

Klimawandel und Energieversorgung sind die größte Herausforderung des 21. Jahrhunderts für Gesellschaft, Politik, Ökonomie & Wissenschaft

Auszüge aus dem Rechtsgutachten von *Prof. Dr. jur. W. Kahl*

Verankerung des Klimaschutzes und des Vorrangs Erneuerbarer Energien in der Bayerischen Verfassung

Die Auswirkungen des Klimawandels zeichnen sich auch in Bayern immer stärker ab. Die Temperatur ist bereits um etwa ein Grad angestiegen, das Frühjahr ist trockener geworden und die Tage mit Schneedecke sind erheblich zurückgegangen. 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. 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.

Die Anpassung an den Klimawandel stellt die Behörden aber auch auf regionaler und lokaler Ebene vor eine riesige Herausforderung. Der bayerische Ministerpräsident Beckstein hat daher in seiner Regierungserklärung vom 15. November 2007 angekündigt, in den nächsten vier Jahren zusätzlich 350 Millionen € in den Klimaschutz zu investieren, allerdings davon nur 8 Prozent in Erneuerbare Energien. Trotzdem nimmt Bayern im Bereich der Erneuerbaren insgesamt schon heute eine Vorreiterrolle ein. Besonders ausgeprägt ist die Führungsrolle Bayerns im Bereich der Solarenergie, was unter anderem auf das Engagement der rund 130 bayerischen Solarinitiativen zurückzuführen sein dürfte.

Die Spitzenstellung Bayerns im Bereich der Nutzung der Wasserkraft wird befördert durch den Wasserreichtum in den Alpen, im Voralpenland und den Mittelgebirgen. Dieser ist jedoch durch den Klimawandel gefährdet. 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.

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.

Bayern könnte durch verstärkte Maßnahmen dazu beitragen, dass es zusätzlich wirtschaftlich vom Ausbau der Erneuerbaren Energien profitiert. Folglich ist eine übermäßige Belastung der Wirtschaft durch den Klimaschutz nicht zu befürchten. 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.

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. Nach dem Stern-Report sind jedoch die Schäden durch unterlassenen Klimaschutz etwa 10 mal so hoch wie die Kosten für wirksamen Klimaschutz.

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: „Ihm (dem Staat) obliegt die Sicherstellung der Energieversorgung des Landes, die auf Erneuerbare Energien umzustellen ist.“

Die vorgeschlagene Verfassungsänderung kann an mehrere ausländische Regelungsvorbilder anknüpfen. Art. 141 Abs. 1 S. 4 BV n. F. steht 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. Jahrhundert konsequent anzuknüpfen.

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.

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.