hier befürworteten Änderungen der Bayerischen Verfassung kollidieren auch nicht mit den im sog. dritten Legislativpaket zur Liberalisierung des EU-Energiebinnenmarktes vom 19. 9. 2007⁸⁴ sowie den im Paket zum Klimaschutz und zur Förderung Erneuerbarer Energien vom 23. 1. 2008⁸⁵ von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen. Insbesondere der Vorschlag für eine Richtlinie zur Förderung der Nutzung der Energie aus erneuerbaren Quellen⁸⁶ vom 23. 1. 2008 will gemäß seinem Art. 1 die Mitgliedstaaten dazu anhalten, die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen zu verstärken. Hierzu sieht er verbindliche Ziele für den Gesamtanteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Energieverbrauch und für den Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen im Verkehrssektor ebenso wie Regeln für Herkunftsnachweise, administrative Verfahren und Stromnetzanschlüsse für Energie aus erneuerbaren Quellen vor. Ein Widerspruch zu Art. 141 Abs. 1 S. 4, 152 S. 2 BV n. F. ist diesen wie anderen Vorschriften des EG-Umweltenergierechts nicht zu entnehmen. Im Gegenteil: Das Gemeinschaftsrecht und Art. 141 Abs. 1 S. 4, 152 S. 2 BV n. F. verfolgen dieselbe Stoßrichtung und ergänzen sich somit gegenseitig auf günstige Weise.

b) Bundesrecht

aa) Grundsätzliche Vorklärungen

Zur Verfassungsautonomie Bayerns gehört das Recht, sich ungeachtet der föderalen Kompetenzordnung und der entsprechenden Parallelregelungen des Grundgesetzes eine thematisch unbegrenzte

⁸³ S. o. Fußn. 17.

⁸⁴ Dieses besteht aus Vorschlägen für eine Verordnung zur Gründung einer EU-Agentur für die Zusammenarbeit der einzelstaatlichen Energieregulierungsbehörden; Richtlinien zur Änderung und Ergänzung der bestehenden Richtlinien zum Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarkt; Verordnungen zur Änderung und Ergänzung der bestehenden Verordnungen zum grenzüberschreitenden Stromhandel und Erdgasfernleitungsnetzen; dazu *Maue*, Umwelt 3/2008, 120 ff.; *Neveling*, ZNER 2007, 378 ff.; *Scholtka/Baumbach*, NJW 2008, 1128/1129 m. Fußn. 8; für einen Überblick zum Ganzen: *Wirtenberger*, Erneuerbare Energien in der Europäischen Union – Politik und Rechtsetzung, EurUP 2008, 11/14 ff.

⁸⁵ Die dazu gehörigen Vorschläge und Mitteilungen sind unter folgender Website abrufbar: http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/focus/energy-package-2008/index_de.htm; guter Überblick bei *Falke*, ZUR 2008, 218.

⁸⁶ Vgl. KOM(2008) 19 endgültig; zur bisherigen Fassung s. o. Fußn. 17.

Vollverfassung zu geben.⁸⁷ Die Zulässigkeit der landesverfassungsrechtlichen Verankerung eines Staatsziels hängt dabei nicht davon ab, ob das Land nach der grundgesetzlichen Kompetenzordnung (Art. 70 ff. GG) die Gesetzgebungskompetenz für eine dem Art. 141 Abs. 1 S. 4, 152 S. 2 BV n. F. entsprechende Regelung hat, denn der Landesverfassungsgeber ist nicht an die Kompetenzordnung des Grundgesetzes gebunden.⁸⁸ Zum Recht auf Erlass einer Vollverfassung gehört es auch, trotz etwaiger Überlagerung durch Bundesrecht ein System materiell-rechtlicher Staatsfundamentalnormen (Staatszielbestimmungen, Strukturprinzipien, Programmsätze) vorzuhalten.⁸⁹ Die Bayerische Verfassung darf daher grundsätzlich den Klimaschutz und die Förderung Erneuerbarer Energien, unabhängig von einer etwaigen entsprechenden Regelung im Bundesrecht, zum Staatsziel erheben.

Ihre wesentliche bundesrechtliche Einschränkung erfährt die Verfassungsautonomie des Freistaats Bayern durch das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG.⁹⁰ Danach muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Homogenität meint in diesem Zusammenhang aber nicht Uniformität oder Konformität, sondern lediglich ein Mindestmaß an materieller Übereinstimmung.⁹¹ Die verfassungspolitische Gestaltungsfreiheit der Länder ist unter diesen Voraussetzungen sehr weit gespannt.⁹² Selbst wenn man also Art. 141 Abs. 1 S. 4, 152 S. 2 BV n. F. einen weiter gehenden staatlichen Handlungsauftrag als Art. 20a GG entnehmen wollte, hätte dies keinen Einfluss auf die grundsätzliche Rechtswirksamkeit der Norm. Denn ein Verstoß gegen Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG scheidet im vorliegenden Zusammenhang aus.

Eine weitere Schranke erwächst der Landesverfassungshoheit aus Art. 31 GG, wonach Bundesrecht Landesrecht bricht.⁹³ In Bezug auf Staatszielbestimmungen kann es zu Überlagerungen des Landesverfassungsrechts mit Bundesrecht kommen, soweit diese jeweils parallele Regelungen zu ein und

⁸⁷ Siehe *Badura*, Stellenwert von Länderverfassungen und Verfassungskonflikten am bayerischen Beispiel, BayVBl. 2007, 193/194; *Denninger*, Zum Verhältnis von Landesverfassung und Bundesrecht, in: Eichel/Möller (Hrsg.), 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen, 1997, 343/346; *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 28 RdNr. 53; *Möstl*, Landesverfassungsrecht – zum Schattensdasein verurteilt?, AöR 130 (2005), 350/373.

⁸⁸ BVerfGE 36, 342/364 f.; *Badura* (Fußn. 87), S. 195; *Dreier* (Fußn. 87), Art. 31 RdNr. 29; *März*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 31 RdNr. 88; *Möstl* (Fußn. 87), S. 373; vgl. zur a. *A. Huber*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2007, Art. 31 RdNr. 15.

⁸⁹ *Denninger* (Fußn. 87), S. 346; *Dreier* (Fußn. 87), Art. 31 RdNr. 58.

⁹⁰ Siehe *Maurer*, Staatsrecht I, 5. Aufl. 2007, § 10 RdNr. 36; *Storr*, Verfassungsgebung in den Ländern, 1995, S. 166 ff.; *Tettinger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 28 RdNr. 67.

⁹¹ Vgl. zu den Anforderungen BVerfGE 24, 367/390; 36, 342/361; *Nierhaus*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2007, Art. 28 RdNr. 10.

⁹² Ebenso *Badura* (Fußn. 87), S. 194.

⁹³ A. A. *Maurer* (Fußn. 90), § 10 RdNr. 36, wonach Art. 31 GG im Verhältnis von Bundesrecht und Landesverfassungsrecht nicht anwendbar ist.

derselben Frage enthalten.⁹⁴ Die Staatszielbestimmung Umweltschutz in Art. 20a GG etwa bindet nicht allein den Bund, sondern ist allgemein auf den Staat und damit auf beide Ebenen der Staatlichkeit, also Bund und Länder, bezogen.⁹⁵ Liegt ein echter Normkonflikt vor, sind demnach die aus dem Bundesrecht und dem Landesrecht jeweils folgenden Normbefehle miteinander unvereinbar, da sie nicht gleichzeitig befolgt werden können, bewirkt Art. 31 GG mithin eine Verdrängung der landesverfassungsrechtlichen Norm.⁹⁶ Umgekehrt büßt inhaltsgleiches Landesverfassungsrecht seine Geltungskraft nicht ein, da dies zu einer praktisch vollständigen Derogation der landesverfassungsrechtlichen Staatszielbestimmungen führen würde.⁹⁷

Problematisch ist aber die Behandlung weiter reichender landesverfassungsrechtlicher Parallelgewährleistungen. Nach richtiger, wenn auch umstrittener Ansicht ist die Wertung des Art. 142 GG verallgemeinerungsfähig, sodass Art. 31 GG mit Blick auf das Landesverfassungsrecht eng auszulegen und der speziellen Regelung des Art. 28 Abs. 1 GG Rechnung zu tragen ist.⁹⁸ Die Verfassungsautonomie des Freistaats Bayern umfasst daher die rechtliche Möglichkeit, Staatsfundamentalnomen vorzusehen, die mit ihren bundesrechtlichen Entsprechungen nicht inhaltsgleich sind, sondern sachlich weiter (oder auch weniger weit) reichen.⁹⁹ Auf diese Weise kann die in Art. 28 Abs. 1 GG vorausgesetzte und gleichzeitig begrenzte Verfassungshoheit der Länder soweit wie möglich geschont werden. Die bloße Existenz parallelen Landesverfassungsrechts indes, wenn auch weiter reichender Natur, stellt die Beachtung des höherrangigen Bundesrechts nicht in Frage.¹⁰⁰ Nur die abschließende Regelung durch Bundesrecht und der ausschließliche Charakter einer Bundeskompetenz können die direktive Wirkung des Landesverfassungsrechts verdrängen.¹⁰¹ Der Anwendungsbereich des Art. 31 GG bleibt daher im Verhältnis von Landesverfassungsrecht und Bundesrecht auf Fälle echter Normkollision in Gestalt widersprüchlicher, nicht gleichzeitig erfüllbarer Normbefehle beschränkt. Eine progressivere Staatszielbestimmung der Landesverfassung fällt daher nicht von vornherein auf das niedrigere Niveau der Parallelnorm des Grundgesetzes zurück.¹⁰² Punktuelle Unvereinbarkeiten von

⁹⁴ Eine ausdrückliche Regelung erfährt die potenzielle Kollisionslage von Landesverfassungsrecht und Bundesrecht in Art. 142 GG für den Bereich der Grundrechte. Danach bleiben nicht nur inhaltsgleiche, sondern auch weitergehende oder geringeren Schutz verbürgende Landesgrundrechte neben der bundesrechtlichen Regelung in Kraft. Siehe zur h. M. BVerfGE 96, 345/365; ferner BayVerfGE 37, 101/107. Ebenso *Tietje*, Die Stärkung der Verfassungsgerichtsbarkeit im föderalen System Deutschlands in der jüngeren Rechtsprechung des BVerfG, AöR 124 (1999), 282/294 f. Auf die hier in Frage stehenden Staatszielbestimmungen bezieht sich diese Norm ihrem Wortlaut nach allerdings nicht.

⁹⁵ *Scholz* (Fußn. 65), Art. 20a RdNr. 44; *Schulze-Fielitz* (Fußn. 75), Art. 20a RdNr. 63.

⁹⁶ *Denninger* (Fußn. 87), S. 351; *März* (Fußn. 88), Art. 31 RdNr. 40 f.

⁹⁷ BVerfGE 36, 342/361 ff.; 40, 296/327; 96, 345/364; *Dreier* (Fußn. 87), Art. 31 RdNr. 40.

⁹⁸ Ebenso *Badura* (Fußn. 87), S. 194; *Mörtl* (Fußn. 76), Vorbem. Wirkkr. LV RdNr. 14.

⁹⁹ BVerfGE 36, 342/361.

¹⁰⁰ *Kloepfer* (Fußn. 64), Art. 20a RdNr. 32; *Mörtl* (Fußn. 87), S. 374.

¹⁰¹ *Badura* (Fußn. 87), S. 195.

¹⁰² *Mörtl* (Fußn. 87), S. 375.

Landesverfassungsrechtsnormen mit Bundesrecht haben nicht deren Nichtigkeit, sondern gemäß Art. 31 GG bloß deren Unanwendbarkeit im konkreten Fall zur Folge.¹⁰³

bb) Widersprechen Art. 141 Abs. 1 S. 4, 152 S. 2 BV n. F. dem Bundesrecht?

Das höherrangige Bundesrecht enthält weder in Art. 20a GG noch in den Normen des EEG oder des EnWG dem Staatsziel Klimaschutz sowie der Pflicht zur vorrangigen Versorgung mit Erneuerbaren Energien zuwiderlaufende Rechtsbefehle. Im Gegenteil umfasst der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen im Sinne von Art. 20a GG gerade auch den Schutz des Klimas als integraler Umweltbestandteil¹⁰⁴ sowie zu einer Beachtung des Nachhaltigkeitsprinzips, mithin eines schonenden Umgangs mit Ressourcen.¹⁰⁵

Zweck des EEG ist gemäß dessen § 1 Abs. 1 – in Übereinstimmung mit Art. 141 Abs. 1 S. 4, 152 S. 2 BV n. F. –, insbesondere im Interesse des Klima-, Natur- und Umweltschutzes eine nachhaltige Entwicklung der Energieversorgung zu ermöglichen, die volkswirtschaftlichen Kosten der Energieversorgung auch durch die Einbeziehung langfristiger externer Effekte zu verringern, Natur und Umwelt zu schützen, einen Beitrag zur Vermeidung von Konflikten um fossile Energieressourcen zu leisten und die Weiterentwicklung von Technologien zur Erzeugung von Strom aus Erneuerbaren Energien zu fördern.¹⁰⁶ Das EnWG wiederum enthält keine abschließenden Regelungen für die Gesamtmaterie der Energieversorgung, sondern beschränkt sich auf die Strom- und Gasversorgung und spart die Wärmeversorgung praktisch vollständig aus, sodass den Ländern auf diesem Gebiet die uneingeschränkte Gesetzgebungskompetenz zusteht.¹⁰⁷

Der Referentenentwurf eines in Vorbereitung befindlichen Umweltgesetzbuchs (UGB) wertet den Klimaschutz sogar zu einem allgemeinen Ziel des Umweltrechts auf (§ 1 Abs. 4 UGB I) und bezieht das Klima verallgemeinernd in die für alle Teilbereiche des Umweltrechts geltenden Schutzgüter ein (§ 4 Nr. 1 und Nr. 3 UGB I). Auf derselben Linie liegen auch die zwischenzeitlich vom Bundestag und Bundesrat verabschiedeten Gesetzesnovellen zur Förderung der Erneuerbaren Energien bei der Stromproduktion.¹⁰⁸ Zweck des geplanten EEG 2009 ist es gemäß dessen § 1 Abs. 1, insbesondere

¹⁰³ Clemens, in: Umbach/ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 2002, Art. 31 RdNr. 44; Dreier (Fußn. 87), Art. 31 RdNr. 30; Menzel (Fußn. 81), S. 201 ff.; Möstl (Fußn. 87), S. 374; Sacksofsky, Landesverfassungen und Grundgesetz – am Beispiel der neuen Bundesländer, NVwZ 1993, 235/239. Für die Nichtigkeit der entsprechenden Normen jedoch März (Fußn. 88), Art. 31 RdNr. 47 f.; Huber (Fußn. 88), Art. 31 RdNr. 13 ff.

¹⁰⁴ So explizit BVerwGE 125, 68, RdNr. 14; Kloepfer (Fußn. 64), Art. 20a RdNr. 63; Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2007, Art. 20a RdNr. 30; Schulze-Fielitz (Fußn. 75), Art. 20a RdNr. 32.

¹⁰⁵ Kahl, in: Bauer u. a. (Hrsg.), Umwelt, Wirtschaft und Recht, 2002, S. 111/126 ff.

¹⁰⁶ Vgl. Ewer (Fußn. 10), § 9 RdNr. 66; Gundel, Nachhaltigkeit und Energieversorgung, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 443/445.

¹⁰⁷ Forschungsstelle für Umweltpolitik (Fußn. 32), S. 32 ff.

¹⁰⁸ Vgl. die einzelnen Gesetzentwürfe in Fußn. 28.

im Interesse des Klima- und Umweltschutzes eine nachhaltige Entwicklung der Energieversorgung zu ermöglichen, die volkswirtschaftlichen Kosten der Energieversorgung auch durch die Einbeziehung langfristiger externer Effekte zu verringern, fossile Energieressourcen zu schonen und die Weiterentwicklung von Technologien zur Erzeugung von Strom aus Erneuerbaren Energien zu fördern.¹⁰⁹

Damit kann als *Zwischenergebnis* festgehalten werden: Art. 141 Abs. 1 S. 4, 152 S. 2 BV n. F. und das geltende Bundesrecht befinden sich grundsätzlich in voller Übereinstimmung. Mit Blick auf die geplanten Gesetzgebungsvorhaben des Bundes, insbesondere das EEG 2009, ist eher von einer weiteren Optimierung und Stärkung des Klimaschutzes sowie des Einsatzes Erneuerbarer Energien als von einer Schwächung oder gar einem Widerspruch auszugehen. Die Bayerische Verfassung erwies sich mit den hier vorgeschlagenen Änderungen als positives Modell für eine Ergänzung von Art. 20a GG im Wege der Verfassungsänderung, welche das Ziel verfolgte, die auf der Ebene der einfachen Bundesgesetze bereits erfolgte Aufwertung des Klimaschutzes sich konsequent auch im Grundgesetz widerspiegeln zu lassen. Sollte es angesichts der detaillierten Vorgaben des Bundesrechts zukünftig gleichwohl im Einzelfall zu – gegenwärtig nicht absehbaren – punktuellen Wertungswidersprüchen mit Art. 141 Abs. 1 S. 4, 152 S. 2 BV n. F. kommen, so ist die landesverfassungsrechtliche Norm im konkreten Fall auf der Grundlage von Art. 31 GG insoweit nicht anzuwenden. Von Ausnahmefällen abgesehen, kann eine solche Konstellation jedoch kaum eintreten. Jedenfalls rechtfertigt sie nicht den Verzicht auf landesverfassungsrechtliche Regelungen, welchen – wie nunmehr zu zeigen sein wird – eine erhebliche rechtliche Steuerungswirkung auch neben dem Bundesrecht zukommt.

IV. Rechtliche Wirkungen der Neuregelungen

1. Rechtsnatur

Die Direktiven des Art. 141 Abs. 1 S. 4, 152 S. 2 BV n. F. sind bindendes objektives Verfassungsrecht in Gestalt von Staatszielbestimmungen, an denen sämtliche Handlungen und Unterlassungen der öffentlichen Gewalt zu messen sind.¹¹⁰ Die Normen verleihen keine subjektiven Rechte im Sinne

¹⁰⁹ Ähnlich § 1 Abs. 1 des Entwurfs eines Gesetzes zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich – EE-WärmeG (BR-Drs. 9/08; BT-Drs. 16/8149): „Zweck dieses Gesetzes ist es, insbesondere im Interesse des Klimaschutzes, der Schonung fossiler Ressourcen und der Minderung der Abhängigkeit von Energieimporten, eine nachhaltige Entwicklung der Energieversorgung zu ermöglichen und die Weiterentwicklung von Technologien zur Erzeugung von Wärme aus Erneuerbaren Energien zu fördern“.

¹¹⁰ Vgl. BayVerfGHE 38, 112/116; 39, 17/26; 44, 41/54; 52, 9/25 f.; 55, 98/119; 55, 160/167; 59, 109/115.

eines „Grundrechts auf Klimaschutz“ oder eines „Grundrechts auf Erneuerbare Energie“, sei es in Gestalt eines Abwehrrechts gegen klimaschädigende Maßnahmen oder gar eines Leistungsrechts.¹¹¹ Dem Charakter einer Staatszielbestimmung entspricht es, dass diese die Verfolgung des Ziels des Klimaschutzes verbindlich vorgibt, die zu wählenden Mittel jedoch grundsätzlich offen lässt.¹¹² Verletzt ist eine Staatszielbestimmung nur, wenn der Staat entweder völlig untätig bleibt oder die gewählten Mittel so evident unzulänglich sind, dass von keiner hinreichend ernsthaften Zielverfolgung mehr gesprochen werden kann.¹¹³ Die Staatszielbestimmung wirkt nicht nur positiv als anleitende Direktive für finalprogrammiertes Handeln, sondern auch als sachliche Rechtfertigung für Grundrechtseinschränkungen.¹¹⁴ Die bayerische Staatsgewalt darf dabei gestützt auf Art. 141 Abs. 1 S. 4, 152 S. 2 BV n. F. nicht zu Maßnahmen greifen, die mit gegenläufigem Bundesverfassungsrecht, insbesondere mit den Grundrechten Dritter (z. B. der Eigentumsfreiheit gemäß Art. 14 GG), unvereinbar sind.¹¹⁵ Für die Frage, welchen Einschränkungen die Bundesgrundrechte aus Gründen des Klimaschutzes unterworfen werden dürfen, kommt es somit letztlich auf das Gewicht des Klimaschutzes an, das dieser in Art. 20a GG und nicht in der Bayerischen Verfassung gefunden hat.¹¹⁶

2. Adressaten

Art. 152 BV richtet sich an den „Staat“ im weiten Sinne, also vor allem einschließlich der Gemeinden und sonstigen Gebietskörperschaften. Art. 141 Abs. 1 S. 4 BV wendet sich bereits explizit an „Staat, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts“. Gemeint sind damit alle Gebietskörperschaften wie auch alle sonstigen als juristische Personen verselbständigten Verwaltungsträger. Beide Staatszielbestimmungen haben die gesetzgebende, die ausführende und die rechtsprechende Gewalt zum Adressaten.¹¹⁷ Gebunden wird dabei aber allein die *Landesstaatsgewalt*. Die *Bundesstaatsgewalt* muss die Vorgaben der Bayerischen Verfassung nicht beachten.¹¹⁸ Allerdings stellt die Anwendung von Bundesrecht durch Behörden und Gerichte des Landes die Ausübung von Landesstaatsgewalt dar, die der Bindung an die Landesverfassung unterliegt.¹¹⁹ Indem nämlich das Grundgesetz den Vollzug von Bundesrecht regelmäßig den Ländern als eigene Angelegenheit anvertraut und dem Bund hierbei nur begrenzte Mittel der Gewährleistung eines bundeseinheitlichen Vollzugs

¹¹¹ Berg (Fußn. 63), S. 429; Scholz (Fußn. 65), Art. 20a RdNr. 32 f.; vgl. auch LT-Drs. 10/2651, S. 3 f.

¹¹² Murswiek (Fußn. 104), Art. 20a RdNr. 17; Scholz (Fußn. 65), Art. 20a RdNr. 35.

¹¹³ Ähnlich Schulze-Fielitz (Fußn. 75), Art. 20a RdNr. 44 f.

¹¹⁴ Vgl. die verschiedenen Konstellationen bei BayVerfGHE 11, 23; 12, 1; 38, 134; 44, 41; 49, 141; 52, 4.

¹¹⁵ Dazu Möstl (Fußn. 76), Art. 141 RdNr. 11.

¹¹⁶ Möstl (Fußn. 76), Art. 141 RdNr. 5. Vgl. zu dem Problemkreis mit Blick auf Art. 14 GG BVerfGE 102, 1 ff.

¹¹⁷ LT-Drs. 10/2651, S. 3; Meder (Fußn. 59), Art. 141 RdNr. 1a.

¹¹⁸ Menzel (Fußn. 81), S. 228 ff.

¹¹⁹ BVerfGE 96, 345/366.

einräumt (vgl. Art. 30, 83 ff. GG), akzeptiert es die föderale Vielfalt innerhalb der durch die Bindung an Gesetz und Recht gezogenen Grenzen.¹²⁰

a) Gesetzgeber

Staatszielbestimmungen enthalten allgemein – dies gilt auch für Art. 141 Abs. 1 S. 4, 152 S. 2 BV n. F. –, ihrer inhaltlichen Offenheit und Ausfüllungsbedürftigkeit entsprechend in erster Linie einen Handlungsauftrag an den Landesgesetzgeber.¹²¹ Dabei bleibt zwar zu beachten, dass die an der Staatszielbestimmung ausgerichtete politische Gestaltungskraft des Landtags und sein Gesetzgebungsrecht bundesverfassungsrechtlich vor allem durch die Grundrechte des Grundgesetzes in erheblichem Maß überlagert werden. Dennoch verfügt der Landesgesetzgeber über beträchtliche Spielräume bei der Realisierung des Klimaschutzes und dem Ausbau Erneuerbarer Energien.¹²²

Die wichtigsten Handlungsfelder einer eigenständigen Rechtssetzung durch die Länder liegen auf den Gebieten des Energierechts im weiteren Sinne, insbesondere bei Regelungen zur Energieverwendung bei Gebäuden sowie zum Aufbau und zur Nutzung von Wärmenetzen, des Bauordnungsrechts, des Raumordnungsrechts¹²³ sowie des Kommunalrechts, namentlich in Bezug auf kommunale Versorgungssysteme, die auf Erneuerbare Energien gestützt sind. Es ist den Ländern möglich, zum Beispiel eine Verpflichtung einzuführen, nach der die Eigentümer bestimmter Gebäude gehalten sind, für Zwecke der Wärmenutzung Erneuerbare Energien einzusetzen. Die Länder können in Wahrnehmung eigener Gesetzgebungskompetenz auch eine landesweite Wärmeversorgungsplanung entwerfen. Möglich sind darüber hinaus auch konkrete Vorgaben über die Beschaffung von Energieprodukten durch öffentliche Einrichtungen.¹²⁴

Zur Illustration der Gestaltungsmöglichkeiten des Landesgesetzgebers auf diesem Sektor kann das Beispiel Baden-Württembergs angeführt werden. Dort trat am 1. Januar 2008 das Gesetz zur Nutzung erneuerbarer Wärmeenergie (EWärmeG)¹²⁵ in Kraft. Dieses bezweckt im Interesse des Klima- und Umweltschutzes, den Einsatz von Erneuerbaren Energien in der Wärmeversorgung zu steigern und die hierfür notwendigen Technologien auszubauen. Bei Neubauten soll danach ein Fünftel des

¹²⁰ Denninger (Fußn. 87), S. 354; Möstl (Fußn. 87), S. 384.

¹²¹ BayVerfGH 39, 17/27; siehe auch LT-Drs. 10/2651, S. 3. Zu Art. 20a GG Caspar, Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2. Aufl. 2007, § 2 RdNr. 101 f.; Kloepfer (Fußn. 64), Art. 20a RdNr. 37; Schulze-Fielitz (Fußn. 75), Art. 20a RdNr. 67.

¹²² Siehe dazu und zum Folgenden ausführlich Forschungsstelle für Umweltpolitik (Fußn. 32), S. 31 ff.

¹²³ Allgemein zum Beitrag der Raumordnung zum Klimaschutz: Mitschang, Die Belange von Klima und Energie in der Raumordnung, DVBl. 2008, 745 ff.

¹²⁴ Vgl. nun auch § 3 Abs. 2 EEWärmeG, der die Länder explizit ermächtigt, auch für Bestandsbauten, die vor dem 1. 1. 2009 fertiggestellt sind, eine Pflicht zur Nutzung erneuerbarer Energien festzulegen.

¹²⁵ GBl. Nr. 19 v. 23. 11. 2007, S. 531 ff.; hierbei handelt es sich um keinen Einzelfall; vgl. Braun, Die Hamburgische Klimaschutzverordnung, NordÖR 2008, 253 ff.

Wärmebedarfs aus Erneuerbaren Energiequellen gedeckt werden. Bei Altbauten gilt diese Verpflichtung nach einer Übergangsfrist anlässlich des Austauschs der Heizungsanlage. Von besonderer Bedeutung für den Klimaschutz ist darüber hinaus der Spielraum der Länder im Kommunalrecht in Bezug auf den strategisch außerordentlich relevanten Aufbau von EE-gestützten Wärmenetzen.¹²⁶ In § 11 Abs. 1 S. 1 der Gemeindeordnung Baden-Württembergs wurde den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, einen Anschluss- und Benutzungszwang an die Wärmeversorgung aus Gründen des Schutzes der natürlichen Grundlagen des Lebens einschließlich des Klima- und Ressourcenschutzes anzuordnen.¹²⁷ Diese gesetzliche Regelung steht trotz ihres globalen Ansatzes in Einklang mit der begrenzenden Funktion der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG.¹²⁸ Das vorstehend genannte Beispiel zeigt: Die Landesgesetzgeber haben große Spielräume, die Gemeinden mit der Wahrnehmung des globalen Klimaschutzes zu betrauen. In Bayern würde sich dies insbesondere nach Einfügung des Art. 141 Abs. 1 S. 4 BV n. F. aufdrängen. Schließlich verfügt der Landesgesetzgeber im Bereich des Bauordnungsrechts über die rechtliche Möglichkeit, konkrete Anforderungen an zu errichtende Gebäude zu stellen, wobei solche Anforderungen auch auf Motive des Umweltschutzes gestützt werden können.¹²⁹ Praktisch ergibt sich damit die Möglichkeit, den Gebäudeeigentümern oder Bauherren konkrete Verpflichtungen für bauliche Maßnahmen zur Nutzung von Erneuerbaren Energien für Wärmezwecke aufzuerlegen. Meist wird es sich dabei um Satzungsermächtigungen zugunsten der Gemeinden handeln, die dann derartige Verpflichtungen anordnen können.¹³⁰

b) Exekutive

aa) Regierung

Der Bayerischen Staatsregierung als der obersten leitenden und vollziehenden Behörde gemäß Art. 43 Abs. 1 BV bieten sich verschiedene Möglichkeiten, in Erfüllung ihrer Aufgaben und in Ausübung ihrer Kompetenzen auf den Schutz des Klimas und auf die vorrangige Versorgung des Landes mit Erneuerbaren Energien hinzuwirken. Zunächst kann dies auf Bundesebene im Rahmen der Mitwirkung des Bundesrats bei der Gesetzgebung geschehen (Art. 50 GG). Insbesondere können gemäß Art. 76 Abs. 1 GG durch den Bundesrat Gesetzesvorlagen beim Bundestag eingebracht werden. Da-

¹²⁶ Näher hierzu Forschungsstelle für Umweltpolitik (Fußn. 32), S. 49 f.

¹²⁷ Ähnliche Regelungen, allerdings ohne explizite Erwähnung des Klimaschutzes existieren in § 14 Abs. 1 SächsGO und § 17 Abs. 2 S. 1 Schl.-Holst. GO; näher hierzu *Ewer* (Fußn. 10), § 9 RdNr. 104 f.

¹²⁸ Siehe BVerwGE 125, 68/71; *OVG Schl.-Holst.*, NuR 2003, 55/58; *Ewer* (Fußn. 10), § 9 RdNr. 105; krit. *Schmidt-Aßmann*, Anschluss- und Benutzungszwang bei der Fernwärmeversorgung: Kommunalem Aktivismus Grenzen setzen!, ZHR 170 (2006), 489/494.

¹²⁹ Vgl. zu den Spielräumen im Bauordnungsrecht Forschungsstelle für Umweltpolitik (Fußn. 32), S. 37 f.

¹³⁰ Siehe dazu unten IV.2.b).

bei hat jedes Land gemäß § 26 Abs. 1 GO BR das Recht, im Bundesrat Anträge zu stellen. Auf Landesebene kann die Staatsregierung Förderprogramme zugunsten der Nutzer erneuerbarer Energiequellen auflegen. Im Hinblick auf öffentliche Vergabe- und Beschaffungsverfahren kann sie entsprechende Verwaltungsvorschriften erlassen, die die Bieter unter Beachtung der einschlägigen höherrangigen Rechtsnormen, insbesondere des EG-Rechts, zu einer verstärkten Berücksichtigung der Erneuerbaren Energien verpflichten. Gleichzeitig kann sie ebenfalls durch Verwaltungsvorschriften für einen klimaschonenden Umgang mit staatlichem Vermögen sorgen. Zu denken ist hierbei vor allem an die Gebäudesanierung. Schließlich kann die Staatsregierung bei staatlichen Beteiligungen auf deren Klimaverträglichkeit achten, etwa indem sie in Ausübung der Rechtsaufsicht über die Landesbank gemäß Art. 17 Abs. 1 S. 1 BayLBG bei der Vergabe von Darlehen auf deren Vereinbarkeit mit den Anforderungen des Klimaschutzes hinwirkt.

bb) Verwaltung

Die Staatszielbestimmungen der Art. 141 Abs. 1 S. 4, 152 S. 2 BV n. F. sind ferner Handlungsauftrag und Entscheidungshilfe für die Verwaltung, insbesondere bei der Auslegung der Gesetze, der Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe, der Ausübung des Ermessens und der Ausfüllung planerischer Entscheidungsspielräume.¹³¹ Dem Staatsziel Klimaschutz kommt auch im Regelungsbereich bundesrechtlicher Normen ein bedeutsamer Wirkungsbereich zu, soweit das von Landesbehörden oder Gemeinden zu vollziehende Bundesrecht substanzielle Spielräume belässt. Zu denken ist hierbei an Ermessensspielräume oder Auslegungsdirektiven in den Rechtsbereichen Immissionsschutz-, Wasser-, Naturschutz- und Abfallrecht sowie an das Planungsrecht für Verkehrsanlagen.¹³² Landesrechtliche Rechtsverordnungen und Satzungen, die auf bundesrechtlichen Ermächtigungsnormen beruhen, sowie der Vollzug dieser Normen sind auch an den Vorgaben der Bayerischen Verfassung zu messen.¹³³ Umstritten bleibt die Wirkungskraft der Landesverfassung im Rahmen der Anwendung und des Vollzugs von materiellem Bundesrecht durch Landesbehörden. Der BayVerfGH lehnt bislang die Überprüfung von materiellem Bundesrecht anhand des Landesverfassungsrechts ab.¹³⁴ Unter der Prämisse möglichst weitgehender Ausschöpfung von Räumen der Autonomie spricht

¹³¹ LT-Drs. 10/2651, S. 4. Ebenso *Berg* (Fußn. 63), S. 429; *Caspar* (Fußn. 121), § 2 RdNr. 105 f.; *Kloepfer* (Fußn. 64), Art. 20a RdNr. 54; *Schulze-Fielitz* (Fußn. 75), Art. 20a RdNr. 79 f.

¹³² Siehe dazu im Einzelnen Forschungsstelle für Umweltpolitik (Fußn. 32), S. 39 ff.

¹³³ BVerfGE 18, 407/418 f.; BayVerfGHE 32, 29/33; 44, 5/6; 59, 109.

¹³⁴ BayVerfGHE 46, 185/187; 47, 47/51; 50, 219/223; 53, 131/133; 57, 1/3; 57, 16/20; a. A. BerVerfGH, NJW 1993, 513; NJW 1993, 515; NJW 1994, 436; *Mörtl* (Fußn. 76), Vorbem. Wirkkr LV RdNr. 20.

jedoch nichts dagegen, das Landesverfassungsrecht im Rahmen der durch das Bundesrecht belassenen Spielräume zur Geltung kommen zu lassen.¹³⁵

Eine besonders wichtige Rolle bei der Ausfüllung gesetzlicher Spielräume zugunsten des Klimaschutzes spielen, wenn auch teilweise nur bei entsprechender gesetzlicher Ermächtigung, die Gemeinden.¹³⁶ In Betracht kommt hier vor allem das Bauplanungsrecht.¹³⁷ Im Rahmen der bundesrechtlich zwingenden Abwägung gemäß § 1 Abs. 7, § 2 Abs. 3 BauGB etwa dürfen die Wertungen und Zielsetzungen der Art. 141 Abs. 1 S. 4, 152 S. 2 BV n. F. nicht „in krasser Weise verkannt“ werden.¹³⁸ Nach h. M.¹³⁹ können die Kommunen auf der Grundlage einer entsprechenden einfachgesetzlichen Regelung auch Maßnahmen zum Schutz des globalen Klimas erlassen.¹⁴⁰ Welche erheblichen Spielräume den kommunalen Entscheidungsträgern in diesem Zusammenhang verbleiben, zeigt das Beispiel der Stadt Marburg. Dort sollen Hausbesitzer im Wege einer Satzung dazu verpflichtet werden, bei Neu- und Umbauten Solaranlagen zu installieren.¹⁴¹

c) Gerichte

Schließlich sind die neuen Staatszielbestimmungen auch für die rechtsprechende Gewalt Richtschnur bei der Auslegung und Fortbildung des Rechts.¹⁴² Eine Analyse der bisherigen Praxis der Landesverfassungsgerichte und insbesondere des BayVerfGH ergibt zwar, dass eine starke Orientierung an der Auslegung des Grundgesetzes erfolgt.¹⁴³ Diese einseitige Ausrichtung landesverfassungsgerichtlicher Judikatur am Grundgesetz erweist sich jedoch als problematisch, wenn sie zur dominierenden Auslegungsmethode wird und sich nivellierend über die Besonderheiten des Verfassungstextes legt. Richtigerweise sind die Landesverfassungsgerichte frei, Staatszielbestimmungen der Landesverfassung abweichend von der Interpretation der bundesrechtlichen Parallelbestimmung auszulegen.¹⁴⁴ Sie

¹³⁵ Wie hier *Denninger* (Fußn. 87), S. 353; *Mörtl* (Fußn. 87), S. 382.

¹³⁶ Die Bedeutung der lokalen Ebene bezüglich das Klima beeinflussender Maßnahmen wird auch betont in: Europäische Kommission, Grünbuch „Anpassung an den Klimawandel in Europa – Optionen für Maßnahmen der EU“, KOM(2007) 354 endgültig, S. 14.

¹³⁷ Für einen Überblick hierzu: *Ewer* (Fußn. 10), § 9 RdNr. 99 ff.; zu einem speziellen Aspekt: *Krautzberger*, Städtebauliche Verträge zur Umsetzung klimaschützender und energieeinsparender Zielsetzungen, DVBl. 2008, 737 ff.

¹³⁸ Siehe zur geltenden Fassung des Art. 141 Abs. 1 BV BayVerfGH 28, 119/125; 55, 98/119 f.; 59, 109/116.

¹³⁹ Vgl. etwa BVerwGE 125, 68/71; OVG Schl.-Holst., NuR 2003, 55/58; *Kloepfer* (Fußn. 70), § 17 RdNr. 25.

¹⁴⁰ Siehe dazu oben IV.2.a).

¹⁴¹ Hierzu FAZ v. 1. 2. 2008, S. 13; ausführlich der Entwurf für eine Satzung der Stadt Marburg zur verbindlichen Nutzung der Solarenergie in Gebäuden (Solarsatzung), <http://www.marburg.de/detail/68929?vt=Solaranlagen> (13. 3. 2008).

¹⁴² Vgl. zu Art. 141 Abs. 1 S. 4 BV a. F. LT-Drs. 10/2651, S. 4.

¹⁴³ Zu recht kritisch *Gärditz*, Das Strafrecht in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte, AöR 129 (2004), 584/616; *Mörtl* (Fußn. 76), Vorbem Wirkkr LV RdNr. 21.

¹⁴⁴ *Mörtl* (Fußn. 87), S. 380.

bleiben daher aufgefordert, von dieser Freiheit im Interesse föderaler Vielfalt der Verfassungsräume beherzter Gebrauch zu machen.

V. Zwischenfazit

Die Verankerung des Klimaschutzes und der Gewährleistung einer Energieversorgung aus Erneuerbaren Energien in der Bayerischen Verfassung ist aus verfassungsrechtlicher Sicht machbar und verfassungspolitisch sinnvoll. Im Folgenden gilt es zu untersuchen, wie sich dieses als richtig und wünschenswert identifizierte Ziel praktisch umsetzen lässt.

VI. Umsetzung durch Landtagsbeschluss und Volksentscheid

Als Weg zur Realisierung der hier vorgeschlagenen Verfassungsänderungen kommt zunächst das im Schwerpunkt parlamentarische Verfahren in Betracht: Der Landtag kann sich die hier vorgestellten Ziele zu eigen machen und die Verfassung gemäß Art. 75 Abs. 1 S. 1 BV im Wege der Gesetzgebung ändern. Die Gesetze werden gemäß Art. 72 Abs. 1 1. Alt. BV vom Landtag beschlossen; Beschlüsse des Landtags auf Änderung der Verfassung bedürfen allerdings gemäß Art. 75 Abs. 2 S. 1 BV einer Zweidrittelmehrheit der Mitgliederzahl. Anschließend müssen sie gemäß Art. 75 Abs. 2 S. 2 BV dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden.

VII. Umsetzung durch Volksbegehren und Volksentscheid

Sofern es an der notwendigen Zweidrittelmehrheit im Landtag für die vorgeschlagene Änderung der Bayerischen Verfassung fehlt, bietet sich als gangbarer Alternativweg das in Art. 74 ff. BV geregelte Verfahren der Volksgesetzgebung an.

1. Zulassungsverfahren

Das Volksbegehren im weiteren Sinne beginnt mit einem Zulassungsverfahren (Art. 63 f. LWG), das der Durchführung des Volksbegehrens im engeren Sinne vorgeschaltet ist. Völlig aussichtslose oder rechtswidrige Volksbegehren sollen hierdurch in einem frühen Stadium ausgeschieden werden.¹⁴⁵

Der Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens ist schriftlich an das Innenministerium zu richten (Art. 63 Abs. 1 S. 1 LWG), er bedarf der Unterschrift von 25.000 Stimmberechtigten (Art. 63 Abs. 1 S. 3 LWG), muss bereits den ausgearbeiteten Gesetzentwurf (Art. 74 Abs. 2 BV, Art. 63 Abs. 1 S. 2

¹⁴⁵ Vgl. *Meder* (Fußn. 59), Art. 74 RdNr. 3 f.

LWG) enthalten sowie einen vertretungsberechtigten Beauftragten und dessen Stellvertreter benennen (Art. 63 Abs. 2 LWG). Das Ministerium prüft die gesetzlichen Voraussetzungen der Zulassung des Volksbegehrens. Hält es diese für nicht gegeben, hat es gemäß Art. 67 BV, Art. 64 Abs. 1 S. 1 LWG von Amts wegen eine Entscheidung des BayVerfGH herbeizuführen. Der BayVerfGH überprüft die im Folgenden dargestellten Voraussetzungen. Dabei ist er hinsichtlich des Prüfungsgegenstands auf die vom Innenministerium vorgebrachten Beanstandungen beschränkt.¹⁴⁶ Die Initiatoren eines Volksbegehrens, welches auf die Änderung der Bayerischen Verfassung im o. g. Sinne zielt (fortan: „Klimaschutz-Volksbegehren“), müssen also zunächst um die Schaffung der Voraussetzungen des Zulassungsverfahrens bemüht sein. Im Wesentlichen geht es dabei darum, die Unterschriften von mindestens 25.000 Stimmberechtigten zu sammeln.

2. Zulässigkeitsvoraussetzungen

Ist die genannte Eingangshürde (insbesondere Sammlung von 25.000 Unterschriften) genommen, so ist die Zulassung des Volksbegehrens gemäß Art. 64 Abs. 1 S. 1 LWG vom Vorliegen der nachstehend erläuterten (formellen und materiellen) gesetzlichen Voraussetzungen abhängig. Sind diese erfüllt, muss das Staatsministerium des Innern das Volksbegehren zulassen.

a) Formelle Voraussetzungen

In formeller Hinsicht sind die in Art. 63 LWG genannten Voraussetzungen¹⁴⁷ einzuhalten. Insbesondere ist ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf vorzulegen. Die vorliegenden Ausführungen enthalten einen solchen ausformulierten Gesetzentwurf in Gestalt des Art. 141 Abs. 1 S. 4 BV n. F. Dieser ist auch mit einer ausführlichen Begründung versehen. Somit wären die formellen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens gegeben.

b) Materielle Voraussetzungen

aa) Gegenstand des Volksbegehrens

Das Begehren muss auf die Schaffung eines Gesetzes gerichtet sein (Art. 74 Abs. 1 BV), wobei sich das Volksbegehren auch auf verfassungsändernde Gesetze beziehen darf.¹⁴⁸ Diese Voraussetzung ist hier mit dem auf die Änderung der Art. 141 Abs. 1 S. 4, 152 S. 2 BV gerichteten Vorschlag in Form eines verfassungsändernden Gesetzes gegeben.

¹⁴⁶ BayVerfGHE 53, 23/29.

¹⁴⁷ Siehe oben VII.1.

¹⁴⁸ BayVerfGHE 52, 104/125 ff.

bb) Ewigkeitsklausel

Anträge auf Verfassungsänderung dürfen gemäß Art. 75 Abs. 1 S. 2 BV nicht dem demokratischen Grundgedanken der Verfassung widersprechen. Die Art. 141 Abs. 1 S. 4, 152 S. 2 BV n. F. beeinträchtigen die freiheitlichen demokratischen Garantien der Bayerischen Verfassung offensichtlich nicht.

cc) Koppelungsverbot

Aus Art. 7 Abs. 2 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 BV hat der BayVerfGH ein Verbot der Koppelung sachlich nicht zusammenhängender Materien in einem Volksbegehren hergeleitet.¹⁴⁹ Dieses Gebot soll gewährleisten, dass der Bürger seinen Willen differenziert zum Ausdruck bringen kann und nicht gezwungen wird, über heterogene Materien „im Paket“ abzustimmen.¹⁵⁰ Die Frage des sachlichen Zusammenhangs ist nach materiellen Kriterien zu bestimmen. Ein solcher Zusammenhang liegt mit Blick auf die vorgeschlagenen Art. 141 Abs. 1 S. 4, 152 S. 2 BV n. F. vor. Die Änderung beinhaltet zum einen nur zwei Textänderungen. Zum anderen stehen der Klimaschutz einerseits sowie der Versorgung mit Erneuerbaren Energien in einem unmittelbaren sachlichen Zusammenhang. Man wird noch weitergehend sogar sagen können: der Vorrang Erneuerbaren Energien hat eine unverzichtbare instrumentell-dienende Funktion zur Erfüllung des (Ober-)Staatsziels „Klimaschutz“. Durch den Einsatz Erneuerbarer Energien wird schon derzeit pro Jahr der Ausstoß von Kohlendioxid in Deutschland um mehr als 100 Millionen Tonnen reduziert.¹⁵¹ Ein Verstoß gegen das Koppelungsverbot ist damit nicht ersichtlich.

dd) Haushaltsklausel

Gemäß Art. 73 BV findet über den Staatshaushalt kein Volksentscheid statt. Diese Klausel erweist sich im Hinblick auf jedes Volksbegehren als nur schwer zu erfüllen. Ihre Einhaltung bedarf daher auch bezüglich der hier vorgeschlagenen Verfassungsänderungen einer eingehenden Untersuchung. Dabei ist auf der Grundlage der Rechtsprechung des BayVerfGH von folgenden Prämissen auszugehen:¹⁵² Unter dem Staatshaushalt im Sinne des Art. 73 BV ist nicht allein der Haushaltsplan oder das Haushaltsgesetz zu verstehen, sondern die Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben des Staates. Mit

¹⁴⁹ BayVerfGHE 53, 23/29 ff.

¹⁵⁰ *Möstl* (Fußn. 76), Art. 141 RdNr. 9.

¹⁵¹ *Weber* (Fußn. 19).

¹⁵² Siehe dazu und zum Folgenden BayVerfGHE 29, 244/263 ff.; 47, 276/303 ff.; 53, 42/64 f., 67 f. Kritisch dazu *Möstl* (Fußn. 76), Art. 73 RdNr. 6. Deziert anders aber SächsVerfGH, SächsVBl. 2002, 263 ff., der die Ausschlussklausel auf das formelle Haushaltsgesetz als solches beschränkt.

Art. 73 BV unvereinbar ist die Volksgesetzgebung allerdings nicht bezüglich aller finanzwirksamer Einnahmen und Ausgaben betreffender Gesetzentwürfe, sondern nur bezüglich solcher, die auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluss nehmen, dadurch das Gleichgewicht des Haushalts stören und damit zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führen könnten. Geringfügige Auswirkungen auf den Staatshaushalt führen demgegenüber nicht zur Unzulässigkeit eines Volksbegehrens. Ob die Voraussetzungen des Art. 73 BV gegeben sind, ist durch eine wertende Gesamtbeurteilung zu ermitteln, die neben der absoluten die relative Höhe der Kosten des Volksbegehrens auch die Umstände des Einzelfalls einbezieht.

Die Auswirkungen von Art. 141 Abs. 1 S. 4, 152 S. 2 BV n. F. auf den Staatshaushalt lassen sich nicht ohne Weiteres beziffern. Jedoch ist in Rechnung zu stellen, dass es sich bei der Norm um Staatszielbestimmungen handelt, die allen Adressaten einen Ermessensspielraum belassen und aus denen keine konkreten Handlungsanweisungen an die Träger der Staatsgewalt abzuleiten sind. Staatszielbestimmungen bedürfen vielmehr der Umsetzung durch die repräsentativ verfassten Organe, die es somit in der Hand haben, die Auswirkungen auf den Staatshaushalt zu steuern. Der Zweck des Art. 73 BV wird durch das Volksbegehren jedenfalls nicht gefährdet. Das Haushaltsgleichgewicht kann durch die neue Verfassungsbestimmung nicht unmittelbar beeinträchtigt werden. Das Budgetrecht des Landtags bleibt ebenfalls unangetastet, da er das Letztentscheidungsrecht über die Frage behält, ob zugunsten des Klimaschutzes beziehungsweise der Förderung Erneuerbarer Energien Haushaltsmittel eingesetzt werden und in welchem Umfang dies erfolgen soll. Ein etwaiger Volksentscheid über Art. 141 Abs. 1 S. 4, 152 S. 2 BV n. F. stellt demnach keinen Volksentscheid über den Staatshaushalt im Sinne von Art. 73 BV dar.

ee) Höherrangiges Recht

Zwar ist umstritten, inwieweit der BayVerfGH eine Überprüfung der materiellen Vereinbarkeit des Volksbegehrens mit dem höherrangigen Recht, also Bundesrecht und Europarecht, überhaupt vornehmen kann.¹⁵³ Wie gezeigt stehen Art. 141 Abs. 1 S. 4, 152 S. 2 BV n. F. aber weder zu Bundesrecht noch zu Europarecht im Widerspruch.¹⁵⁴ Auf die Beantwortung der Streiffrage kommt es somit hier nicht an.

3. Durchführung des Volksbegehrens

¹⁵³ Möstl (Fußn. 76), Art. 76 RdNr. 11.

¹⁵⁴ Vgl. dazu oben III.3.

Wird dem Zulassungsantrag stattgegeben, macht das Staatsministerium des Innern das Volksbegehren bekannt und setzt Beginn und Ende der Frist fest, während derer Eintragungen für das Volksbegehren vorgenommen werden können (Art. 65 Abs. 1 LWG). Es kommt dann zur Durchführung des Volksbegehrens im engeren Sinne. Die Eintragungsberechtigung ergibt sich aus Art. 69 LWG. Die Eintragung erfolgt gemäß Art. 67 f. LWG bei den Gemeinden. Die Eintragsfrist beträgt 14 Tage (Art. 65 Abs. 3 LWG). Das zu erreichende Quorum liegt bei 10 Prozent der Stimmberechtigten (Art. 74 Abs. 1 BV, Art. 71 Abs. 2 LWG). Bezogen auf die Anzahl der Wahlberechtigten bei der Bundestagswahl 2005 (9.222.560) bedeutet dies, dass über 920.000 Stimmberechtigte dem Volksbegehren beitreten müssen.

4. Verfahren im Landtag

Das anschließende Verfahren im Landtag beginnt damit, dass der Ministerpräsident dem Landtag das rechtsgültige Volksbegehren namens der Staatsregierung unter Darlegung von deren Stellungnahme unterbreitet (Art. 74 Abs. 3 BV). Der Landtag hat das Volksbegehren gemäß Art. 74 Abs. 5 S. 1 BV, Art. 73 Abs. 1 S. 1 LWG binnen drei Monaten zu behandeln. Er ist befugt, die Zulässigkeit des Volksbegehrens einer erneuten Prüfung zu unterziehen (vgl. Art. 73 Abs. 5 S. 1 LWG). Hält der Landtag das Volksbegehren für rechtsgültig, kann er wie folgt vorgehen: Er kann *erstens* dem Volksbegehren zustimmen und den Gesetzentwurf unverändert annehmen (Art. 73 Abs. 3 LWG). Auch in diesem Fall bleibt es bei der Notwendigkeit eines Volksentscheids gemäß Art. 75 Abs. 2 S. 2 BV. Allerdings genügt für den Beschluss des Landtags in Abweichung von Art. 75 Abs. 2 S. 1 BV die einfache Mehrheit, denn das Verfahren der Verfassungsänderung bleibt insgesamt ein im Wege der Volksgesetzgebung betriebenes.¹⁵⁵ Der Landtag kann den Gesetzentwurf ferner *zweitens* ablehnen und dadurch einen Volksentscheid herbeiführen oder *drittens* dem Volk einen eigenen Gesetzentwurf mit zur Entscheidung vorlegen (Art. 74 Abs. 4 BV, Art. 73 Abs. 4 LWG).

5. Volksentscheid

Das rechtsgültige Volksbegehren ist gemäß Art. 74 Abs. 5 S. 1 BV nach der Beschlussfassung des Landtags binnen weiterer drei Monate dem Volk im Wege eines Volksentscheids vorzulegen. Jeder dem Volk zur Entscheidung vorgelegte Gesetzentwurf ist gemäß Art. 74 Abs. 7 BV mit einer Weisung der Staatsregierung zu begleiten, die bündig und sachlich sowohl die Begründung der Antragsteller wie die Auffassung der Staatsregierung über den Gegenstand darlegen soll. Nach der Rechtsprechung des BayVerfGH ist beim Volksentscheid über verfassungsändernde Volksbegehren ein Zustimmungsquorum erforderlich, um der erschwerten Abänderbarkeit der Verfassung hinreichend Rechnung zu tragen.¹⁵⁶ Art. 79 Abs. 1 LWG konkretisiert die Anforderungen an einen Volksentscheid dementsprechend in verfassungsgemäßer Weise. Ein Gesetzentwurf erreicht danach die erforderliche Zustimmung durch Volksentscheid, wenn er mehr gültige Ja-Stimmen als Nein-Stimmen erhält und im Fall, dass der Gesetzentwurf eine Verfassungsänderung beinhaltet, diese Ja-Stimmen mindestens 25 Prozent der Stimmberechtigten entsprechen. Wird ein durch Volksbegehren verlangtes Gesetz unter Berücksichtigung dieser Voraussetzungen durch Volksentscheid angenommen, so ist es als Gesetz auszufertigen und bekannt zu machen (Art. 76 BV, Art. 81 LWG).

¹⁵⁵ Vgl. *Möstl* (Fußn. 76), Art. 74 RdNr. 14.

¹⁵⁶ BayVerfGHE 52, 104/127 ff.; 53, 42/65 ff.

VIII. Zusammenfassung

Um auf der Ebene des Freistaats Bayern bei dem Ziel der Begrenzung des Klimawandels einen weiteren wesentlichen Schritt voran zu kommen, empfiehlt sich aus wissenschaftlicher Sicht die Ergänzung des bereits in der Bayerischen Verfassung enthaltenen Umweltstaatsziels (Art. 141 Abs. 1 S. 4 BV) durch die explizite Nennung des Klimas als Teil der natürlichen Lebensgrundlagen sowie die Qualifizierung des Auftrags zur Energieversorgung des Landes (Art. 152 S. 2 BV) in Richtung auf einen Auftrag zur vorrangigen Energieversorgung aus Erneuerbaren Energien. Art. 141 Abs. 1 S. 4 BV n. F. würde dann lauten: „Es gehört auch zu den vorrangigen Aufgaben von Staat, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts, Boden, Wasser, *Luft und insbesondere Klima* als natürliche Lebensgrundlagen zu schützen, eingetretene Schäden möglichst zu beheben oder auszugleichen und auf möglichst sparsamen Umgang mit Energie zu achten [...]“. Art. 152 S. 2 BV n. F. würde lauten: „Ihm¹⁵⁷ obliegt die Sicherstellung der *Energieversorgung des Landes, die auf Erneuerbare Energien umzustellen ist.*“

Die vorgeschlagene Verfassungsänderung kann an mehrere ausländische Regelungsvorbilder anknüpfen. So haben die österreichischen Bundesländer Niederösterreich und Vorarlberg den Klimaschutz zum Staatsziel erklärt. Der Vertrag von Lissabon fügte, falls er denn noch in Kraft tritt, in Art. 191 Abs. 1 4. Spiegelstrich AEUV das Ziel der EU ein, den Klimawandel zu begrenzen. Art. 141 Abs. 1 S. 4 BV n. F. steht aber vor allem in einer ausgeprägten historischen Kontinuität zur bisherigen Bedeutung und Entwicklung der Staatszielbestimmung Umweltschutz in der Bayerischen Verfassung. Bayern übernahm hiermit seit jeher eine Vorreiterfunktion für das deutsche Verfassungsrecht, auch und gerade gegenüber dem Bund. An diese rechtliche Schrittmacherfunktion Bayerns im Bereich der Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen gilt es heute mit Blick auf den Klimaschutz als *die* ökologische, ökonomische und soziale Herausforderung für die Nachhaltigkeitsfähigkeit von Gesellschaften im 21. Jahrhundert¹⁵⁸ konsequent anzuknüpfen.

Art. 141 Abs. 1 S. 4, 152 S. 2 BV behalten auch in der hier vorgeschlagenen Neufassung den Charakter von Staatszielbestimmungen, insbesondere Gesetzgebungsaufträgen. Dabei stellt das „neue“ Staatsziel Klimaschutz als solches keine substanzielle Änderung der bisherigen Verfassungsrechtslage dar, sondern expliziert diese lediglich. Neu und innovativ sowohl im Verhältnis zu den anderen deutschen Ländern als auch gegenüber dem Bund sind aber die Vorrangregel zugunsten des Klimas („insbesondere“) in Art. 141 Abs. 1 S. 4 BV n. F. sowie die Verpflichtung aller staatlichen Gewalt zur vorrangigen Versorgung des Landes mit Erneuerbaren Energien in Art. 152 S. 2 BV n. F.. Die

¹⁵⁷ Scil.: dem Staat (der Verfasser).

¹⁵⁸ Grundsätzlich dazu *Kahl*, Einleitung, in: ders. (Hrsg.), *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, 2008.

Verankerung des Klimaschutz und der Erneuerbaren Energien als vorrangige Staatsaufgaben in der Landesverfassung hat aber nicht zur Folge, dass diesen Belangen *in jedem Fall* Vorrang vor sonstigen, kollidierenden Verfassungsgütern zukommt. In Übereinstimmung mit der bisherigen Interpretation von Art. 141 Abs. 1 S. 4 BV hat bei Zielkonflikten vielmehr auch weiterhin eine Abwägung im Einzelfall, allerdings unter Beachtung der besonderen Bedeutung des Klimaschutzes und der Erneuerbaren Energien (relative Präferenz- bzw. In-dubio-Regel), stattzufinden.

Die vorgeschlagene Änderung der Bayerischen Verfassung steht auch mit höherrangigem Recht in Einklang. Sowohl das EG-Recht als auch das Bundesrecht verschreiben sich in zunehmendem Maße dem Klimaschutz und der Förderung Erneuerbarer Energien. Auf europäischer Ebene findet diese Tendenz primärrechtlich in der hohen Bedeutung des Umweltschutzes (vgl. Art. 2, 6, 95 Abs. 3, 174 ff. EGV) und im Bereich des Sekundärrechts etwa in der Ökostromrichtlinie (und deren vorgeschlagener Neufassung vom 23. 1. 2008) Ausdruck.¹⁵⁹ In der Bundesrepublik Deutschland genießt der Klimaschutz in Form des Umweltstaatsziels in Art. 20a GG bereits jetzt – wenn auch nicht explizit – Verfassungsrang. Auch die Fachgesetze (EnWG, EEG, KWKG, EEWärmeG, BImSchG u. a.), dienen – in unterschiedlichem Maße – dem Klimaschutz und fördern zu diesem Zweck die Energieversorgung aus Erneuerbaren Energien.

Adressaten der neuen Verfassungsartikel sind – wie bislang – Gesetzgebung, Exekutive (Regierung und Verwaltung) sowie Rechtsprechung in Bayern. Aufgrund des in Staatszielbestimmungen naturgemäß angelegten Gestaltungsspielraums kommt dem Gesetzgeber dabei eine besonders wichtige Rolle zu. Zu denken ist etwa an gesetzliche Verpflichtungen zur Nutzung Erneuerbarer Energien bei der Errichtung baulicher Anlagen. Aber auch die Gemeinden verfügen über erhebliche Freiräume zur Verwirklichung des Klimaschutzes. Bei allen Maßnahmen müssen jedoch stets die im Grundrechte des Grundgesetzes, insbesondere die Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG), respektiert werden.

Eine Verankerung der neuen Bestimmungen in der Bayerischen Verfassung ist auf zwei Wegen möglich, dem *parlamentarisch*-direktdemokratischen (Landtagsbeschluss mit anschließendem Volksentscheid; Art. 75 BV) und dem *direktdemokratisch*-parlamentarischen (Volksbegehren und Volksentscheid unter Beteiligung des Landtags; Art. 74 ff. BV). Einer Verfassungsänderung im Wege des Volksbegehrens stehen dabei weder formelle noch materielle Zulassungshindernisse entgegen. Insbesondere liegt kein Verstoß gegen das Koppelungsverbot vor. Außerdem handelt es sich um keinen Volksentscheid über den Haushalt im Sinne von Art. 73 BV, da keine konkreten Vorgaben hinsichtlich des Ausgabenverhaltens des Staates gemacht werden.

¹⁵⁹ Ausführlich *Geden/Fischer*, Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union, 2008, S. 88 ff.

(Prof. Dr. iur. Wolfgang Kahl, M.A.)