Rechtsanwälte Günther
Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Mittelweg 150 • 20148 Hamburg

Greenpeace e. V. Landesbüro Bayern
Frohschammerstr. 14 b
80807 München

Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
André Horenburg * [1]
John Peters *
Victor Görlich
Dr. Johannes Franke
Anja Popp
Dr. Ammar Bustami
Juliane Willert LL.M. (Berkeley)
Simon Simanovski

Dr. Ulrich Wollenteit [1] (Of Counsel)

Michael Günther * (bis 31.12.2022)
Hans-Gerd Heidel * (bis 30.06.2020)

[1] Fachanwalt für Verwaltungsrecht
* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99
www.rae-guenther.de

24.09.2026
00283/26 /R /R/jf
Mitarbeiterin: Claudia Rosner
Durchwahl: 040-278494-20
E-Mail: rosner@rae-guenther.de

Kurzgutachten:

Vereinbarkeit der geplanten Novelle des Bayerischen Klimaschutzgesetzes mit der Bayerischen Verfassung

von Rechtsanwalt Dr. Johannes Franke und Rechtsanwältin Dr. Roda Verheyen

im Auftrag von Greenpeace e.V.

Die bayerische Staatsregierung beabsichtigt aktuell eine Entkernung des Landesklimaschutzgesetzes (BayKlimaG) durch die effektive Streichung von Minderungszielen und darauf verbindlich bezogenen Klimaschutzprogrammen. Das vorliegende Gutachten prüft, inwiefern der Gesetzesentwurf mit der bayerischen Verfassung vereinbar ist.

Jede urheberrechtliche Nutzung ist grundsätzlich untersagt, insbesondere mit, für oder in KI-Systemen oder KI-Modellen. Die Nutzung zum Text-und-Data-Mining nach § 44b Abs. 3 UrhG wird vorbehalten.

Vorangestellt ist der maßgebliche Sachverhalt (A.), es folgt die Prüfung an der bayerischen Verfassung (B.).

Im Einzelnen folgt das Gutachten der nachstehenden

Gliederung

A. Sachverhalt 2

I. Geplante Gesetzesänderung durch das BayKlimaG-E 2
1. Minderungsziele 3
2. Klimaschutzprogramm 7
II. Stand des globalen und deutschen CO_2-Budgets 8
III. Fazit 10

B. Verstoß gegen die bayerische Verfassung 11

I. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 3 Abs. 2, Art. 141 Abs. 1 BV) 11
II. Intertemporale Freiheitsrechte 14
III. Grundrechtliche Schutzpflichten (Art. 101 i.V.m. Art. 100 BV) 19
IV. Allgemeines Willkürverbot (Art. 118 Abs. 1 BV) 20
V. Fazit: Geplante Änderungen verletzen bayerische Verfassung 21

A. Sachverhalt

Die bayerische Staatsregierung hat einen Entwurf zur Änderung des Bayerischen Klimaschutzgesetzes (BayKlimaG-E) vorgelegt.[1] Darin werden insbesondere die Klimaschutzziele und die Pflicht zur Erstellung des darauf bezogener Klimaschutzprogramms erheblich geschwächt bzw. als rechtsverbindliche Maßstäbe und Handlungsaufträge effektiv abgeschafft. Im Folgenden wird zunächst die Gesetzesänderung dargestellt (I.) und dann kurz auf den Stand des globalen und deutschen CO_2-Budgets eingegangen (II.).

I. Geplante Gesetzesänderung durch das BayKlimaG-E

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf werden die bayerischen Minderungsziele und das bayerische Klimaschutzprogramm nicht nur massiv geschwächt, sondern effektiv abgeschafft.

[1] Abrufbar unter https://www.stmuv.bayern.de/themen/klimaschutz/klimaschutzgesetz/doc/klimaschutzgesetz_entwurf.pdf

1. Minderungsziele

Die Minderungsziele in Art. 2 BayKlimaG werden formal neu gefasst, in der Sache aber als landesbezogene Ziele abgeschafft.

Bisher lautete die Vorgabe in Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 BayKlimaG:

> *„(1) Das CO2-Äquivalent der Treibhausgasemissionen je Einwohner soll bis zum Jahr 2030 um mindestens 65 % gesenkt werden, bezogen auf den Durchschnitt des Jahres 1990. Der Koordinierungsstab nach Art. 13 hat bei Hinweisen auf das Verfehlen der Zielmarke nach Satz 1 im Jahr 2025 dem Ministerrat zusätzliche steuernde Maßnahmen vorzuschlagen.*
>
> *(2) Spätestens bis zum Jahr 2040 soll Bayern klimaneutral sein.“*

Das Klimaneutralitätsziel in Art. 2 Abs. 2 BayKlimaG soll nun ersatzlos gestrichen werden. Art. 2 Abs. 1 BayKlimaG-E soll die folgende Fassung erhalten:

> *„(1) Der Freistaat Bayern trägt zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele gemäß Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) bei, indem er anstrebt, dass die Treibhausgasemissionen je Einwohner in Bayern bis zum Erreichen der Klimaneutralität Deutschlands in jedem Zieljahr den bundesdeutschen Durchschnittswert unterschreiten.“*

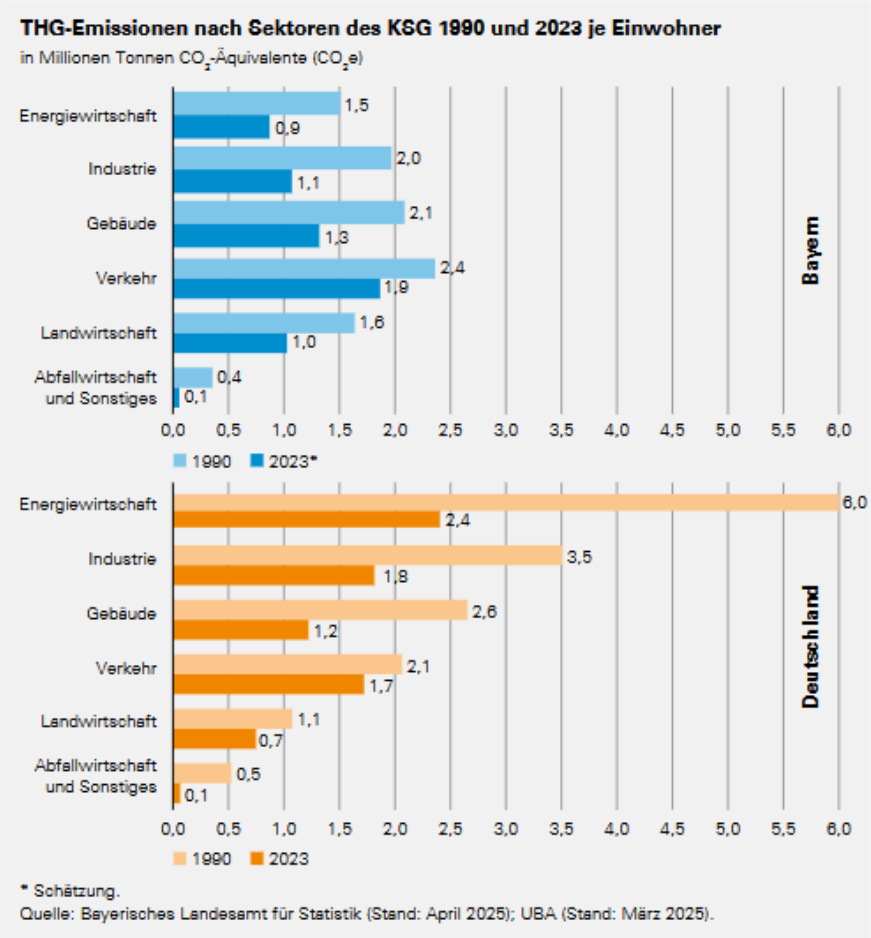
Quantifizierte Ziele entfallen damit vollständig. Stattdessen wird lediglich „angestrebt“, dass die THG-Emissionen in Bayern unter dem Bundesdurchschnitt liegen. Dieser Maßstab ist für ein Bundesland unsinnig, weil er sich von vornherein **nicht auf eine Reduzierung innerhalb Bayerns bezieht**, sondern auf die Pro-Kopf-Emissionen im Bundesdurchschnitt. Bayern liegt mit den Pro-Kopf-Emissionen bereits jetzt deutlich unter dem Bundesdurchschnitt,[2] was aber nicht auf besonders ambitionierte Klimapolitik zurückzuführen ist, sondern schlicht auf die **Wirtschaftsstruktur**: Bayern hat keine besonders emissionsintensive Energieerzeugungsanlagen (z.B. Braunkohlekraftwerke) und keine Grundstoffindustrie (z.B. Stahlproduktion). Dies verdeutlicht die folgende Gegenüberstellung der sektoralen Emissionen des Bundes und in Bayern aus dem letzten Klimabericht (die verpflichtende Berichterstattung wurde inzwischen eingestellt[3]) der Staatsregierung aus dem Jahr 2024:[4]

---

[2] https://www.bayerische-staatszeitung.de/staatszeitung/politik/detailansicht-politik/artikel/klimaneutral-bis-2040.html#topPosition

[3] https://www.greenpeace.de/klimaschutz/klimakrise/bayerischer-klimabericht

[4] Staatsregierung, Klimabericht 2024, S. 7, abrufbar unter https://www.stmuv.bayern.de/themen/klimaschutz/klimabericht/doc/klimabericht_2024.pdf



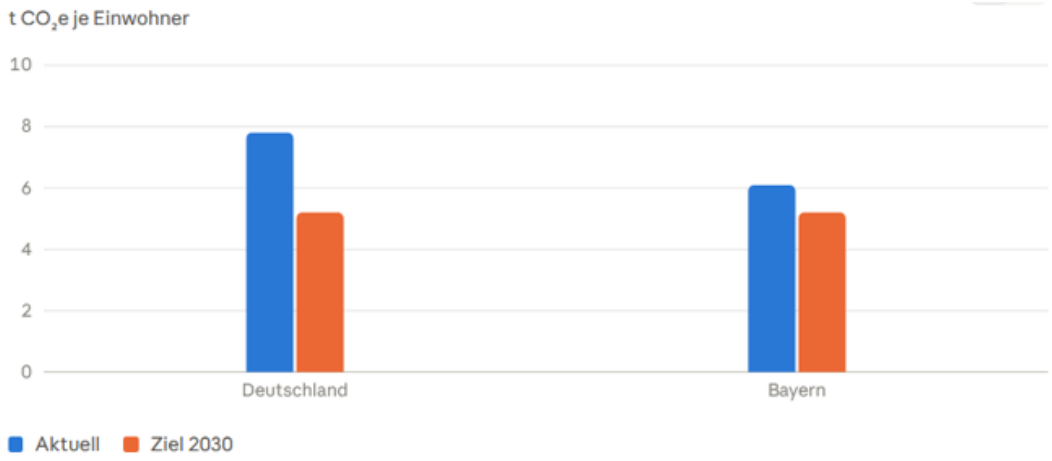
Gut erkennbar ist, dass die im bundesdeutschen Durchschnitt emissionsintensiven Sektoren Energiewirtschaft und Industrie in Bayern seit jeher eine untergeordnete Rolle spielen. Gleichzeitig importiert/nutzt Bayern selbstverständlich die in anderen Bundesländern produzierte Energie und Grundstoffe. In der Statistik profitiert das Land davon, dass die Emissionen im Energie- und Industriesektor produktions- und nicht verbrauchsbezogen bilanziert werden. In den tatsächlich für einen Pro-Kopf-Vergleich geeigneten Sektoren Verkehr und Gebäude schneidet Bayern hingegen sogar unterdurchschnittlich ab.

Das zeigt: Ein Pro-Kopf-Vergleich zwischen Bundesländern oder mit dem Bund taugt nicht als Leistungsmaß für Klimapolitik, weil er Länder mit exportorientierter Energie- und Grundstoffproduktion (z.B. NRW und Niedersachsen) systematisch benachteiligt und Verbrauchsländer wie Bayern begünstigt. Ein auf bundesweit unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Emissionen ausgerichtetes „Klimaziel“ in Bayern ist eine Farce. Es läuft darauf hinaus, dass die **Emissionen in Bayern theoretisch sogar ansteigen (!) dürften**, sofern sie nur pro Kopf weiterhin geringer sind als im Bundesdurchschnitt.

Jedenfalls führt die Neuausrichtung des „Minderungsziels“ dazu, dass in Bayern vorerst aller Voraussicht nach keine eigenen Klimaschutzmaßnahmen erforderlich sein werden. Das Ziel der im Vergleich zum Bundesdurchschnitt geringeren Pro-Kopf-Emissionen ist derzeit bereits erfüllt. Klimaschutzmaßnahmen des Bundes wirken länderübergreifend und kommen daher in aller Regel auch den ohne eigenes Zutun niedrigeren bayerischen Pro-Kopf-Emissionen zugute. Vor diesem Hintergrund ist es schwer vorstellbar, dass der erhebliche, aber rein wirtschaftsstrukturell bedingte „Pro-Kopf-Vorsprung“ verschwindet.

Mit Blick auf 2030 gilt etwa Folgendes: Bundesweit lagen die Emissionen 2025 (unverändert gegenüber 2024) bei 649 Mio. t CO_2-Äq.,[5] bei gut 83 Millionen Einwohnern sind dies Pro-Kopf-Emissionen von etwa 7,8 t CO_2-Äq. In Bayern lag der Durchschnitt für 2024 aus den oben genannten Gründen hingegen nur bei 6,1 t CO_2-Äq.[6] Für das Zieljahr 2030 sind im Bund 438 Mio. t CO_2-Äq. angestrebt; bei konstanter Einwohnerzahl wären das etwa 5,2 t pro Kopf. Das bedeutet, dass die bundesweiten Pro-Kopf-Emissionen um etwa 33% sinken müssten, während sie in Bayern nur um etwa 15% sinken müssten (was zugunsten des wachsenden Bayern noch eine gleichbleibende Bevölkerung unterstellt).

Dies verdeutlicht die nachfolgende Darstellung, auf der links für Deutschland und rechts für Bayern die Minderungsziele für 2030 bei einer Pro-Kopf-Betrachtung dargestellt sind:[7]



Es ist nicht vorstellbar, dass Klimaschutzmaßnahmen des Bundes in einer Weise zu Lasten Bayerns ausgestaltet sein können, dass Bayern irgendetwas zur Zielerreichung tun muss. Vielmehr werden allein die auf Bundesebene erlassenen Regelungen zu einer Übererfüllung der bayerischen Ziele führen – sicher für 2030 und

[5] https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltzustand-trends/klima/treibhausgas-emissionen-in-deutschland

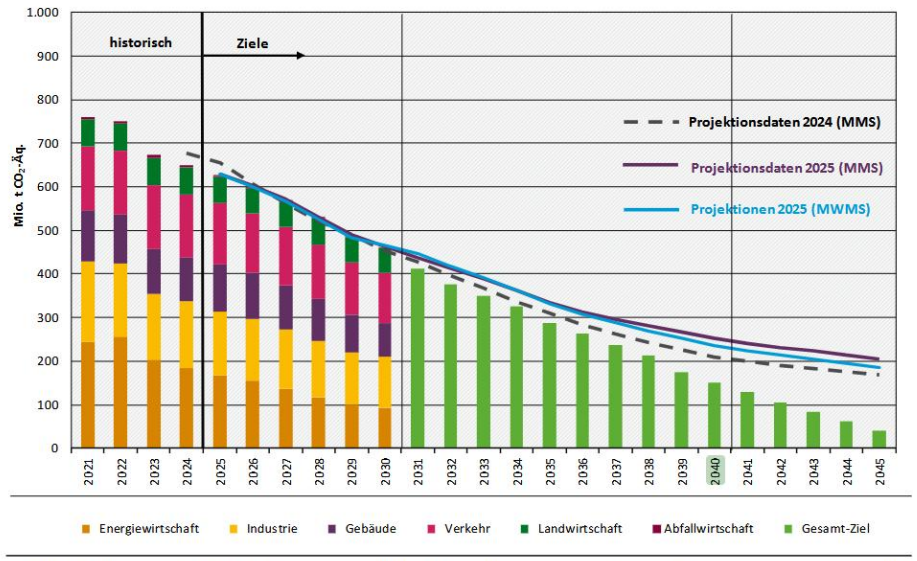
[6] https://www.statistik.bayern.de/presse/mitteilungen/2025/pm360/index.html.

[7] KI-Darstellung aufgrund der vorstehenden Daten.

mit hoher Wahrscheinlichkeit[8] auch darüber hinaus. **Die neuen „Minderungsziele“ legitimieren also vollständige Untätigkeit auf Landesebene**. Darüber hinaus geben sie sogar die Möglichkeit, den nationalen Klimaschutzmaßnahmen gegenläufige bzw. allgemein emissionssteigernde Regelungen zu verabschieden, sofern diese den wirtschaftsstrukturbedingten „Pro-Kopf-Vorteil“ Bayerns nicht vollständig nivellieren.

Hinzu kommt, dass der Vergleich mit dem Bundesdurchschnitt **nicht einmal auf die Ziele auf Bundesebene, sondern auf das tatsächliche Emissionsgeschehen** abstellt. Sofern die Ziele im Bund verfehlt werden, orientiert sich das bayerische Ziel an dieser Zielverfehlung. Dies ist bereits jetzt relevant: Der Projektionsbericht 2025 des UBA projiziert für 2040 eine deutliche Zielverfehlung im Bund[9]:

Abbildung 4: Historische und projizierte Treibhausgasemissionen in Deutschland zwischen 2021 und 2045 (ohne LULUCF)



Quelle: Modellierung: Öko-Institut, Fraunhofer ISI, IREES, M-Five, Thünen; Inventardaten und Jahresemissionsmengen: UBA (2025b)

Diese Zielverfehlung erhebt die bayerische Regelung zum Maßstab.

Die Regelung in Art. 2 BayKlimaG-E hat nach alldem mit Klimaschutzzielen allenfalls noch semantisch zu tun. Denn der neue Maßstab sagt nichts mehr über die eigene Minderungsleistung Bayerns aus und verlangt eine solche auch nicht mehr.

---

[8] Sofern sich die Wirtschaftsstruktur nicht durch Verlagerung emissionsintensiver Industrien nach Bayern ändert oder die Dekarbonisierung im Energie- und insbesondere im schwierigen Industriesektor sich erheblich beschleunigt.

[9] UBA, Projektionsbericht 2025, S. 66, abrufbar unter https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/treibhausgas-projektionen-2025-fuer-deutschland.

Die Vorschrift gewährleistet, anders als die Gesetzesbegründung behauptet,[10] auch keine „Synchronität“ mit den Zielen auf Bundesebene. Dies könnte allenfalls dann der Fall sein, wenn auf Bayern bezogen die gleichen Minderungs*ziele* (d.h. 65% in 2030, 88% in 2040, Klimaneutralität 2045) gesetzt würden wie im Bund. Dies ist aber nicht der Fall. Stattessen bezieht sich Art. 2 Abs. 1 BayKlimaG-E auf die faktischen Emissionen und macht damit auch Zielverfehlungen im Bund zum Maßstab. Im Extremfall – d.h. bei fehlenden oder sehr schwachen Emissionsreduktionen im Bund – legitimieren die neuen „Minderungsziele“ sogar einen Emissionsanstieg in Bayern, solange die aus wirtschaftsstrukturellen Gründen unterdurchschnittlichen (bzw. unterdurchschnittlich bilanzierten) Pro-Kopf-Emissionen in Bayern weiterhin geringer ausfallen als im Bund.

2. Klimaschutzprogramm

In ähnlicher Weise wird auch das zentrale Planungsinstrument der Klimapolitik des Landes, das bayerische Klimaschutzprogramm entkernt bzw. als rechtsverbindliches Programm abgeschafft.

Bisher lautete der maßgebliche Art. 5 BayKlimaG zu Klimaschutzprogrammen und Anpassungsstrategien:

> *„(1) Die Staatsregierung stellt*
>
> *1. ein Bayerisches Klimaschutzprogramm mit Maßnahmen zur Erreichung der in Art. 2 Abs. 1 und 2 genannten Minderungsziele einschließlich sachgerechter landesbezogener Beiträge zu den bundesweiten Sektorzielen nach Anlage 2 des Bundes-Klimaschutzgesetzes und*
>
> *2. eine Strategie zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels*
>
> *auf und schreibt diese regelmäßig fort.*
>
> *(2) Den kommunalen Gebietskörperschaften wird empfohlen, in Übereinstimmung mit den Programmen nach Abs. 1 ergänzende örtliche Klimaschutzprogramme und Anpassungsstrategien aufzustellen und die darin vorgesehenen Maßnahmen umzusetzen. (…).“*

Die neue Fassung des Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 BayKlimaG-E[11] soll nun lauten:

---

[10] Gesetzesbegründung (Fn. 1), S. 9.

[11] Die Empfehlung an die kommunalen Gebietskörperschaften in Art. 5 Abs. 2 BayKlimaG bleibt erhalten, bezieht sich nunmehr aber auf die geänderten Vorgaben in Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 BayKlimaG.

(1) Die Staatsregierung stellt

1. ein Bayerisches Klimaschutzprogramm mit Maßnahmen zur Unterstützung der in Art. 2 genannten Minderungsziele und

2. (...)

auf und schreibt diese regelmäßig fort.“

Die neue Fassung verzichtet zunächst auf den Bezug zu den bundesweiten Sektorzielen. Dies ist laut Gesetzesbegründung[12] eine Folge der Abwertung der Sektorziele durch die KSG-Novelle 2024, die nun auf Bundesebene nur noch indikativ gelten und für die Nachsteuerung nicht mehr verbindlich sind.[13]

In der Gesetzesbegründung unerwähnt bleibt hingegen die Änderung des Wortlauts, dass die Klimaschutzprogramme nicht mehr der „Erreichung“, sondern nur noch der „Unterstützung“ der Minderungsziele nach Art. 2 BayKlimaG dienen sollen. Damit soll wohl – angesichts aktueller Klagen[14] – vor allem eine gerichtliche Durchsetzung ausgeschlossen werden. Denn auf Bundesebene war die Formulierung der gebotenen „Erreichung“ der Klimaschutzziele mitentscheidend für die Annahme eines rechtsverbindlichen und einklagbaren Programminhalts.[15]

Dieser verbindliche Bezugspunkt wird nunmehr abgeschafft. Unabhängig davon wären die im Entwurf geplanten „Minderungsziele“ selbst keine Minderungsziele mehr, sie hätten zur Folge, dass Bayern auf absehbare Zeit keinerlei Klimaschutzmaßnahmen verabschieden muss und legitimieren ihrem Wortlaut nach sogar eine Erhöhung der bayerischen Emissionen (dazu soeben, 1.). Damit wird auch das weiterhin so bezeichnete „Klimaschutzprogramm“ zu einem maßstabs- und damit sinnlosen Unterfangen. Es könnte die bayerischen Minderungsziele etwa auch dadurch „unterstützen“, dass Maßnahmen geplant werden, welche entweder emissionsneutral oder sogar emissionssteigernd wirken, solange nur die bayerischen Pro-Kopf-Emissionen in den Zieljahren unter dem Bundesdurchschnitt liegen.

II. Stand des globalen und deutschen CO_2-Budgets

Die dargestellte Schwächung des bayerischen Klimaschutzgesetzes erfolgt vor dem Hintergrund einer Überschreitung des globalen und nationalen CO_2-Budgets, das mit einer Erderwärmung von 1,5°C noch vereinbar wäre. Nach dem Klimagutachten des Internationalen Gerichtshofs (IGH) ist **1,5°C die völkerrechtlich**

---

[12] Gesetzesbegründung (Fn. 1), S. 10.

[13] Dazu etwa Wiedmann, Klimaschutz ohne Sektorenziele, NVwZ 2024, 876 (878 ff.).

[14] https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/deutsche-umwelthilfe-reicht-klimaklage-gegen-bayern-ein/

[15] BVerwG, Urteil vom 29.01.2026 – 7 C 6.24 –, Rn. 34 (juris).

verbindliche Schwelle.[16] Dies dürfte auch für Art. 20a GG gelten: Hier hatte das BVerfG das Pariser Übereinkommen (ParisÜ) im Klimabeschluss zwar noch so ausgelegt, dass 1,75°C völkerrechtlich hinreichend sein könnten.[17] Das war aber vor der Auslegung durch den IGH, die zwar nicht unmittelbar verbindlich ist, aber eine erhebliche Indizwirkung hat, da der IGH die höchste internationale Instanz für die Auslegung von Völkerrecht ist. Hinzu kommt, dass die Gründe, die der IGH für die völkerrechtliche Maßgeblichkeit des 1,5°C-Ziels anführt, erst nach dem Klimabeschluss des BVerfG eingetreten sind.[18]

Die jüngsten klimawissenschaftlichen Erkenntnisse zeigen, dass das verbleibende globale Kohlenstoffbudget, das mit einer Begrenzung der Erwärmung auf 1,5°C (50% Wahrscheinlichkeit) vereinbar wäre, bereits jetzt nahezu erschöpft ist. Es betrug Anfang 2025 (!) nur noch 130 Gt CO_2, bei einem derzeitigen globalen Verbrauch von 42 Gt CO_2 Äq. pro Jahr. Die Überschreitung der Temperaturschwelle wird bis zum Jahr 2030 erwartet.[19] Das 1,5°C-Ziel ohne Überschreitung (*overshoot*) einzuhalten, ist mithin schon jetzt nicht mehr möglich.

Die aktuellen Erkenntnisse zum CO_2-Budget hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) in seiner Stellungnahme zu den seit 2024 beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Klima-Verfassungsbeschwerden rezipiert und konkretisiert. Er kommt zu dem Ergebnis, dass das mit dem **1,5°C-Ziel kompatible CO_2-Restbudget (50% Wahrscheinlichkeit) für Deutschland auf Grundlage der aktuellen Daten bereits erschöpft** ist:[20]

---

[16] IGH, Obligations of States in Respect of Climate Change, Advisory Opinion, 23.07.2025, Rn. 224, abrufbar unter: https://www.icj-cij.org/case/187/advisory-opinions

[17] BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 –, Rn. 231 ff

[18] Der IGH bezieht sich auf den Glasgow Pakt von November 2021 und die erste globale Bestandsaufnahme im Dezember 2023.

[19] Forster et al., Indicators of Global Climate Change 2024: annual update of key indicators of the state of the climate system and human influence, https://essd.copernicus.org/articles/17/2641/2025/.

[20] SRU, Stellungnahme Verfassungsbeschwerden, S. 7, https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2024_2028/2025_10_BVerfG.pdf?__blob=publicationFile&v=10

	Deutschland		
	1,75 °C, 67 %	1,5 °C, 50 %	1,5 °C, 67 %
IPCC AR6 (2021)	3,6	0,6	–0,5
FORSTER et al. (2023)	2,7	–1,0	–1,7
FORSTER et al. (2025)	**2,5**	**–1,3**	**–1,8**
Jahr, in dem das CO_2-Budget bei linearer Emissionsreduktion aufgebraucht wird/wurde			
IPCC AR6 (2021)	2036	2026	2024
FORSTER et al. (2023)	2033	2023	2022
FORSTER et al. (2025)	**2033**	**2022**	**2022**

Selbst das 1,75°C-Budget (67% Wahrscheinlichkeit) wäre bei linearer Emissionsreduktion ab jetzt bereits im Jahr 2033 verbraucht. Auch eine Wahrung dieses Budgets ist kaum mehr realistisch.

III. Fazit

Die geplante Änderung des bayerischen Klimaschutzgesetzes entkernt die Minderungsziele Bayerns und die Pflicht zur Erstellung eines Klimaschutzprogramms. Das Klimaschutzrecht in Bayern wird damit massiv verschlechtert und geschwächt.

Das geplante **Minderungsziel** bezieht sich tatbestandlich nicht einmal mehr auf eine Senkung der bayerischen Emissionen, sondern verlangt lediglich für jedes KSG-Zieljahr (2030, 2040, 2045) geringere Pro-Kopf-Emissionen als im Bundesdurchschnitt. Dabei waren und sind die bayerischen Pro-Kopf-Emissionen aus wirtschaftsstrukturellen Gründen (wenig fossile Energieerzeugung und Industrie) bislang immer niedriger als der Bundesdurchschnitt. Das neue Minderungsziel wird damit auf absehbare Zeit keine eigenen Reduktionsanstrengungen Bayerns verlangen. Hinzu kommt, dass sich das Ziel nicht einmal an den Zielen auf Bundesebene orientiert, sondern an den tatsächlichen Emissionen. Je nach tatsächlichem bundesweitem Emissionsgeschehen kann daher sogar eine Erhöhung der Emissionen zielkonform sein.

Das **Klimaschutzprogramm** muss dieses „Ziel“ nur „unterstützen“, eine (prognostische) „Erreichung“ des Ziels ist als Programminhalt nicht mehr vorgegeben – obwohl die Erreichung der Minderungsziele weitestgehend ein Selbstläufer sein dürfte. An das Klimaschutzprogramm werden damit keinerlei inhaltliche Anforderungen gestellt.

B. Verstoß gegen die bayerische Verfassung

Zu prüfen ist, ob diese eindeutigen und offensichtlichen gesetzlichen Verschlechterungen gegen die bayerische Verfassung (BV) verstoßen. In Betracht kommt insbesondere ein Verstoß gegen das bayerische Umweltstaatsziel, gegen grundrechtliche Gewährleistungen (Freiheitsrechte und Schutzpflichten) sowie gegen das allgemeine Willkürverbot. Im Folgenden werden denkbare Verstöße geprüft, wobei im Rahmen der vorliegenden begrenzten Begutachtung eine in allen Aspekten vollumfängliche und detaillierte Prüfung nicht möglich ist.

Die Prüfung bezieht sich dem Gutachtenauftrag entsprechend grundsätzlich auf die BV. Wegen der Verschränkung bei der Auslegung von Regelungen im GG und im Wesentlichen inhaltsgleichen Regelungen der BV ist aber auch die Rechtsprechung des BVerfG, insbesondere der Klimabeschluss, relevant.

I. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Art. 141 Abs. 1 BV)

Die beschriebene vollständige Entkernung der bayerischen Minderungsziele und Klimaschutzprogramme könnte zunächst gegen die in der BV normierte Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verstoßen. Nach Art. 3 Abs. 2 BV schützt der Staat die natürlichen Lebensgrundlagen. In Art. 141 Abs. 1 BV wird dies weitergehend dahingehend konkretisiert, dass dieser Schutz auch „eingedenk der Verantwortung für die kommenden Generationen“ erfolgt. Genannt werden dabei als vorrangige Aufgaben von Staat, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts, Boden, Wasser und Luft als natürliche Lebensgrundlagen zu schützen und die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts zu erhalten und dauerhaft zu verbessern (Art. 141 Abs. 1 Satz 4 BV). Boden, Wasser und Luft sind dabei nicht abschließend zu verstehen, nach den Gesetzgebungsmaterialien ist u.a. auch das Klima Teil der natürlichen Lebensgrundlagen und ebenso des Naturhaushalts.[21]

Die Verpflichtungen zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen sind ähnlich wie Art. 20a GG keine bloßen Programmsätze, sondern bindendes objektives Verfassungsrecht im Sinne von Staatszielen.[22] Rechtsprechung gibt es insoweit vor allem im Bereich der Bauleitplanung, wo der BayVerfGH die Verbindlichkeit, aber zugleich die Abwägungsbedürftigkeit und -fähigkeit der Umweltstaatsziele betont, die zu beachten sind, aber keinen unbedingten Vorrang genießen.[23]

Im Hinblick auf den Klimawandel sind soweit ersichtlich noch keine grundlegenden Entscheidungen des BayVerfGH ergangen. Ein Verfahren gegen die Ziele des BayKlimaG im Nachgang des Klimabeschlusses des BVerfG wurde nach Klagerücknahme eingestellt, nachdem das BVerfG die Verfassungsbeschwerden nicht

---

[21] LT-Drs. 10/2651, S. 4.

[22] BayVerfGH, Entscheidung vom 13.09.2012 – Vf. 16-VII-11 –, Rn. 111 (juris) m.w.N.

[23] Z.B. BayVerfGH, Entscheidung vom 17.07.2020 – Vf. 23-VII-19 –, Rn. 53 (juris).

zur Entscheidung angenommen hatte (dazu noch sogleich unter II.).[24] In einer späteren Entscheidung wurde der klimaschutzbezogene Gehalt von Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Art. 141 Abs. 1 BV mangels Substantiierung offengelassen (im Kontext der intertemporalen Freiheit, auch dazu sogleich unter II.).[25]

Im Ausgangspunkt spricht einiges dafür, dass die Staatszielbestimmung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in der BV einen vergleichbaren Gehalt hat wie Art. 20a GG. Der sehr ähnliche Wortlaut und die Charakterisierung als Staatsziel sprechen für diese Auffassung. Allerdings ist hinsichtlich des Klimaschutzes die konkrete Argumentation des BVerfG zu berücksichtigen, die einer umstandslosen Übertragung im Wege steht:

- Das BVerfG hat den Gehalt von Art. 20a GG bekanntlich auf die Wahrung der Temperaturschwelle in Art. 2 Abs. 1 ParisÜ gestützt, weil § 1 Satz 3 KSG das ParisÜ zu seiner „Grundlage" erkläre.[26] Die Konkretisierung von Art. 20a GG erfolgt also über das Bundesrecht, sodass eine Übertragung der Konkretisierung auf die Landesverfassung nicht ohne weiteres auf der Hand liegt, zumal Bayern keine Vertragspartei des ParisÜ ist.

- Das BVerfG hat, vermittelt über das ParisÜ, dann ein CO_2-Budget für den Bund abgeleitet, dem Rechnung zu tragen sei.[27] Zugleich hat es aber für die Länder entschieden, dass für diese kein Budget abgeleitet werden könne.[28]

Vor diesem Hintergrund kann auch im Rahmen der BV schwerlich mit einem spezifischen „Länderbudget" argumentiert werden. Dies ist aber auch nicht notwendig, im Wesentlichen aus zwei Gründen:

- Zum einen ist – wie oben dargelegt – das deutsche **Budget**, das mit dem nach IGH verbindlichen 1,5°C-Ziel vereinbar wäre, **bereits erschöpft** und das Budget für 1,75°C nicht realistisch zu halten. Insoweit stellt sich nicht mehr die Frage nach einem Budget und dessen Verteilung. Stattdessen geht es (umso dringlicher!) darum, die bereits feststehenden Budgetüberschreitungen so gering wie möglich zu halten. Ziele müssen daher so ambitioniert wie möglich sein bzw. nur die nötigen Emissionen zulassen. Das BVerfG hat insoweit im Klimabeschluss formuliert, dass eine „Überschreitung der zum Schutz des Klimas einzuhaltenden Temperaturschwelle (…) nur unter engen Voraussetzungen – etwa zum Schutz von Grundrechten – zu rechtfertigen" sei, wobei das relative Gewicht des Klimaschutzes in der Abwägung weiter zunehme.[29]

---

[24] BVerfGH, Entscheidung vom 18.07.2022 – Vf. 41-VII-21.
[25] BayVerfGH, Entscheidung vom 06.05.2026 – Vf. 57-VII-21.
[26] BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, Rn. 208 ff.
[27] BVerfG, a.a.O., Rn. 215 ff.
[28] BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 18.01.2022 – 1 BvR 1565/21 u.a. –, Rn. 16 f.
[29] BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, Rn. 198.

- Zum anderen geht es vorliegend um eine (massive) **Verschlechterung** bestehender Minderungsziele. Das BVerfG hat im Klimabeschluss erwähnt, dass eine Verschlechterung der Ziele als klimapolitischer Rückschritt selbst vor Art. 20a GG gerechtfertigt werden müsste.[30] In der Literatur wird ein grundsätzliches Verschlechterungsverbot hinsichtlich der Ziele überwiegend angenommen.[31] Jedenfalls das erreichte Schutzniveau dürfe grundsätzlich nicht ohne Kompensation an anderer Stelle abgeschwächt werden, es sei denn, dies könne im Ausnahmefall gerechtfertigt werden.[32]

Diese Gehalte des Klimaschutzgebots lassen sich auf die bayerischen Staatsziele in Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Art. 141 Abs. 1 BV auch ohne Budgetansatz übertragen. Dies gilt zunächst für die gebotene strenge Abwägung bei (absehbarer) Überschreitung der bundesverfassungsrechtlich und völkerrechtlich verbindlichen Temperaturschwelle, die sich ohne weiteres mit der Rechtsprechung des BayVerfGH in Einklang bringen lässt. Die Ableitung eines spezifischen bayerischen THG-Budgets ist hierfür nicht erforderlich. Vielmehr geht es um **klassische Abwägung**: Angesichts des fortgeschrittenen Klimawandels und der bereits unvermeidlichen jedenfalls zeitweisen Überschreitung der 1,5°C-Schwelle hat der Klimaschutz als Teil der Umweltstaatsziele besonderes Gewicht. Selbst wenn man betont, dass der Klimaschutz weiterhin keinen absoluten Vorrang hat und einen weniger strengen Maßstab anwenden würde als das BVerfG in dem obigen Zitat (strenge Voraussetzungen und insbesondere Schutz von Grundrechten), so scheint der vorliegende vollständige Verzicht auf eine eigene Ambition unter Aufgabe der zuvor bestehenden Ziele nicht zu rechtfertigen.

Dem lässt sich nicht entgegenhalten, dass Bayern nicht Vertragspartei des ParisÜ ist. Internationale Klimaziele sind auch für Bayern von zentraler rechtlicher Bedeutung. Das Gegenteil ließe sich kaum in Einklang bringen mit der vom BVerfG betonten Bindung der Länder auch an Art. 20a GG[33] und der Geltung des ParisÜ als Bundesrecht (Art. 59 Abs. 2 GG) und als EU-Recht (Art. 216 AEUV). Hinzu kommt die Qualifikation des Klimaschutzauftrags und letztlich des 1,5°C-Ziels als Völkergewohnheitsrecht durch den IGH und der daraus resultierenden Sorgfaltspflichten, die in Deutschland nach Art. 25 Satz 1 GG oberhalb des Bundesrechts

---

[30] BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, Rn. 212.

[31] Calliess/Kirchhoff, Rote Linien des Rechts im Klimaschutz, März 2025, S. 60 ff., abrufbar unter https://klimaunion.de/wp-content/uploads/2026/05/Rechtsgutachten_C.-Calliess-G.-Kirchhof-Klimaschutz-Rote-Linien-des-Rechts.pdf. Siehe ferner Willert/Nesselhauf, Dürfte die Bundesregierung die Sektorziele ab-schaffen?, KlimR 2023, 135 (137 f.); Bickenbach, Verschlechterungsverbote und Abwägungsgebote im Klimarecht, KlimR 2025, 258 (261 f.); Wiedmann, Klimaschutz ohne Sektorenziele, NVwZ 2024, 876 (878 ff.).

[32] Ausführlich zuletzt Calliess, Rechtliche Grenzen für eine Abschwächung des Klimaschutzes, NVwZ 2026, 635 (640).

[33] BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 18.01.2022 – 1 BvR 1565/21 u.a. –, Rn. 16

stehen.[34] Insofern hat das BVerfG gleich zu Beginn seiner Rechtsprechung betont, dass das Primat des Völkerrechts ein Grundsatz sei, der (ähnlich etwa dem Rechtsstaatsprinzip) auch allen Landesverfassungen inhärent sei.[35] In Bayern betont auch Art. 84 BV die Geltung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts (bei Art. 25 GG verstanden als Völkergewohnheitsrecht) als Teil des „einheimischen Rechts". Schließlich verweist auch Art. 1 Satz 6 BayKlimaG auf einen „angemessenen Beitrag", den das BayKlimaG zu internationalen und europäischen Pflichten leisten soll. Nach alldem erscheint es nicht vertretbar, der vollständigen Aufzehrung des globalen und deutschen CO_2-Budgets für die 1,5°C-Schwelle keine erhebliche Bedeutung für die Auslegung von Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Art. 141 Abs. 1 BV zuzumessen. Auf der anderen Seite steht die massive Abschwächung bzw. effektive Abschaffung der Minderungsziele und eines relevanten Klimaschutzprogramms.

Ähnliches gilt für das **Verschlechterungsverbot**, das letzten Endes auch auf eine (strenge) Abwägung hinauslaufen wird (ein völlig absolutes Verschlechterungsverbot wird nicht anerkannt werden). Wenn man aber mit der überwiegenden Auffassung in der Literatur davon ausgeht, dass eine allgemeine Absenkung des Klimaschutzniveaus mit Art. 20a GG nicht vereinbar wäre, dann kann diese Annahme – die nicht an ein Budget gebunden ist – auch auf die bayerische Verfassung übertragen werden. Es ist kaum vorstellbar, dass eine derart eklatante Absenkung des Schutzniveaus wie in Bayern beabsichtigt im Bund zu rechtfertigen sein könnte.[36] Hinzu kommt, dass der Wortlaut der maßgeblichen Vorschriften in Bayern sogar eher in Richtung eines Verschlechterungsverbots deutet als der offene Wortlaut in Art. 20a GG; so ist in Art. 141Abs. 1 Satz 4 BV ausdrücklich die Rede davon, die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts zu erhalten und dauerhaft zu verbessern.

Insgesamt würde die geplante Neuregelung der Minderungsziele (und darauf aufbauend des Klimaschutzprogramms) gegen Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Art. 141 Abs. 1 BV verstoßen.

II. Intertemporale Freiheitsrechte

Aufgrund des Klimabeschlusses des BVerfG ist ferner auf die Möglichkeit einer Verletzung intertemporaler Freiheitsrechte durch die Verschlechterung der Klimaschutzziele und des Klimaschutzprogramms einzugehen. Da auch die bayerische Verfassung Freiheitsrechte umfassend gewährleistet (siehe nur Art. 98 Satz 1, Art. 101 BV), können diese auch in ihrer intertemporalen Dimension verletzt sein.

---

[34] IGH, Obligations of States in Respect of Climate Change, Advisory Opinion, 23.07.2025, Rn. 271 ff. – das verbindliche 1,5°C-Ziel konkretisiert insofern auch die völkergewohnheitsrechtlichen Pflichten , a.a.O., Rn. 309 ff.; dazu etwa auch Payandeh, Völkerrecht: Staatliche Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel, JuS 2026, 87 (89 f.).

[35] BVerfG, Urteil vom 05.04.1952 – 2 BvH 1/52 –, Rn. 82 (juris): „selbstverständlich".

[36] Vergleichbar wäre eine Anlehnung an die EU-weiten faktischen Emissionen bezogen auf die Treibhausgasintensität pro Mio. Euro BIP, hier liegt Deutschland 9% unter dem EU-Durchschnitt, https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgas-emissionen-in-der-europaeischen-union#emissionen-in-relation-zum-bruttoinlandsprodukt-bip

Das BVerfG hatte für die bundesweiten Klimaschutzziele eine „eingriffsähnliche Vorwirkung“ in künftige Freiheitsrechte erkannt:[37] Deutschland sei über Art. 20a GG zu einem Minderungspfad verpflichtet, der im Einklang mit den Temperaturzielen des Pariser Übereinkommens steht. Daher stehe Deutschland nur noch ein begrenztes Emissions-Restbudget zur Verfügung. Je weiter die verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen in die Zukunft geschoben würden, desto radikaler müssten künftige Klimaschutzmaßnahmen in Grundrechte eingreifen.

Allerdings hat das BVerfG eine Übertragung dieser Argumentation auf die Länder in einem Nichtannahmebeschluss von Januar 2022 abgelehnt.[38] Die abgewiesene Verfassungsbeschwerde bezog sich dabei sowohl auf insgesamt fehlende als auch nach Auffassung der Beschwerdeführenden unzureichende Klimaschutzgesetze. Die Figur der eingriffsähnlichen Vorwirkung konnte nach Auffassung des BVerfG zur damaligen Zeit nicht auf die Länder übertragen werden, weil es an einem länderspezifisch bestimmbaren Restbudget fehle. Das BVerfG führt hierzu aus:[39]

> *„Eine den Ländern jeweils vorgegebene landesspezifische Gesamtreduktionsmaßgabe, die ein CO2-Restbudget wenigstens grob erkennen ließe, ist derzeit weder dem Grundgesetz noch dem einfachen Bundesrecht zu entnehmen.*
>
> *Das Grundgesetz verpflichtet zwar insbesondere durch Art. 20a GG auch die Länder zum Klimaschutz. Auch wären die Klimaschutzziele des Bundes ohne Durchführungsmaßnahmen und eigene Gesetzgebung in den Bundesländern gar nicht zu erreichen (…). Maßgaben dafür, in welchen Ländern wann welche Emissionsreduktionen zu realisieren sind, enthält das Grundgesetz jedoch nicht.“*

Offen ließ das BVerfG, ob es sich bei den angegriffenen Regelungen der Länder jeweils um hinreichend „gesamthafte“ Regelungen der zugelassenen Emissionen handele und inwiefern die Landesgesetzgeber ausreichende Gesetzgebungskompetenzen für die tatsächliche Umsetzung von umfassenden Landesklimaschutzzielen hätten.[40]

Eine parallel zu den abgewiesenen Verfassungsbeschwerden anhängige Popularklage vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH) wurde zurückgenommen. Der BayVerfGH hatte nur noch darüber zu befinden, ob eine Fortsetzung des Verfahrens ausnahmsweise im öffentlichen Interesse geboten sei und hat dies verneint – zum einen, weil die Antragsteller keine spezifisch bayerischen

---

[37] BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, Rn. 184 ff.
[38] BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 18.01.2022 – 1 BvR 1565/21 u.a.
[39] BVerfG, a.a.O., Rn. 16 f.
[40] BVerfG, a.a.O., Rn. 13.

verfassungsrechtlichen Argumente geltend gemacht hatten, zum anderen, weil die Regelungen zu diesem Zeitpunkt ohnehin gerade novelliert wurden.[41]

Interessanterweise lautet Art. 1 Satz 5 BayKlimaG seit der besagten, damals noch nicht abgeschlossenen Novellierung wie folgt:

> *„Das Gesetz zielt darauf ab, die Gefahren des Klimawandels für künftige Generationen zu verringern und damit nachhaltig die Gewährleistung ihrer Freiheitsrechte sicherzustellen."*

Damit wird der intertemporale Schutz der Freiheitsrechte ausdrücklich als Ziel des Gesetzes ausgeflaggt – und zwar zeitlich nach den oben zitierten Entscheidungen von BVerfG und BayVerfGH.

Seitdem gab es zumindest noch ein Verfahren, das mit dem Versuch scheiterte, die intertemporalen Freiheitsrechte auch vor dem BayVerfGH geltend zu machen. Dabei ging es um die „10 H-Regelung", die den Mindestabstand von Windenergieanlagen zu Wohngebieten festlegt und mithin den Ausbau der Windenergie begrenzte. Der BayVerfGH wies die Popularklage mangels Substantiierung der Grundrechtsverletzung als unzulässig zurück, weil sich die Antragsteller in dem Verfahren offenbar mit dem oben zitierten Beschluss des BVerfG gar nicht auseinandergesetzt hatten.[42] Hinzu kommt, dass es in dem Verfahren um eine mit dem Argument intertemporaler Freiheit ohnehin nur schwer angreifbare Einzelregelung handelte. Vorliegend geht es hingegen um die Klimaschutz- bzw. Minderungsziele selbst.

Eine Verletzung intertemporaler Freiheitsrechte kommt dennoch in Betracht, weil sich die vorliegende Situation grundlegend von der 2022 entschiedenen Konstellation unterscheidet. Zunächst einmal haben sich die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse grundlegend geändert, weil das CO_2-Budget verbraucht ist und der IGH den Klimaschutz zur völkergewohnheitsrechtlichen Pflicht erklärt hat. Darüber hinaus und insbesondere geht es vorliegend nicht um die erstmalige Definition von Klimaschutzzielen, sondern um die Schwächung bzw. effektive Abschaffung bestehender Ziele, die ausdrücklich die künftige Freiheit schützen sollen.

Im Einzelnen:

- **Das Budget ist verbraucht, sodass es nichts mehr zu verteilen gibt:**

  Das BVerfG stellte 2022 zunächst fest, dass die Länder ebenfalls an Art. 20a GG gebunden seien und eine Verwirklichung des

---

[41] BVerfGH, Entscheidung vom 18.07.2022 – Vf. 41-VII-21 –, Rn. 15 f. (juris).
[42] BayVerfGH, Entscheidung vom 06.05.2026 – Vf. 57-VII-21 –, Rn. 31 (juris).

verfassungsrechtlichen Klimaschutzauftrags ohne ihre Mitwirkung nicht möglich sei[43]. Es gebe aber keinen Maßstab dafür, wie das verbleibende verfassungsrechtliche Restbudget des Bundes auf die Länder aufzuteilen sei (s.o.). Diese Sachlage hat sich nunmehr grundlegend geändert, weil das deutsche Restbudget für das laut IGH maßgebliche 1,5°C-Ziel bereits erschöpft ist und selbst ein 1,75°C-Ziel realistisch nicht mehr zu halten ist (dazu oben unter A.II.). Daher verschiebt sich auch der Verfassungsauftrag zum Klimaschutz dahingehend, dass verfassungsrechtlich grundsätzlich größtmögliche Anstrengungen geboten sind, die Überschreitung so gering wie möglich zu halten (dazu auch soeben, I.). Fraglich ist allenfalls, ob sich dieser verfassungsrechtliche Maßstab, zu dessen Wahrung Klimaschutz und damit eben auch Grundrechtseingriffe verfassungsrechtlich geboten sind, „nur" aus Art. 20a GG oder bzw. ergänzend auch aus Art. 3 Abs. 2, Art. 141 BV ergibt. Letztlich kommt es darauf nicht entscheidend an, weil Art. 20a GG nach der Rechtsprechung des BVerfG auch die Länder bindet. Unabhängig davon sprechen aber überzeugende Gründe für eine entsprechende Auslegung der bayerischen Verfassung, d.h. einen unmittelbar aus der BV folgenden und budgetunabhängigen erheblichen Reduktionsdruck.

- **Die Qualifikation des 1,5°C-Ziels als Völkergewohnheitsrecht:**

  Ein weiterer Unterschied zur Sach- und Rechtslage im Jahr 2022 ergibt sich daraus, dass der IGH in seinem Klimagutachten das 1,5°C-Ziel im Ergebnis auch als Völkergewohnheitsrecht angesehen und entsprechende Sorgfaltspflichten der Staaten angenommen hat.[44] Das ist bundesrechtlich erstens für die Interpretation von Art. 20a GG bedeutsam und führt zweitens dazu, dass die entsprechenden Sorgfaltspflichten im Rang sogar über Bundesrecht stehen (Art. 25 Satz 1 GG). Für die Rechtslage unter der BV ist zu betonen, dass Art. 25 GG nach der Rechtsprechung des BVerfG „selbstverständlich" auch für die Landesverfassungen das Primat des Völkerrechts vor dem innerstaatlichen Recht als Verfassungsgrundsatz etabliert.[45] Daneben erkennt Art. 84 BV die „allgemeinen Regeln des Völkerrechts" (= Völkergewohnheitsrecht) auch als einheimisches Recht (s.o., I.) an, wobei die Qualifikation (Landesrecht? Landesverfassungsrecht?) unklar bleibt. Wegen der zitierten Rechtsprechung des BVerfG (Primat des Völkerrechts auch in den Landesverfassungen) dürfte dies aber auch nicht entscheidend sein.

---

[43] Zu letzterem Aspekt auch Sina, in: BeckOK Klimarecht, § 14 KSG Rn. 1; Köck/Kohlrausch, Klimaschutzgesetzgebung im Bundesstaat – Zur Zukunft der Landesklimaschutzgesetze, ZUR 2021, 610 (613 ff.).

[44] IGH, Obligations of States in Respect of Climate Change, Advisory Opinion, 23.07.2025, Rn. 271 ff. – das verbindliche 1,5°C-Ziel konkretisiert insofern auch die völkergewohnheitsrechtlichen Pflichten , a.a.O., Rn. 309 ff.; dazu etwa auch Payandeh, Völkerrecht: Staatliche Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel, JuS 2026, 87 (89 f.).

[45] BVerfG, Urteil vom 05.04.1952 – 2 BvH 1/52 –, Rn. 82 (juris), siehe auch bereits oben, B.I.

- **Der Wille des bayerischen Gesetzgebers und der Rückschritt gegenüber dem status quo:**

  Aus dem Gesetz ergibt sich eindeutig, dass die gegenwärtigen Minderungsziele auch dem Schutz intertemporaler Freiheit dienen. Nach Art. 1 Satz 5 BayKlimaG, der zeitlich nach der Rechtsprechung des BVerfG eingeführt wurde, sollen die bayerischen Klimaziele auch „nachhaltig die Gewährleistung [der] Freiheitsrechte“ sicherstellen. In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu, die Regelung solle „die Dringlichkeit vom Erfordernis sofortiger Klimaschutzmaßnahmen verdeutlichen, um die Freiheitsrechte der kommenden Generationen sicherzustellen“.[46] Wenn nun die hierfür entscheidenden Regelungen zu Minderungszielen und Klimaschutzprogramm vollständig entkernt werden, stellt dies nach der eigenen Einschätzung des bayerischen Gesetzgebers eine Gefährdung von künftigen Freiheitsrechten dar, da es das Erfordernis sofortiger Klimaschutzmaßnahmen beseitigt. Die Verschlechterung unterscheidet den Fall von der Entscheidung des BVerfG, das allein über bestehende Klimaschutzziele zu entscheiden hatte. Die Verschlechterung bzw. effektive Abschaffung von Minderungszielen und darauf bezogenen Programmen führt dazu, dass momentan noch bestehender freiheitsschützender Handlungsdruck beseitigt wird. Die Verschlechterung einer bestehenden freiheitsschützenden Regelung ist ohne Weiteres als (intertemporaler) Eingriff zu sehen. Die Bezugnahme auf ein „Länderbudget“ ist hierfür nicht erforderlich, da es nicht um die erstmalige Definition, sondern um die Abschwächung bestehender Minderungsvorgaben geht. Da im Ergebnis unstreitig ist, dass die Länder zur Erreichung der Klimaschutzziele Maßnahmen ergreifen müssen,[47] und Klimaneutralität auch in Bayern im Einklang mit Völker-, Unions- und Bundesrecht erreicht werden muss (vgl. nur Art. 1 Satz 6 BayKlimaG), führt eine Abschwächung der hierauf bezogenen Ziele und Programme – zumal eine so radikale wie vorliegend – unweigerlich in Bayern zu einer Verlagerung von Reduktionslasten in die Zukunft.

Insgesamt dürfte die massive Verschlechterung der Minderungsziele (und darauf aufbauend der Klimaschutzprogramme) auch in die intertemporale Freiheit der Bürger:innen Bayerns eingreift und diese auch verletzen, da keine rechtfertigenden Gründe für einen derart weitreichenden Rückschritt erkennbar sind. Die bisherige verfassungsgerichtliche Rechtsprechung steht dem nicht entgegen, weil sie zum einen durch tatsächliche und rechtliche Entwicklungen überholt ist und sich zum anderen zur Abschwächung bestehender freiheitsschützender Regelungen überhaupt nicht verhält.

---

[46] Landtags-Drs. 18/23363, S. 10.

[47] Z.B. Sina, in: BeckOK Klimarecht, § 14 KSG Rn. 1; Köck/Kohlrausch, Klimaschutzgesetzgebung im Bundesstaat – Zur Zukunft der Landesklimaschutzgesetze, ZUR 2021, 610 (613 ff.).

III. Grundrechtliche Schutzpflichten (Art. 101 i.V.m. Art. 100 BV)

Zu prüfen ist zudem ein Verstoß gegen grundrechtliche Schutzpflichten. Auch die BV enthält neben Abwehrrechten Schutzpflichten, auch wenn die genaue Herleitung umstritten ist. Teilweise wird sie in Art. 99 Satz 2 BV – als Gegenstück zu Art. 98, der den abwehrrechtlichen Charakter der Grundrechte verbürgt – verortet. Der BayVerfGH bezieht sich hingegen auf das konkret betroffene Grundrecht und die vom BVerfG entwickelte Schutzpflichtendogmatik.

Angesichts des aktuellen Hitzesommers kommt insbesondere die Verletzung einer Schutzpflicht des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Betracht, welches der BayVerfGH aus Art. 101 i.V.m. Art. 100 BV ableitet. Dieses umfasst auch eine Schutzpflicht, nach der sich die zuständigen staatlichen Organe schützend und fördernd vor das Rechtsgut der körperlichen Unversehrtheit der Bürger zu stellen und dieses vor rechtswidrigen Eingriffen zu bewahren haben.[48] Grundsätzlich geht der BayVerfGH davon aus, dass sich aus der BV kein weitergehender Schutzanspruch ergibt als aus dem Grundgesetz.[49]

Geht man danach von den Maßstäben des BVerfG aus, so würde nach dessen bisherigen Rechtsprechung nur ein Untermaßverbot[50] gelten, das lediglich das Vorhandensein irgendwelcher und nicht völlig ungeeigneter Maßnahmen verlangt. Auch im Klimabeschluss hat das BVerfG diesen Maßstab angewendet und war zu dem Schluss gekommen, dass Schutzpflichten damals noch nicht verletzt seien, weil immerhin Klimaschutzziele vorlägen und diese auch nicht von vornherein völlig ungeeignet seien.[51] Zwar sei es vor den Schutzpflichten unzureichend, lediglich auf Anpassungsmaßnahmen zu setzen.[52] Allerdings müssten Klimaschutzziele unter dem Gesichtspunkt der Schutzpflichten nicht strikt an den Pariser Temperaturzielen ausgerichtet sein, vielmehr könnten Anpassungsmaßnahmen auch jenseits der 1,5°C-Schwelle und selbst der 2°C-Schwelle einen grundrechtlich hinreichenden ergänzenden Schutz liefern.[53]

Angesichts der später ergangenen Rechtsprechung insbesondere des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) ist fraglich, ob sich dieser Aspekt der Rechtsprechung des BVerfG unverändert aufrechterhalten lässt, da der EGMR sich im Schutzpflichtenkonzept auf die Temperaturziele des ParisÜ bezieht.[54] Allerdings ist die EMRK nicht Bestandteil der BV (sondern einfaches Bundesrecht) und verletzt die BV nach der Rechtsprechung des BayVerfGH nur bei offensichtlichen

---

[48] Siehe z.B. BayVerfGH, Entscheidung vom 18.03.2020 – Vf. 17-VII-18 –, Rn. 39 (juris) m.w.N.

[49] BayVerfGH, a.a.O., Rn. 45 ff.

[50] Auf das Untermaßverbot und die diesbezügliche Rspr. des BVerfG bezieht sich im Zusammenhang mit dem Mutterschutz ausdrücklich z.B. BayVerfGH, Entscheidung vom 27.06.2011 – Vf. 27-VII-10 –, Rn. 82 (juris).

[51] BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, Rn. 151 ff.

[52] BVerfG, a.a.O., Rn. 157.

[53] BVerfG, a.a.O., Rn. 164, 167.

[54] EGMR, Urteil vom 09.04.2024 – Application no. 53600/20 (*Klimaseniorinnen*).

und schwerwiegenden Verstößen, die dann ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip begründen[55]. Inwiefern die EMRK darüber hinaus im Rahmen einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung (vgl. Art. 84 BV) eine Rolle spielen könnte, ist unklar.

In Anbetracht der Quasi-Abschaffung der Klimaschutzziele in Bayern ließe sich allerdings durchaus die Frage aufwerfen, ob nicht sogar die vom BVerfG gezogene äußerste rote Linie überschritten ist, weil Bayern eigene Reduktionsambitionen effektiv vollständig aufgibt und sich auf bloße Anpassungsmaßnahmen zurückzieht. Zwar hat das BVerfG im erwähnten Nichtannahmebeschluss im Jahr 2022 hinsichtlich der Landesklimaschutzgesetze auch einen Verstoß gegen Schutzpflichten abgelehnt.[56]

Die Entscheidung ist aber zum einen aus den oben dargelegten Gründen (Erschöpfung des CO_2-Budgets, IGH-Gutachten) in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht überholt. Zum anderen bezieht sie sich allein auf Schutzpflichten unter dem GG und nicht auf Schutzpflichten der BV. Aus der bayerischen Verfassung und ihrem Grundrechtekatalog folgen aber eigene Schutzversprechen. Auf diese dürfte ebenfalls der Maßstab des BVerfG anzuwenden sein, dass jedenfalls ein Rückzug auf bloße Anpassung nicht hinreichend sein kann. Denn die Länder haben im Klimaschutz eigene und weitreichende Kompetenzen für die Emissionsreduktion (Kommunalrecht, ÖPNV usw.) und die effektive Aufgabe von Reduktionsambitionen auf Ebene der für die Steuerung maßgeblichen Minderungsziele ist hiermit kaum vereinbar.

Im Ergebnis spricht einiges dafür, dass die geplanten Neuregelungen auch Schutzpflichten der bayerischen Verfassung verletzen, wenn man hierfür die Maßstäbe aus dem Klimabeschluss zugrunde legt. Denn *de facto* wird – ohne dies ausdrücklich zu machen – ein Rückzug auf bloße Anpassung legitimiert.

IV. Allgemeines Willkürverbot (Art. 118 Abs. 1 BV)

Schließlich könnte das allgemeine Willkürverbot greifen, welches der BayVerfGH aus dem Gleichheitssatz ableitet, das aber nicht allein Gleichheitsverstöße umfasst, sondern gewissermaßen eine äußerste Grenze vertretbarer Normgebung markiert.

Naturgemäß sind die Voraussetzung für die Annahme eines Verstoßes gegen das allgemeine Willkürverbot hoch, wie die Formulierungen des BayVerfGH zeigen:

> *„Nur wenn die äußersten Grenzen des gesetzgeberischen Ermessens überschritten sind, wenn jeder einleuchtende*

[55] BayVerfGH, Entscheidung vom 14.06.2023 – Vf. 15-VII-18 –, Rn. 107 ff. (juris).
[56] BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 18.01.2022 – 1 BvR 1565/21 u.a. –, Rn. 18.

> *sachliche Grund für die getroffene Regelung fehlt, ist der Gleichheitssatz verletzt.“*[57]

Oder

> *„Willkürlich in diesem Sinn sind Normen, wenn die äußersten Grenzen des normgeberischen Ermessens überschritten sind, für die getroffene Regelung also jeder sachlich einleuchtende Grund fehlt.“*[58]

Oder

> *„so liegt ein Verstoß gegen Art. 118 Abs. 1 BV nur vor, wenn sich ein sachgerechter Grund für die getroffene Regelung bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise schlechterdings nicht feststellen lässt.“*[59]

Trotz dieser hohen Anforderungen ist eine Verletzung des Willkürverbots vorliegend gut begründbar. Denn es ist schlicht kein sachgerechter Grund für die beabsichtigte Ausgestaltung der Minderungsziele erkennbar. Diese werden nicht nur abgeschwächt, sondern unter dem Deckmantel des „Pro-Kopf-Vergleichs“ effektiv abgeschafft. Zugleich werden sie, einschließlich des Klimaschutzprogramms, rechtlich unverbindlich. Es fällt schwer, irgendeinen sachlich einleuchtenden Grund für die neuen Regelungen zu beschreiben – die vollständige Abschaffung von Minderungszielen wäre ehrlicher gewesen, sollte aber offenbar nicht erfolgen, um den Schein zu wahren. Das ist aber kein legitimier Grund für Normsetzung und angesichts der existenziellen Gefahren des Klimawandels mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise (Zitat oben) nicht zu vereinbaren. Die Gesetzesbegründung (Synchronisierung mit Bundeszielen) trägt die Regelungen nicht, sondern führt in die Irre. Eine solche irreführende Gesetzgebung wäre nach den Maßstäben der Landesverfassungsgerichte bei Volksentscheiden ein Verstoß gegen das Demokratiegebot („Klarheit und Wahrheit“) und fällt hier, so lässt sich jedenfalls argumentieren, in den Anwendungsbereich des allgemeinen Willkürverbots.

V. Fazit: Geplante Änderungen verletzen bayerische Verfassung

Die geplante Änderung des BayKlimaG schwächt die bestehenden Klimaschutzregelungen (Minderungsziele, Klimaschutzprogramme) nicht nur massiv ab, sondern läuft auf deren effektive Abschaffung hinaus. Auf Grundlage des neuen Minderungsziels wären sogar Emissionssteigerungen zielkonform, jedenfalls wären auf absehbare Zeit keinerlei eigene Reduktionsanstrengungen Bayerns notwendig.

---

[57] BayVerfGH, Entscheidung vom 29.05.2017 – Vf. 8-VII-16 –, Rn. 26 (juris).
[58] BayVerfGH, Entscheidung vom 13.09.2012 – Vf. 16-VII-11 –, Rn. 68 (juris).
[59] BayVerfGH, Entscheidung vom 27.09.2013 – Vf. 15-VII-12 –, Rn. 73 (juris).

Dies verstößt gegen Gewährleistungen der BV:

- Zunächst sind die **bayerischen Umweltstaatsziele** verletzt (Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Art. 141 Abs. 1 BV). Diese sind bindendes objektives Verfassungsrecht, das im Rahmen der gesetzgeberischen Abwägung zu beachten ist. Die geplanten Änderungen des BayKlimaG genügen dem nicht. Der Klimaschutz hat in der verfassungsrechtlichen Abwägung inzwischen noch weit stärkeres Gewicht als zur Zeit des Klimabeschlusses, weil ein völker- und verfassungsrechtlich vertretbares CO_2-Budget für Deutschland nicht mehr zu halten ist. Zudem handelt es sich bei den geplanten Änderungen um einen massiven klimapolitischen Rückschritt, der allenfalls zum Schutz von Verfassungsgütern (z.B. Grundrechten) zu rechtfertigen wäre. Es ist nicht ersichtlich, welche rechtfertigenden Gründe hier in Betracht kommen sollten und die Gesetzesentwurfsbegründung führt auch keine an.

- Auch **intertemporale Freiheitsrechte** (vgl. Art. 98 Satz 1, Art. 101 BV) sind durch die Neuregelung verletzt. Hierfür ist unerheblich, dass sich für Bayern nach Auffassung des BVerfG kein eigenes CO_2-Budget ableiten lässt. Denn zum einen ist das nationale CO_2-Budget inzwischen bereits erschöpft. Und zum anderen hat Bayern mit den bisherigen Minderungszielen ausdrücklich künftige Freiheit schützen wollen – diese Ziele nun abzuschwächen bzw. effektiv abzuschaffen, ist dementsprechend ein Eingriff in die durch sie geschützten Rechte. Eine (grundrechtliche) Rechtfertigung hierfür ist nicht ersichtlich.

Darüber hinaus spricht einiges für eine Verletzung von **Schutzpflichten**, weil sich Bayern von eigenen Zielen effektiv verabschiedet und sich im Wesentlichen auf bloße Anpassung zurückzieht, was nach dem BVerfG unzureichend ist. Weil die Regelungen zudem keinen nachvollziehbaren sachlichen Grund haben und namentlich die in der Gesetzesbegründung genannten Punkte irreführend sind, ist sogar ein Verstoß gegen das **allgemeine Willkürverbot** gut begründbar.