

A. Transformatives Verfassungsgericht? – Nachhaltigkeit, Transformation und Suffizienz im Klimaschutzbeschluss des Bundesverfassungsgerichts

*Ulrike Jürschik**

Die Wissenschaft weist auf erhebliche Transformationserfordernisse der Gesellschaft hin, sollen die heutigen Lebens- und Wirtschaftsweisen die Lebensgrundlagen des Planeten für Mensch und Tier nicht weiter zerstören.¹ Der Klimaschutzbeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24.03.2021² hat in der Rechtswissenschaft viel Aufsehen erregt (I.). Er wird als „wegweisende Entscheidung von historischer Bedeutung“ bezeichnet.³ Inwiefern kann die Klimaschutzenscheidung des Bundesverfassungsgerichts tatsächlich als transformativ in Richtung Nachhaltigkeit angesehen werden?

Hinweise geben Bezüge des Beschlusses zu den Konzepten der Nachhaltigkeit, der Transformation und der Suffizienz. Diese drei Begriffen fungieren methodisch als Schlüsselbegriffe aus der interdisziplinär gespeisten Nachhaltigkeitsforschung und sind durch den politischen Raum mitbeeinflusst. Bei Schlüsselbegriffen handelt es sich nach verwaltungsrechtlichem Verständnis um „prägnante Begriffe“, die Beiträge zur Fortentwicklung des Verwaltungsrechts leisten.⁴

* Die Autorin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Energie-, Umwelt- und Seerecht an der Universität Greifswald und Doktorandin an der Universität Münster.

1 *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*, Climate Change 2022, Impacts, Adaptation and Vulnerability, WG II Contribution to AR6, 2022, S.1–64, Kap. 18; *Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES)*, Global assessment report on biodiversity and ecosystem services, 2019, S. XXI; *Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU)*, Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation, Berlin 2011, S. 1; *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, Umweltgutachten 2016: Impulse für eine integrative Umweltpolitik, Berlin 2016, Kap. 1.

2 BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 – (Klimaschutz), BVerfGE 157, 30–177.

3 *M. Seibert*, Klimaschutz und Generationengerechtigkeit – Der Jahrhundert-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, DVBl. 2021, II41 (II41).

4 *S. Baer*, Typen und Leitbilder als Erkenntnismittel und ihr Verhältnis zur Rechtsdogmatik, in: *E. Schmidt-Aßmann/W. Hoffmann-Riem (Hrsg.)*, Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, 2004, S. 223 (223).

Aus der Analyse der expliziten Verwendung und impliziter Bezüge zu Nachhaltigkeit (II.), Transformation (III.) und Suffizienz (IV.) durch das Bundesverfassungsgericht im Klimaschutzbeschluss, ergibt sich eine Bewertung darüber, ob das Bundesverfassungsgericht im Sinne der Transformationsforschung als „transformatives Verfassungsgericht“ zu beschreiben ist (V.). Es folgt ein kurzes Fazit für das Junge Nachhaltigkeitsrecht (V.).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Nachhaltigkeitsbegriff nur eine geringe Bedeutung im Klimaschutzbeschluss einnimmt. Hingegen kommt dem Begriff der Transformation eine höhere Bedeutung zu, wenngleich er untechnisch verwendet wird. Überraschenderweise betont das Bundesverfassungsgericht implizit auch die Notwendigkeit nach Suffizienz durch „Einschränkungen und Umstellungen“⁵ und baut zugleich eine Art Drohkulisse vor starker Reduktion in der Zukunft in den Beschluss ein. Das Bundesverfassungsgericht nimmt mit dem Beschluss eine vermittelnde Rolle im gesellschaftlichen Diskurs um die Bekämpfung des Klimawandels ein. Es erklärt den Klimawandel und die Erforderlichkeit des Klimaschutzes und legt den dafür erforderlichen „Transformationsaufwand“⁶ offen. Mit der Klimaschutzenscheidung legt das Gericht *den Finger in die Wunde*, da es auf intertemporale Freiheitskonflikte zwischen „Umstellung und Einschränkung“ im heute (Rn. 37) sowie einer „radikalen Enthaltsamkeit“ (Rn. 193) und „Vollbremsung“ (Rn. 192) in der Zukunft verweist. Es argumentiert jedoch stark mit der Abwägung individueller Abwehrpositionen aus den Grundrechten – anstelle einer Begründung, die auf der Stärkung gemeinschaftlicher Belange beruht, wie sie sich im Staatsziel Klimaschutz des Art. 20a GG oder Gleichheitsrechten ausdrückt. Dies entspricht den Wertungen des geltenden Verfassungsrechts und der geltenden Verfassungsdogmatik, die Grundrechte als Ordnungsmedium individueller Interessensverwirklichung und zur Mäßigung des Staates konzipiert. Es vernachlässigt jedoch, dass die Verfassung auch Ordnungsmedium zur Gestaltung und Erhaltung nachhaltiger Zukünfte für die Gemeinschaft der Rechtssubjekte ist. Jedenfalls zeigt sich im Beschluss, dass die deutsche Gesellschaft sich in einer Phase der Beschleunigung der Transformation befindet. Die Junge Nachhaltigkeitswissenschaft sollte die durch das Bundesverfassungsgericht induzierte Diskursverschiebung vom Begriff der Nachhaltigkeit hin zum Begriff der Transformation aufgreifen, dabei jedoch – anders als das Bundesverfassungsgericht – ein über Klimaneutralität hinaus gehendes Zielsys-

5 BVerfGE 157, 30–177 (Rn. 37).

6 Gliederungsstichwort für Rn. 37 in der Gliederungsübersicht des Beschlusses.

tem zu Grunde legen. Neben der rechtmäßigen Umsetzung vieldimensionierter Nachhaltigkeitsziele in und durch die Rechtsordnung umfasst dies auch eine rechtswissenschaftliche Transformationsforschung, die die Rolle des Rechts im Übergang zu nachhaltigeren gesellschaftlichen Systemen reflektiert, rechtliche Barrieren abbaut, Wandel in Richtung Nachhaltigkeit ermöglicht und unterrepräsentierte Interessen stärkt.

I. Der Klimaschutzbeschluss des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat am 24.03.2021 über vier Verfassungsbeschwerden entschieden. Diese richteten sich vor allem gegen § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 in Verbindung mit den Anlagen 1 und 2 und § 4 Abs. 3, 5 und 6, § 8 und § 9 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) vom 12. Dezember 2019⁷ und das Unterlassen geeigneter und ausreichender Klimaschutzaufnahmen durch den Bundesgesetzgeber und die Bundesregierung gemessen an einem angemessenen, verbleibenden Treibhausgasbudgets.⁸ Die Verfassungsbeschwerden wurden sowohl durch Privatpersonen aus Deutschland, Nepal und Bangladesch als auch staatlich anerkannte Umweltverbände eingereicht. Das Gericht hat entschieden, dass die Verfassungsbeschwerden in Bezug auf § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 teilweise erfolgreich sind. Diese Vorschriften des Klimaschutzgesetzes sind mit den Grundrechten unvereinbar, soweit eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen nach Maßgabe der Gründer genügende Regelung über die Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 fehlt. Die Beschwerden wurden im Übrigen aber verworfen bzw. zurückgewiesen (Tenor).

Der Klimaschutzbeschluss hat bereits eine umfassende rechtswissenschaftliche Befassung und Bewertung nach sich gezogen,⁹ der hier we-

7 Bundesgesetzblatt I Seite 2513.

8 BVerfGE 157, 30–177.

9 Siehe etwa G. Britz, Klimaschutz in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 2022, 825–834; C. Calliess, Das „Klimaurteil“ des Bundesverfassungsge-

der eine weitere allgemeine Analyse noch ein systematisches Review¹⁰ des Gesagten an die Seite gestellt werden soll. Schwerpunkte der Besprechungen liegen in der Begründung der Beschwerdebefugnis, in der die Aufwertung des Art. 20a GG und der grundsätzlichen, wenn auch folgenlosen Anerkennung grundrechtlicher Schutzpflichten zum Klimaschutz, den einfachrechtlichen Auswirkungen des Beschlusses¹¹, der Rolle des klimawissenschaftlichen (Rest-)Budgetansatzes im Beschluss und für das Klimarecht¹². Reibungspunkte sind insbesondere die Rolle von Gerichten im Klimaschutz¹³, die neue internationale Dimension des Art. 20a GG¹⁴, die

richts: „Versubjektivierung“ des Art. 20 a GG?, ZUR 2021, 355–358; *M. Eifert*, Verfassungsauftrag zum freiheitsschonenden Klimaschutz: Der Klimaschutz-Beschluss des BVerfG, JURA 2021, 1085–1098; *F. Ekardt/F. Heß*, Intertemporaler Freiheitsschutz, Existenzminimum und Gewaltenteilung nach dem BVerfG-Klima-Beschluss – Freiheitsgefährdung durch Klimawandel oder durch Klimapolitik?, ZUR 2021, 579–585; *K. Fäßbender*, Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen, NJW 2021, 2085–2091; *C. Franzius*, Der Klimabeschluss des BVerfG – Eine verfassungsrechtliche Einordnung, KlimR 2022, 102–107; *W. Frenz*, Klimaschutz nach BVerfG-Beschluss und EU-Klimagesetz, EnWZ 2021, 201–208; *E. Hofmann*, Der Klimaschutzbeschluss des BVerfG, NVwZ 2021, 1587–1590; *M. Kloepfer/J.-L. Wiedmann*, Die Entscheidung des BVerfG zum Bundes-Klimaschutzgesetz, DVBl. 2021, 1333–1340; *C. Möllers/N. Weinberg*, Die Klimaschutzsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, JZ 2021, 1069–1078; *S. Schlacke*, Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, 912–917; *Seibert*, Klimaschutz (Fn. 3), 1141–1146; *R. Sinder*, Anthropozänes Verfassungsrecht als Antwort auf den anthropogenen Klimawandel, JZ 2021, 1078–1087.

- 10 Wenngleich ein Solches zwar rechtswissenschaftlich unüblich aber dringend wünschenswert wäre!
- 11 Hierzu dezidiert *M. Uechtritz/M. Ruttloff*, Der Klimaschutz-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 2022, 9–15.
- 12 Dazu *M. v. Landenberg-Röberg*, Verantwortungszuweisung im Klimaschutzrecht – Zur Funktion von „Emissionsbudgets“ bei der Evolution eines klimabezogenen Transformationsrechts, in: *O. Ammann/F. Bottega/J. Bukovac/I. Lehner/J. Meier/R. Piskóty/C. Rausch/M. Rehmann/L. Schneider/R. Weder/M. Wilhelm*, Verantwortung und Recht, Baden-Baden 2022, S. 337–356; *Schlacke*, Klimaschutzrecht (Fn. 9), 915–916; *C. Franzius*, Prävention durch Verwaltungsrecht, in: VVDStRL 81 (2022), S. 383 (395); *C. Bickenbach*, Staatlicher Klimaschutz unter CO2-Budgetvorbehalt?, DÖV 2022, 561–569.
- 13 Während viele hier beim Klimaschutzbeschluss keinen Verstoß sehen, sehr kritisch: *G. Wagner*, Klimaschutz durch Gerichte, NJW 2021, 2256–2263; *B. W. Wegener*, Menschenrecht auf Klimaschutz?, NJW 2022, 425–431.
- 14 BVerfGE 157, 30–177 (Rn. 183 ff., 199–201); dazu vertieft *S. Krohn*, Die internationale Dimension der Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG, ZUR 2021, 603–610; *J. Jahn*, Internationaler Klimaschutz mithilfe nationaler Verfassungsgerichte? Erkenntnisse aus dem Klimabeschluss des BVerfG, ZaöRV 2022, 47–71; *T. Markus*, Das Ende der

intertemporale Freiheitssicherung mit eingriffsähnlicher Vorwirkung als neue dogmatische Konstruktion der Entscheidung¹⁵ und die Übertragbarkeit des Beschlusses auf andere Konstellation (etwa Soziales¹⁶ oder andere Herausforderungen des Umweltrechts¹⁷). Des Weiteren erfolgen rechtswissenschaftliche Analysen, die unter Rezeption des Beschlusses systemische Fragen stellen, etwa zum Zusammenspiel mit dem Europäischen Green Deal und EU-Recht,¹⁸ zum Umgang des Bundesverfassungsrechts mit Komplexität¹⁹, zur Auswirkung auf die Konzeption des Umweltrechts²⁰, zur Zukunftsoffenheit des Grundgesetzes²¹ und zur Verfassungsdogmatik im Anthropozän²².

Stattdessen wird der Beschluss im Folgenden auf explizite und implizite Bezüge zu den Schlüsselbegriffen der Nachhaltigkeit, Transformation und Suffizienz untersucht.

II. Geringe Bedeutung der Nachhaltigkeit im Klimaschutzbeschluss

Nachhaltigkeit ist als Rechtsbegriff²³ und politisch in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie²⁴ zwar etabliert. Er hat in Deutschland aber nicht die

Allmende-Tragik: Verfassungsrechtliche Gebote zum extraterritorialen Klima- und Umweltschutz, ZUR 2021, 595–603.

15 Siehe dazu Nachweise in Fn. 9.

16 C. Janda, Sozialstaat for Future, ZRP 2021, 149–153; T. Koop, Der Klimabeschluss des BVerfG vom 24.3.2021 und seine Bedeutung für die gesetzliche Rentenversicherung, NVwZ 2022, 519–522; R. Schlegel, Der Sozialstaat in und nach der Covid-19-Pandemie, NJW 2021, 2782 (2787 f.); A. v. Oettingen/K. I. Schmidt, Intertemporale Freiheitssicherung im Sozialstaat – Zur Übertragbarkeit der klimaschutzbezogenen Verfassungsrechtsprechung auf die sozialen Sicherungssysteme, DÖV 2022, 477–486.

17 J. Kersten/E. Kaupp, Die Verfassung einer prospektiven Gesellschaft, JuS 2022, 473 (477–478); J. Stubenrauch, Übertragbarkeit des BVerfG-Beschlusses zum Klimaschutz auf andere Umweltbereiche am Beispiel Phosphor, ZUR 2021, 617–624.

18 M. Burgi, Klimaverwaltungsrecht angesichts von BVerfG-Klimabeschluss und European Green Deal, NVwZ 2021, 1401–1408; Frenz, Klimaschutz (Fn. 9), 201–208.

19 K.-H. Ladeur, Bundesverfassungsgericht und Klimaschutz: Kann das Verfassungsrecht Komplexität bewältigen?, RuP 2022, 13–31.

20 G. Winter, Von der Bewahrung zur Bewirtschaftung, ZUR 2022, 215–221.

21 Kersten/Kaupp, Verfassung (Fn. 17), 473–482.

22 Sinder, Anthropozänes Verfassungsrecht (Fn. 9), 1082.

23 Zum Beispiel § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB, § 1 Abs. 2 ROG.

24 Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021 (online abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/nachhaltigkeitsstrategie-2021-1873560>, zuletzt am 08.08.2022).

rechtliche und politische Bedeutung erlangt, die er etwa im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit mit dem Begriff der nachhaltigen Entwicklungszielen und den nachhaltigen Entwicklungen²⁵ erreicht.

1. Begriff der Nachhaltigkeit

Nachhaltigkeit wird international definiert als „Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“.²⁶ Aus dieser Definition leiten sich zwei Gerechtigkeitsperspektiven ab: es geht erstens um Gesellschaftssysteme, die intragenerationelle Gerechtigkeit ermöglichen, also eine globale Verteilungsgerechtigkeit zwischen den heute lebenden Menschen. Zweitens geht es um intergenerationale Gerechtigkeit, also Gesellschaftssysteme, die die Interessen zukünftiger Generationen beachten.²⁷

Konzeptionell wird die *ökonomische, soziale und ökologische Nachhaltigkeit* unterschieden. In welchem Verhältnis diese drei Zieldimensionen der Nachhaltigkeit zueinander stehen, wird unterschiedlich beurteilt. Darstellungen der Nachhaltigkeitsdimensionen reichen von Drei-Säulen-, über Schnittmengendiagramme oder das sog. Nachhaltigkeitsdreieck.²⁸ Internationaler Konsens ist wohl, dass Ökonomie, Soziales und Ökologie ausgewogen berücksichtigt werden sollen, also in eine offene Aushandlung miteinander unter Beteiligung aller Anspruchsgruppen treten.²⁹ Die Gleichgewichtung von ökonomischen gegenüber sozialen und ökologischen Zielen wird jedoch kritisiert.³⁰

25 Maßgeblich in der Agenda 2030 mit den nachhaltigen Entwicklungszielen der Vereinten Nationen, Generalversammlung der United Nations, Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, Resolution A/RES/70/1 vom 25. September 2015.

26 Englischsprachiges Original in United Nations (Hrsg.), Report of the World Commission on Environment and Development, A/42/427 vom 4. August 1987, S. 42, Rz. 27; deutsche Übersetzung nach M. von Hauff, Nachhaltige Entwicklung, 3. Aufl., München 2021, S. 10.

27 A. Grunwald/J. Kopfmüller, Nachhaltigkeit: eine Einführung, 2. Aufl., Frankfurt am Main/New York 2012, S. 24.

28 Von Hauff, Nachhaltige Entwicklung (Fn. 26), Kap. 6.2.

29 Von Hauff, Nachhaltige Entwicklung (Fn. 26), S. 14–16.

30 Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie u. a., Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt, Frankfurt am Main 2008, S. 26; SRU, Umweltgutachten

Nachhaltigkeit wird heute in der Regel in politischen Strategien konkretisiert. International, national, regional und kommunal werden entsprechende Nachhaltigkeitsstrategien verabschiedet.³¹ Es handelt sich hierbei in aller Regel um rechtlich unverbindliche politische Programmsetzungen. Die internationale Einigung auf das Konzept der Nachhaltigkeit auf dem sogenannten Erdgipfel in Rio de Janeiro³² hat auch zu ihrer Nennung in zahlreichen rechtlich relevanten Dokumenten geführt.³³ Im für diesen Aufsatz relevanten Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) klingt der Nachhaltigkeitsgrundsatz in seinen drei Dimensionen in § 1 S. 2 KSG an. Demnach werden die ökologischen, die sozialen und ökonomischen Folgen beim Klimaschutz berücksichtigt.

2. Implizite Bezüge des Klimaschutzbeschlusses zur Nachhaltigkeit

Das Bundesverfassungsgericht nutzt den Nachhaltigkeitsbegriff nicht explizit für seine Argumentation im Klimaschutzbeschluss.³⁴ Worauf das Bundesverfassungsgericht ebenfalls nicht eingeht, ist die Unterscheidung der sozialen, ökologischen oder ökonomischen Dimensionen der Nachhaltigkeit – und dass, obwohl es dafür in § 1 S. 2 KSG einen rechtlichen Anknüpfungspunkt gegeben hätte. Es betrachtet den Klimaschutz jedoch als intertemporale und transnationale Herausforderung.³⁵ Damit befasst es sich implizit mit zwei zentralen Elementen des Nachhaltigkeitskonzepts: der intra- und der intergenerationellen Gerechtigkeit.³⁶

2002, BT-Drucksache 14/8792 vom 15.04.2002, S. 67. Siehe zusammenfassend mit weiteren Nachweisen auch *H. Hahn*, Umwelt- und zukunftsverträgliche Entscheidungsfindung des Staates, Tübingen 2017, S. 168–169; *D. Griggs u. a.*, Sustainable development goals for people and planet, Nature 2013, 305 (306).

- 31 *Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland*, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (Fn. 24).
- 32 Für die Ergebnisse (*Rio Declaration on Environment and Development* und die *Agenda 21*) siehe Annex I, II in: United Nations (Hrsg.), Report of the United Nations Conference on Environment and Development 1992, A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. 1).
- 33 Völkerrechtlich ist nachhaltige Entwicklung z. B. in Art. 2 Nr. 1 Wüstenbildungskonvention, Art. 8 lit. e Biodiversitätskonvention, Art. 3 Nr. 4 Klimarahmenkonvention, Art. 2 Nr. 1, Art. 10 und Art. 12 Nr. 2 Kyoto-Protokoll, Art. 2 Nr. 1, Art. 4 Nr. 1, Art. 6–8 und 10 des Pariser Übereinkommens festgeschrieben. Art. 3 Abs. 3 EUV verpflichtet die Europäische Union zum Hinwirken auf die „nachhaltige Entwicklung Europas“.
- 34 Ebenfalls festgestellt durch *Sinder*, Anthropozänes Verfassungsrecht (Fn. 9), 1083.
- 35 *Seibert*, Klimaschutz (Fn. 3), 1141–1142.
- 36 A. A. bei *Sinder*, Anthropozänes Verfassungsrecht (Fn. 9), 1083–1084.

Zunächst geht das Verfassungsgericht auf die *transnationale Verantwortung* Deutschlands für den Klimaschutz ein und zwar in zwei Argumentationssträngen. Erstens gelten die grundgesetzlichen Schutzpflichten des Staates vor dem Klimawandel im Sinne der Mitigation (nicht der Anpassung) auch für Ausländer*innen im Ausland (Rn. 176). Eine Verletzung dieser Schutzpflicht wird hingegen verneint. Zweitens stellt das Bundesverfassungsgericht klar, dass Deutschland eine Pflicht hat, seinen eigenen Beitrag zum weltweiten Klimaschutz auch bei geringem Anteil an den weltweiten Emissionen zu erbringen und dabei durch internationale Einbindung auch zum internationalen Erfolg beizutragen hat (Rn. 199 ff.).

In der *intertemporalen Perspektive* sieht das Bundesverfassungsgericht zwar (noch) keine Schutzpflichten zum Schutz des Lebens und der Gesundheit künftiger Generationen vor den Gefahren des Klimawandels verletzt. Es stellt aber fest, dass eine solche Schutzpflicht grundsätzlich als objektives Recht für künftige Generationen besteht (Rn. 143). In Bezug auf die in Deutschland lebenden Kläger*innen hat das Bundesverfassungsgericht die vielbesprochene intergenerationale Gerechtigkeitskonstruktion über die neue dogmatische Figur der intertemporalen Freiheitssicherungspflichten mit eingriffsähnlicher Vorwirkung geschaffen (Rn. 182 ff.).

Dass sich diese transnationalen und intertemporalen Perspektiven auf das Klimaschutzrecht aus einer Anwendung des Nachhaltigkeitsprinzips ergeben könnten, berücksichtigt das Bundesverfassungsgericht jedoch nicht. Es verfehlt damit die nicht zuletzt auch durch § 1 S. 2 KSG induzierte Kontextualisierung des Klimaschutzes im Rahmen weiterer gesellschaftlicher Nachhaltigkeitsziele.

III. Hohe Bedeutung der Transformation im Klimaschutzbeschluss

Unter dem Begriff der Transformation wird die Art und Weise, wie gesellschaftlicher Wandel zur Nachhaltigkeit geschieht und befördert werden kann, untersucht.³⁷ Der Begriff der Transformation bzw. des „transformati-

³⁷ Sog. Transformationsforschung, siehe dazu WBGU, Gesellschaftsvertrag (Fn. 1), S. 350; R. Kollmorgen/W. Merkel/H. Wagener, Transformation und Transformationsforschung: Zur Einführung, in: R. Kollmorgen/W. Merkel/H. Wagener (Hrsg.), Handbuch Transformationsforschung, Wiesbaden 2015, S. II ff.

ven“ hat mittlerweile auch Eingang in die politische Strategiebildung für Nachhaltigkeit erhalten.³⁸

1. Begriff der Transformation – nachhaltig, Groß, sozial-ökologisch

Transformation bedeutet zunächst Umformung – also einen Wandel von Form, Natur, Gestalt, Charakter, Stil oder Eigenschaften eines Phänomens.³⁹ Während die Gesellschaft laufendem Wandel unterliegt, kennzeichnen sich gesellschaftliche Transformationen dadurch, dass „Veränderungen in Kultur, Werten, Technologien, Infrastrukturen, Produktion, Konsum und Politik ineinander greifen und sich wechselseitig verstärken. Diese sich beeinflussenden Prozesse verdichten sich im Lauf der Zeit und führen zu weitreichenden, raschen und schwer umkehrbaren Änderungen.“⁴⁰ Bei Transformationen handelt es sich also um umfassenden Wandel.⁴¹ Sie werden entsprechend auch als Epochenumbrüche bezeichnet.⁴²

Die für Nachhaltigkeit erforderlichen Transformationen werden auch als „Transformation zur Nachhaltigkeit“⁴³, „Große Transformation“⁴⁴ oder „sozial-ökologische Transformation“⁴⁵ qualifiziert. Dies deutet darauf hin, dass die Veränderungen große Dimensionen annehmen sowie eine Stärkung von sozialen und ökologischen Belangen gegenüber wirtschaftlichen Belangen erfolgt. Der Begriff der Transformation wird nicht nur im Kontext Nachhaltigkeit, sondern auch im Kontext von Digitalisierung als digitale

38 Überblick bei *K. Jacob/L. Graaf/F. Wolff/A. Heyen*, Transformative Umweltpolitik: Ansätze zur Förderung gesellschaftlichen Wandels, UBA Texte 07/2020, S. 33–35; siehe auch *Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland*, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (Fn. 24).

39 *Kollmorgen/Merkel/Wagener*, Transformationsforschung (Fn. 37), S. 11 (11).

40 *Jacob u. a.*, Transformative Umweltpolitik (Fn. 38), S. 11.

41 *WBGU*, Gesellschaftsvertrag (Fn. 1), S. 89.

42 *P. Raskin/T. Banuri/G. Gallopin/P. Gutman/A. Hammond/R. Swart*, Great Transition: Umbrüche und Übergänge auf dem Weg zu einer planetarischen Gesellschaft. Ein Bericht der Global Scenario Group, Boston 2002, S. 15.

43 Als *transition to sustainable development* bei *J. Grin/J. Rotman/J. Schot*, Transitions to sustainable development: new directions in the study of long term transformative change, New York 2010, S. 25.

44 *Raskin u. a.*, Great Transition (Fn. 42); in Deutschland prägend *WBGU*, Gesellschaftsvertrag (Fn. 1).

45 *T. Jahn u. a.*, Sozial-ökologische Gestaltung im Anthropozän, *GAIA* 2020, 93–97.

Transformation verwendet,⁴⁶ weshalb eine ausdrückliche Qualifizierung des Begriffs in Bezug auf den Kontext immer erforderlich ist. Dies gilt umso mehr, da eine Zusammenführung der digitalen und der nachhaltigen Transformationen nur in Ansätzen stattfindet.⁴⁷

2. Mehrebenenmodell und Phasen der Transformation aus der Transformationswissenschaft

Transformationsforschung ist ein weitreichender Forschungszweig,⁴⁸ der für diesen Beitrag nicht umfassend aufgearbeitet werden kann. Die folgende Untersuchung zieht lediglich zwei Modelle aus der Transformationsforschung heran. Erstens lassen sich Transformationen in einem Mehrebenenmodell beschreiben (Abb. 1). Zweitens können verschiedene Phasen bzw. Dynamiken einer Transformation unterschieden werden (Abb. 2).

⁴⁶ Siehe etwa <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Digitalisierung-der-Arbeitswelt/Transformation-der-Arbeitswelt/transformation-der-arbeitswelt.html> (zuletzt abgerufen am 20.07.2022).

⁴⁷ WBGU, Unsere gemeinsame digitale Zukunft, Berlin 2019, S. 8.

⁴⁸ Zum Überblick Kollmorgen/Merkel/Wagener (Hrsg.), Handbuch (Fn. 37).

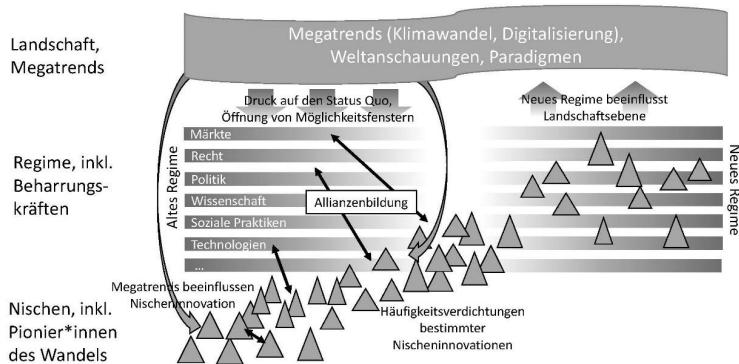


Abb. 1: Mehrebenenmodell für Transformationen, eigene Darstellung in Anlehnung an Grin/Rotman/Schot, 2010; WBGU, 2011; Göpel, 2016.⁴⁹

Im Mehrebenenmodell werden die Ebenen Nische, Regime und Megatrends (oder Landschaft) unterschieden.⁵⁰ In der Nische entwickeln sich neue Ideen und Innovationen. Hier entstehen auch radikale Innovationen.⁵¹ Sogenannte Pioniere des Wandels oder *change agents*⁵² erarbeiten, entwickeln und erproben nachhaltige Lösungen für die Zukunft, die sich im Lauf der Transformation skalieren oder verbreiten (lassen). Die Ebene Regime bildet das etablierte sozio-technische System ab.⁵³ Es umfasst verschiedene soziale Gruppen (z. B. Industrie, Politik, Wissenschaft), deren Aktivitäten aneinander angepasst sind und die bestehende Pfade fortschreiben.⁵⁴ Die jeweiligen Subsysteme verfolgen jeweils eigene aber auch interdependente Logiken und stabilisieren so den Status Quo. Im Laufe der Transformation

49 Grin/Rotman/Schot, Transitions (Fn. 43); WBGU, Gesellschaftsvertrag (Fn. 1), S. 100; M. Göpel, The Great Mindshift: How a new economic paradigm and sustainability transformations go hand in hand, Cham 2016, S. 47.

50 Zu finden etwa bei F. W. Geels/J. Schot, Typology of sociotechnical transition pathways, Research Policy 2007, 399 (401); Grin/Rotman/Schot, Transitions (Fn. 43), S. 25; WBGU, Gesellschaftsvertrag (Fn. 1), S. 100; Göpel, Great Mindshift (Fn. 49), S. 47.

51 Geels/ Schot, Typology (Fn. 50), 400.

52 WBGU, Zukunft (Fn. 47), S. 256 ff.

53 WBGU, Gesellschaftsvertrag (Fn. 1), 2011, S. 100.

54 Geels/Schot, Typology (Fn. 50), 400.

destabilisieren sich die einzelnen Teilsysteme auf der Regime-Ebene, sodass hier neue Regime entstehen. Damit sich nachhaltige Nischen skalieren, werden Allianzen zwischen möglichst verschiedenen Akteursgruppen als förderlich angesehen.⁵⁵ Die übergeordnete Landschaftsebene beschreibt Megatrends, die nicht unmittelbar durch die Nischen- oder die Regime-Ebene beeinflusst werden kann. Dies umfasst etwa volkswirtschaftliches Denken oder tief e kulturelle Muster. Die Beeinflussung dieser Prozesse vollzieht sich langsam und unvorhersehbar und braucht tendenziell Dekaden.⁵⁶ Auf Landschaftsebene sind auch globale Umweltveränderungen und ökologische Krisen anzusiedeln, etwa Naturkatastrophen, Großunfälle (z. B. Reaktorunfall von Fukushima), Klimawandelfolgen oder Pandemien.⁵⁷ Solche Schocks können wiederum ebenso wie die digitale Transformation⁵⁸ Bereitschaft zum Wandel auf den anderen Ebenen stärken und somit Möglichkeitsfenster für die Transformation eröffnen.⁵⁹ Als zusätzliche Ebene im Mehrebenensystem betrachtet Göpel Weltanschauungen, Visionen und Paradigmen, also übergeordnete Leitbilder und Wertesysteme, deren Wandel nicht beeinflussbar ist, aber dennoch auf alle Ebenen zurückwirkt.⁶⁰ Nachhaltigkeitstransformationen beinhalten entsprechend auch die Suche nach neuen Wertesystemen.⁶¹

55 SRU, Umweltgutachten 2016 (Fn. 1), S. 35; WBGU, Zukunft (Fn. 47), S. 120–121.

56 Geels/Schot, Typology (Fn. 50), 400.

57 WBGU, Gesellschaftsvertrag (Fn. 1), S. 101.

58 WBGU, Zukunft (Fn. 47), S. 150.

59 Zur digitalen Transformation als Möglichkeitsfenster siehe WBGU, Zukunft (Fn. 47), S. 150.

60 Göpel, Great Mindshift (Fn. 49), S. 47.

61 So auch Grin/Rotman/Schot, Transitions (Fn. 43), S. 2.

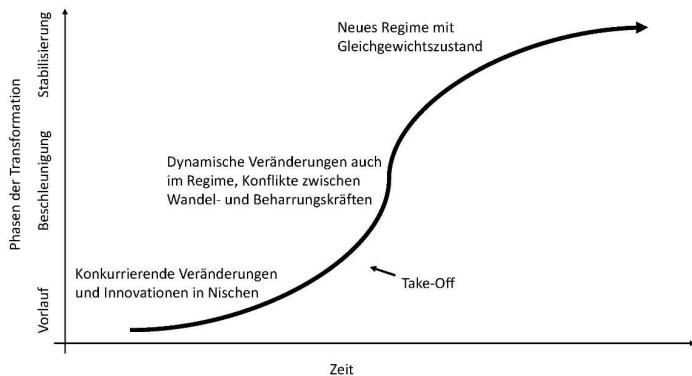


Abb. 2: *Phasen der Transformation, eigene abgewandelte Darstellung nach Jacob et al., 2020; Grin/Rotman/Schot, 2010; WBGU, 2011.*⁶²

Die Dynamiken in Transformationsprozessen kann in drei Phasen unterteilt werden (Abb. 2): (1) Die Vorlaufphase bzw. Vorentwicklung, (2) die Beschleunigung des Wandels in zeitlicher Dimension und in der Breitwirkung und (3) der Stabilisierung eines neuen Regimes.⁶³ In der Vorlaufphase finden Experimente und Innovationen in der Nische statt, die auf eine Veränderung des bestehenden Systems hinwirken, während die Regime-Ebene eher auf schrittweise Verbesserung des Bestehenden setzt.⁶⁴ In der Beschleunigungsphase entsteht mehr Dynamik. Bestehende Technologien, Institutionen und Praktiken werden durch die Nischen-Innovationen herausgefordert, finden aber auch zunehmend Unterstützung oder erfahren Skalierung. Es entstehen entsprechende Konflikte zwischen Beharrungs- und Innovationskräften sowie zwischen konkurrierenden Visionen um Innovationen.⁶⁵ In der Stabilisierungsphase bildet sich ein neues Gleich-

62 Nahe Anlehnung an Jacob u. a., Transformative Umweltpolitik (Fn. 38), S. 13; ähnlich auch bei Grin/Rotman/Schot, Transitions (Fn. 43), S. 130–131; WBGU, Gesellschaftsvertrag (Fn. 1), S. 99.

63 Grin/Rotman/Schot, Transitions (Fn. 43), S. 130–131; WBGU, Gesellschaftsvertrag (Fn. 1), S. 99; Jacob u. a., Transformative Umweltpolitik (Fn. 38), S. 13; ähnlich SRU, Umweltgutachten 2016 (Fn. 1), S. 33.

64 Jacob u. a., Transformative Umweltpolitik (Fn. 38), S. 13.

65 Ibid.

gewicht, bestimmte Innovationen setzen sich durch und die Konflikte enden.⁶⁶

Die Transformationsmodelle zeigen, dass es sich bei Transformationen um komplexe gesellschaftliche Prozesse handelt, die nicht einseitig gesteuert oder durch den Staat oktroyiert werden können. Es findet vielmehr ein Zusammenspiel verschiedener Dynamiken statt, die durch den Staat und das Recht lediglich mitbeeinflusst werden.

3. Transformation im Klimaschutzbeschluss

Der Begriff der Transformation wird im Klimaschutzbeschluss in der Gliederungsübersicht und in fünf Randnummern explizit verwendet (37, 121, 122, 187, 194). Im Sachbericht bei der Ermittlung der tatsächlichen Grundlagen des Klimaschutzes, geht das Bundesverfassungsgericht in einer extra Randnummer auf den „Transformationsaufwand“⁶⁷ ein. Demnach sind „weitreichende Transformationen nötig“, um bis 2050 Treibhausgasneutralität zu erreichen (Rn. 37). Das Verfassungsgericht betrachtet hier zwar nur eine Teiltransformation, nämlich die Transformation zur Klimaneutralität. Bei deren Beschreibung wird allerdings deutlich, wie umfassend die Änderungen sind, die in Wirtschaft und Gesellschaft erforderlich sein werden. So sei bei „heutiger Lebensweise noch nahezu jegliches Verhalten unmittelbar oder mittelbar mit dem Ausstoß von CO₂ verbunden“ (Rn. 37). Im zweiten Schritt identifiziert das Bundesverfassungsgericht, dass „in Anbetracht des Ausmaßes der erforderlichen Transformation [...] längere Umbau- und Ausbaupfade für nötig gehalten werden“ (Rn. 121). Dabei verkürze „jeder konkrete Verbrauch verbleibender CO₂-Mengen [...] zugleich die Zeit für die Initiierung und Realisierung soziotechnischer Transformation“ (Rn. 122). § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG i. V. m. Anlage 2 „entscheiden darüber mit, wieviel Zeit für jene Transformationen bleibt, die zur Sicherung von Freiheit unter gleichzeitiger Wahrung des Klimaschutzgebots erforderlich sind“ (Rn. 187). Eine Kernaussage der neuen Rechtsfigur der intertemporalen Freiheitssicherung mit eingeschränklicher Vorwirkung ist darüber hinaus, dass die erforderlichen Transformationen rechtzeitig einzuleiten sind (Rn. 194). Die Verfassungswidrigkeit des KSG durch zu unkonkrete Vorgaben für die Zeit nach 2030 begründete das

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Vgl. Gliederungsstichwort des Beschlusses für Rn. 37.

Bundesverfassungsgericht also über die Erforderlichkeit von Zeit für die anstehenden Transformationsprozesse. Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass für das Erreichen der Klimaziele unter heutigen rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten erforderlich ist, „rechtzeitig erforderliche Transformationen einzuleiten“, was beinhaltet ausreichend Zeit für die Transformationsprozesse vorzusehen (Rn. 121, 122, 194).

Einige wissenschaftliche Bezugsquelle des Bundesverfassungsgerichts bei der Nennung des Begriffs Transformation ist das Umweltgutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen aus dem Jahr 2020⁶⁸ (Rn. 121). Der Verweis bezieht sich hingegen nicht auf ein spezifisches Konzept der Transformation, sondern auf die Aussage, dass eine „frühere Emissionsminderung auch längere Umbau- und Ausstiegspfade bzw. Budgetverläufe in den Sektoren möglich [macht], was in Anbetracht der Größe der erforderlichen sozio-technischen Transformation notwendig erscheint“.⁶⁹ Das Verfassungsgericht hat sich demnach nicht explizit zur Transformationsforschung positioniert bzw. deren Erkenntnisse rezipiert.

Dennoch äußert sich das Bundesverfassungsgericht im Sinne des Mehrenbenenmodells zu seinem Verständnis der Rolle des Staates und gesetzlicher Rahmensetzung in der Transformation implizit. Der Staat sei „weder in der Lage noch ist es allein seine Aufgabe, alle technologischen und sozialen Entwicklungen zur Ersetzung und Vermeidung von treibhausgasintensiven Prozessen und Produkten und den Ausbau hierfür erforderlicher Infrastrukturen selbst zu erbringen. Es könnte auch dem Gesetzgeber kaum gelingen, die erforderlichen Entwicklungen konkret vorzugeben. Verfassungsrechtlich verpflichtet ist er aber, grundlegende Voraussetzungen und Anreize dafür zu schaffen, dass diese Entwicklungen einsetzen“ (Rn. 248). Um den „nötigen Entwicklungsdruck“ entstehen zu lassen, stünden dem Gesetzgeber Gestaltungsspielräume offen, „um Voraussetzungen und Anreize für die Entwicklung klimaneutraler Alternativen zu schaffen“ (Rn. 249). Es müsse absehbar werden, „dass und welche Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs- und Kultureinrichtungen, Konsumgewohnheiten oder sonstigen heute noch CO₂-relevanten Strukturen schon bald er-

68 Der SRU berät die Bundesregierung, insbesondere das Bundesumweltministerium, seit 1972 im Bereich der Umweltpolitik. Das Gremium ist interdisziplinär in wechselnden Konstellationen besetzt, siehe umweltrat.de (zuletzt abgerufen am 22.07.2022).

69 SRU, Umweltgutachten 2020: Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Berlin 2020, S. 53 (Rz. 33 a. E.).

heblich umzustrukturieren sind“ (Rn. 249). Es ist also der „Staat, der einen Ordnungsrahmen schaffen muss, der eine solche gesamtgesellschaftliche Bewältigung der Krise erzwingt oder wenigstens ermöglicht.“⁷⁰ Dieses Verständnis des Bundesverfassungsgerichts entspricht dem Mehrebenenmodell der Transformationsforschung, wonach die Politik, der Staat und das Recht nur einen Teil des Regimes ausmacht, die für einen umfassenden gesellschaftlichen Wandel erforderlich sind (III.2.). Das Bundesverfassungsgericht weist dem Staat jedoch einen expliziten Gestaltungsauftrag zu.

IV. Ambivalente Bedeutung von Suffizienz im Klimaschutzbeschluss

Weitere Erkenntnisse über das Verständnis von Nachhaltigkeit und Transformation in der Klimaschutzzentscheidung ermöglicht das Konzept der Suffizienz.

Suffizienz ist ein Begriff aus der Nachhaltigkeitsdebatte, der dort zwar spätestens seit den 1990ern diskutiert wird,⁷¹ im Recht bisher aber eher am Rande (mit-)betrachtet wurde.⁷² Auch ihm wird mittlerweile dezidiert rechtswissenschaftliche Aufmerksamkeit zuteilt.⁷³ Dem Thema kommt innerhalb und außerhalb des Rechts weiterhin lediglich ein „Nischendasein“⁷⁴ zu.

⁷⁰ Kloepfer/Wiedmann, Bundes-Klimaschutzgesetz (Fn. 9), 1333.

⁷¹ W. Sachs, Die vier E's: Merkposten für einen maßvollen Wirtschaftsstil, politische ökologie 1993, 69–72; T. Princen, The logic of sufficiency, Cambridge 2005; O. Stengel, Suffizienz: die Konsumgesellschaft in der politischen Krise, München 2011; U. Schneidewind/A. Zahrnt, Damit gutes Leben einfacher wird: Perspektiven einer Suffizienzpolitik, 3. Aufl., München 2017.

⁷² So etwa bei J. Sanden/T. Schomerus/F. Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, UBA Berichte 1/2012; H. von Bredeow, Energieeffizienz als Rechts- und Steuerungsproblem, Marburg 2013; A. Roßnagel/A. Hentschel, Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes, UBA Texte 23/2017; Ausnahmen: G. Winter, Rechtsprobleme im Anthropozän: Vom Umweltschutz zur Selbstbegrenzung, ZUR 2017, 267–277; F. Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 2. Aufl., Baden-Baden 2016, § 1 B.III.

⁷³ So bildet Suffizienz etwa einen Schwerpunkt in einem laufenden Forschungsprojekt des Umweltforschungszentrums in Leipzig im Auftrag des Bundesumweltamtes zu Herausforderungen für ein zukunftsfähiges Umweltrecht, <https://www.ufz.de/index.php?de=47729> (zuletzt abgerufen am 19.07.2022).

⁷⁴ In seiner soziologischen Dissertation: Stengel, Suffizienz (Fn. 71), S. 181.

1. Suffizienz – ein transformatives Konzept der Nachhaltigkeit

Umschreibungen von Suffizienz sind etwa Mäßigung oder Genügsamkeit. Suffizienz wird im Dreiklang mit Effizienz (Optimierung) und Konsistenz (Regenerativität) als Leitstrategie bzw. konkretisierendes Konzept der Nachhaltigkeit diskutiert.⁷⁵ Suffizienz meint die Begrenzung, Reduktion oder qualitative Änderung menschlicher Aktivitäten als Beitrag zur sozial-ökologischen Transformation, auch wenn dadurch Bedürfnisse anders erfüllt werden.⁷⁶ Dies impliziert ein weites Suffizienzverständnis. Suffizienz umfasst damit nicht nur die Veränderung von Nachfrageverhalten, Konsummustern, Alltagsroutinen, sondern alle sozialen und kulturellen Praktiken, Wirtschaftsweisen und Infrastrukturentscheidungen.⁷⁷ In Abgrenzung zu Effizienz und Konsistenz geht mit Suffizienz auch die Änderung der Art und Weise von Bedürfniserfüllung einher. Das Reiseverhalten, die Ernährung, das Wirtschaften, die Mobilität, die Infrastruktur verändern sich so, dass insgesamt weniger Ressourcen verbraucht werden. Dabei reduziert sich nicht nur der Ressourcenverbrauch bzw. die Emission, sondern es ändert sich auch die Technologie, die Aktivität, das Verhalten selbst.⁷⁸ Anstelle einer Fernreise wird eine Nahreise unternommen, tierproduktreiche Ernährung wird zu tierproduktarmer Ernährung, anstelle von schnelllebigen Produkten mit kurzer Lebensdauer, werden langlebige Produkte hergestellt, anstelle von Verkehrsinfrastruktur für motorisierten Individualverkehr entsteht Verkehrsraum, der fahrrad- und fußgängerfreundlich ist sowie eine attraktive Taktung des ÖPNV ermöglicht.

Suffizienz kann als transformatives Konzept der Nachhaltigkeit eingeordnet werden. Mit den Merkmalen Begrenzung und Reduktion stellt es die Steigerungslogiken und Grundmuster der Konsumgesellschaft in Frage und weist damit in eine auf Systemebene veränderte Gesellschaft. Zudem beinhaltet das Konzept den Aufbau von Alternativen, die schädliche Aktivitäten und Verhaltensweisen ersetzen können, die über technische Innovati-

⁷⁵ Von Hauff, Nachhaltige Entwicklung (Fn. 26), S. 66 ff.

⁷⁶ Suffizienzverständnis der noch nicht veröffentlichten Dissertation „Suffizienz und Recht“ der Verfasserin.

⁷⁷ Ähnlich bei L. Brischke/L. Leuser/M. Duscha/S. Thomas/J. Thema/M. Spitzner, Energiesuffizienz – Strategien und Instrumente für eine technische, systemische und kulturelle Transformation zur nachhaltigen Begrenzung des Energiebedarfs im Konsumfeld Bauen/Wohnen. Endbericht, Heidelberg 2016, S. 8–9.

⁷⁸ Bzw. es ändert sich der Nutzen der Aktivität, so C. Fischer/R. Grießhammer, Suffizienz: Begriff, Begründung und Potenziale, Öko-Institut Working Paper 2/2013, S. 9–10.

tionen hinausreichen. Suffizienz betont die Bedeutung sozialer Innovationen, die etwa stärker auf gemeinsame, geteilte oder längere Nutzungen von Konsum- und Produktionsgütern abststellen.⁷⁹

2. Implizite Suffizienzbezüge des Klimaschutzbeschlusses

Der Klimaschutzbeschluss erwähnt Suffizienz nicht explizit. Allerdings impliziert die Beschreibung des Transformationsaufwandes durch das Bundesverfassungsgericht überraschenderweise, dass das Gericht wohl davon ausgeht, Suffizienz sei erforderlich für die Transformation zur Klimaneutralität: „Soll die derzeitige Lebensweise einschließlich so verbreiteter oder sogar alltäglicher Verhaltensweisen wie der Errichtung und Nutzung neuer Bauten und dem Tragen von Kleidung klimaneutral sein, sind demnach grundlegende Einschränkungen und Umstellungen von Produktionsprozessen, Nutzungen und alltäglichem Verhalten erforderlich“ (Rn. 37 a. E.). „Einschränkungen und Umstellungen“ können als Äquivalente zur Begrenzung, Reduktion und Substitution angesehen werden, die Merkmale von Suffizienz sind (IV.1.).

Zudem hat das Bundesverfassungsgericht in die Begründung aufgenommen, dass die Entwicklung von Alternativen, die mit weniger oder ohne CO₂-Emissionen auskommen, erforderlich ist: „Wären CO₂-freie und damit klimaneutrale alternative Verhaltensweisen, die den CO₂-wirksamen Freiheitsgebrauch wenigstens teilweise ersetzen könnten, verfügbar und in der Gesellschaft hinreichend etabliert, wäre der Ausschluss klimarelevanter Verhaltensweisen mit weniger Freiheitsverlust verbunden als ohne diese Alternativen“ (Rn. 120). Das Bundesverfassungsgericht betont dabei hinaus nicht nur die Notwendigkeit technische Entwicklungen zu ermöglichen, sondern auch soziale (Rn. 121), unter die vor allem auch Suffizienzmaßnahmen fallen. Das Bundesverfassungsgericht weist also auf die Notwendigkeit alternativer Lebens- und Wirtschaftsweisen hin.

Zugleich nutzt das Bundesverfassungsgericht ein Motiv der Reduktion als „radikale Enthaltsamkeit“ oder „Vollbremsung“ als eine Art *Drohkulisse* für die Zukunft, falls heutige Klimaschutzpolitik nicht ausreichend CO₂-Budget für Transformationsprozesse nach 2030 vorsieht. Das Verfassungsrecht selbst gebe der Gesetzgebung auf, dass mit jedem Anteil,

⁷⁹ Zu sozialen Innovationen im Konsumbereich siehe M. Jaeger-Erben/J. Rückert-John/M. Schäfer (Hrsg.), Soziale Innovationen für nachhaltigen Konsum, Wiesbaden 2017.

der vom endlichen CO₂-Budget verzehrt wird, umso dringender weitere CO₂-relevante Freiheitsausübungen zu unterbinden sind (Rn. 187). In Zukunft könnten entsprechend nach dem Klimaschutzgebot des Art. 20a GG auch Maßnahmen geboten sein, die einer „Vollbremsung“ gleichkommen und eine radikale Reduktionslast erfordern (Rn. 192). CO₂-relevanter Freiheitsgebrauch muss irgendwann im Wesentlichen unterbunden werden (Rn. 186). Für zukünftige Generationen könnte ein Verschleppen erfolgreicher Klimapolitik bedeuten, dass sie die natürlichen Lebensgrundlagen nur noch „um den Preis radikaler eigener Enthaltsamkeit weiter bewahren können“ (Rn. 193, Ls. 4).

Das Verfassungsgericht sieht das zu lösende Hauptproblem der Transformation damit nicht in den Gesundheits- und Umweltschäden, die durch den Klimawandel in Zukunft verursacht werden, sondern in der Verfügbarkeit von Energie, die zur Freiheitsausübung benötigt wird.⁸⁰ Dieser Umschwung von einer schutzrechtlichen Konstruktion auf eine abwehrrechtliche Konstruktion wurde kritisiert, da so die schutzrechtliche Dimension abgewertet worden sei.⁸¹ Mit der Konstruktion der intertemporalen Freiheitssicherung legt das Bundesverfassungsgericht hingegen *den Finger in die Wunde*: Freiheitsausübung im heute geht aus Perspektive des erforderlichen Klimaschutzes zu Lasten der Freiheitsausübung in der Zukunft. Der Gesetzgeber hat entsprechend zu entscheiden, wann die Gesamtheit der Bürger*innen wie suffizient zu leben und zu wirtschaften hat. Das Bundesverfassungsgericht erkennt durch die – bei allen Unsicherheiten – vergleichsweise strikte Anwendung des Budgetansatzes die Begrenzung der natürlichen Lebensgrundlagen (in Form der Senkenfähigkeit der Erdatmosphäre für Treibhausgase) explizit an. Diese Grenzsetzung entspricht einer Begrenzung im Sinne der Suffizienz nach der obengenannten Suffizienzdefinition (IV.I.).

V. Diskussion: *Transformatives Verfassungsgericht?*

Aus Perspektive des Mehrebenenmodells der Transformationsforschung (III.2.) ist das Bundesverfassungsgericht Akteurin auf Regime-Ebene, da es gesellschaftliche Macht im Status Quo für sich beanspruchen kann. Kann das Bundesverfassungsgericht mit den Aussagen im Klima-

80 Winter, Bewahrung (Fn. 20), 216.

81 Calliess, Klimaurteil (Fn. 9), 357.

schutzbeschlusses als transformativ, also die Transformation befördernd angesehen werden?

Das Bundesverfassungsgericht erkennt im Klimaschutzbeschluss an, dass das Einhalten des Unter-2°C-Ziels mit einer erheblichen Transformationsaufgabe verbunden ist (Rn. 37). Dabei wird deutlich, dass die tatsächliche Situation von einem Pfad zur Einhaltung des zur Verfügung stehenden CO₂-Restbudgets entfernt ist.⁸² Der Klimaschutzbeschluss legt das Verständnis des Bundesverfassungsgerichts von dem für die Klimaneutralität erforderlichen gesellschaftlichen Wandel erstmals offen, bedient sich dafür aber nicht des Nachhaltigkeitsbegriffs. Dass sich Verbindungen zum Konzept der Suffizienz ziehen lassen, ist insoweit überraschend, als dass es sich bisher eher um ein Nischenkonzept handelte.

Das Bundesverfassungsgericht tritt mit dem Klimaschutzbeschluss als Impulsgeber und Katalysator auf, „um notwendige und überfällige Veränderungen mit anzustoßen“⁸³. Dabei wird mehrfach (Rn. 121, 249, 252) betont, die Notwendigkeit Transformationsprozesse rechtzeitig bzw. frühzeitig zu initiieren. So wird deutlich, dass das Bundesverfassungsgericht davon ausgeht, dass der transformative Wandel noch bevorsteht bzw. initiiert werden muss. Möglicherweise zeigt der Beschluss stattdessen, dass wir uns in Deutschland in der Beschleunigungsphase der Transformation befinden. Regime-Akteure, wie das Bundesverfassungsgericht, greifen das Transformationserfordernis auf und stärken Nischen-innovationen und die Entwicklung von Alternativen (Rn. 194). Das Bundesverfassungsgericht wirkt insoweit als Akteurin aus der Regime-Ebene, die Kräfte des Wandels unterstützt⁸⁴.

Gleichzeitig nimmt das Gericht eine im Konflikt zwischen widerstreitenden gesellschaftlichen Gruppen vermittelnde Rolle ein. Den Kläger*innen ist nur begrenzt Recht gegeben worden. Im Beschluss zeigt sich deutlich die Konkurrenz zwischen Beharrungskräften im Status Quo und Kräften des Klimaschutzes. Der Beschluss sucht einen ausgleichenden Weg zwischen den Interessen. Der Entscheidung wird zurecht ein „bemerkenswertes Auseinanderfallen von Begründung und Tenor“ bescheinigt.⁸⁵ Die Entschei-

82 *Britz, Klimaschutz* (Fn. 9), 826.

83 *Seibert, Klimaschutz* (Fn. 3), 1146.

84 Dies wird als Chance für Transformationen angesehen, siehe *Geels/Schot, Typology* (Fn. 50), 400.

85 *Möllers/Weinberg, Klimaschutzenscheidung* (Fn. 9), 1076.

dung sei „gleichermaßen radikal und zurückhaltend weise“⁸⁶ Insofern ist nicht das Ergebnis, sondern die Begründung der Entscheidung „spektakulär“⁸⁷ Das Verfassungsgericht moderiert so zwischen den gesellschaftlichen Kräften, die den Transformationsaufwand zur Abmilderung des Klimawandels erst noch verstehen, anerkennen und umsetzen müssen, und den durch die Kläger*innen repräsentierten Gruppen der Klimaschützer*innen. Ersteren erklärt das Bundesverfassungsgericht ausführlich die Sachlage. Gleichzeitig steht die Entscheidung unter einem starken Eindruck des Zeitdrucks, der mit Blick auf die Transformation zur Klimaneutralität erforderlich ist und greift damit Forderungen der Letzteren auf.⁸⁸

Hervorzuheben ist, dass sich das Bundesverfassungsgericht im Beschluss sowohl vertieft mit dem wissenschaftlichen Sachstand zum Klimawandel befasst und diesen unter Betonung verbleibender Unsicherheiten rezipiert. Noch nie hat sich das Bundesverfassungsgericht derart intensiv auf einen von der Wissenschaft vorgeschlagenen Ansatz gestützt, wie auf den (Rest-)Budgetansatz im Klimabeschluss.⁸⁹ Diese strukturelle Kopplung von Klimawissenschaft und Recht⁹⁰ weist auf eine wichtige Allianz für den Wandel in Richtung Klimaneutralität hin. Das Regime Recht verhilft den wissenschaftlichen Ergebnissen zur Umsetzung.⁹¹ Zugleich bezieht das Bundesverfassungsgericht das rechtswissenschaftliche Schrifttum zum Klimaschutz bis zu seinen Anfängen mit ein. Das Gericht zeigt damit Dialogbereitschaft zu anderen Akteursgruppen in der Transformation.⁹² Dabei erfasst das Bundesverfassungsgericht in Rn. 248, 249 präzise, dass staatliche Rahmensetzung nur ein Faktor im Transformationsprozess ist, und demnach die Verantwortung für das Scheitern eines solchen Prozesses nicht allein beim Staat zu suchen ist. Dabei entlässt es den Staat nicht aus der Verantwortung, sondern weist ihm eine Impulsgebende Rolle zu (III.3.).

86 Seibert, Klimaschutz (Fn. 3), 1141.

87 Und zwar nicht nur mit dem Blick auf die neuen dogmatischen Konstruktionen der intertemporalen Freiheitssicherungsfunktion der Freiheitsrechte und der ihnen zugeordneten eingriffsähnlichen Vorwirkung, so aber Franzius, Klimabeschluss (Fn. 9), 102.

88 Sinder beschreibt dies als „alles bestimmenden Faktor“, Anthropozänes Verfassungsrecht (Fn. 9), 1084.

89 Schlacke, Klimaschutzrecht (Fn. 9), 915.

90 Calliess, Klimaurteil (Fn. 9), 355; Faßbender, Klima-Beschluss (Fn. 9), 2086.

91 Siehe zum schwierigen Verhältnis von Empirie, Rechtspolitik und Rechtsprechung: S. Harbarth, Empirieprägung von Verfassungsrecht, JZ 2022, 157–208.

92 Kloepfer/Wiedmann, Bundes-Klimaschutzgesetz (Fn. 9), 1335.

Der Klimaschutzbeschluss betrachtet jedoch isoliert die Transformation zur Klimaneutralität, also nicht breite Nachhaltigkeitstransformationen, die auch andere soziale und ökologische Herausforderungen adressieren. Dabei hätte das Klimaschutzgesetz durchaus Bezüge zu den drei Nachhaltigkeitsdimensionen (ökologisch, sozial und ökonomisch) zugelassen (§ 1 S. 2 KSG). Es bleibt zu beobachten, ob Klimaneutralität als gesellschaftliche Zielbestimmung an die Stelle von Nachhaltigkeit tritt oder stattdessen Nachhaltigkeit als Begleitnutzen mitbefördert und Klimaschutz eingebettet in umfassender angelegten sozial-ökologischen Transformationen verwirklicht.

Das Verfassungsgericht nimmt mit der Entscheidung zudem eine Subjektivierung des Klimaschutzregimes vor,⁹³ die ambivalent zu bewerten ist. Die Abwehrpositionen zukünftiger Freiheitseinschränkungen in eingeschärfte Vorwirkung intertemporaler Freiheitssicherung wird Grundlage zum Verfassungsverstoß der Bundesregierung. Diese abwehrrechtliche Konstruktion vernachlässigt die staatliche Aufgabe nicht nur Freiheit *von* staatlichen Eingriffen für die Zukunft zu erhalten, sondern auch die Freiheit *zur* Grundrechtsausübung langfristig zu schützen. Zwar adressiert das Bundesverfassungsgericht mit der abwehrrechtlichen Konstruktion einen springenden Punkt, um den in der Transformation gerungen wird. Es benennt eine zentrale Blockade für die Transformation: die fehlende Langfristorientierung und (individualisierte) Verlustaversionen in der Gesellschaft⁹⁴, die fehlende Suffizienz. Es vernachlässigt jedoch, dass die Verfassung auch Ordnungsmedium zur Gestaltung und Erhaltung nachhaltiger Zukünfte für die Gemeinschaft der Rechtssubjekte, nicht nur für individuelle Freiheitsausübung ist.

Mit der Figur der intertemporalen Freiheitssicherung hat das Bundesverfassungsgericht jedenfalls ein rechtliches Konstrukt geschaffen, das von der Gesetzgebung eine Langfristperspektive fordert.⁹⁵ Dadurch wird einer Transformationsblockade, dem Kurzfristdenken vieler gesellschaftlicher Akteur*innen, eine rechtliche Pflicht gegenübergestellt, Langfristinteressen bereits heute einzubeziehen.⁹⁶ Ob diese Langfristperspektive nicht nur im Rahmen der gesetzlichen Zielsetzungen zur Klimaneutralität, sondern auch

93 Möllers/Weinberg, Klimaschutzenscheidung (Fn. 9), 1076; Calliess, Klimaurteil (Fn. 9), 356–357.

94 WBGU, Gesellschaftsvertrag (Fn. 1), S. 83.

95 Faßbender, Klima-Beschluss (Fn. 9), 2091.

96 Ähnlich Kersten/Kaupp, Verfassung (Fn. 17), 481.

in transformativen Umsetzungsmaßnahmen durch die Klimapolitik zum Tragen kommt, bleibt abzuwarten. Dem „Jahrhundert-Beschluss“ folgt eine „Jahrhundert-Aufgabe“.⁹⁷ Die Gesetzgebung dürfte hier „besonders gefordert sein, denn die Transformation zur Klimaneutralität wird kaum von allein vonstattengehen, sondern ist eine große Gestaltungsaufgabe.“⁹⁸

VI. Fazit für die Nachhaltigkeitsrechtswissenschaft

Hat der Begriff der Nachhaltigkeit im Recht bereits ausgedient? Der Klimaschutzbeschluss deutet auf eine Diskursverschiebung hin. Er wendet sich stattdessen den Begriffen der Klimaneutralität und der Transformation zu. Letzteren verwendet das Bundesverfassungsgericht jedoch nicht in einem in der Wissenschaft fundierten Sinne (III.3.).

Die Nachhaltigkeitsrechtsforschung kann hieraus verschiedene Folgerungen ziehen: Einerseits kann sie es sich zum Auftrag machen den Nachhaltigkeitsbegriff so zu entwickeln, dass er im Recht konkreter zum Tragen kommt. Hier könnte insbesondere auf die integrative Funktion in Bezug auf verschiedene gesellschaftliche Ziele abgestellt werden. Andererseits könnte sie sich stattdessen Alternativbegriffen zu zuwenden. In Frage kommt der Begriff der Transformation, der Begriff der Suffizienz, oder auch gesetzlich bereits verankerten Zielvorgaben wie das Pariser Klimaziel oder die Klimaneutralität.⁹⁹ Vor einer Verengung auf die Klimakrise ist jedoch zu warnen. Die Reduktion von CO₂-Emissionen bildet nur ein, wenn auch vergleichsweise konkretes und entscheidendes, Transformationserfordernis. Der Stopp des Verlusts der Biologischen Vielfalt, der Erhalt der Funktionsfähigkeit der verschiedenen Umweltmedien Wasser, Boden, Luft und die Kreislaufführung sämtlicher menschlicher Ressourcennutzungen in ökologischen und künstlichen Kreisläufen erscheinen dagegen gleichwohl komplexer. Die Komplexität von ökologischen Nachhaltigkeitstransformationen steigert sich weiter, indem sie mit sozialen Fragen in sozial-ökologischen Transformationen zu verbinden sind und zugleich die Krisenfestigkeit heu-

97 Seibert, Klimaschutz (Fn. 3), 1146.

98 Britz, Klimaschutz (Fn. 9), 834.

99 Darüber hinaus kommen dafür auch weitere alternative Schlüsselbegriffe aus der Nachhaltigkeitsforschung in Betracht, wie der gesundheitswissenschaftlich geprägte Begriff der Planetary Health, wachstumskritische Konzepte, wie Postwachstum und Degrowth, oder schlicht *Gutes Leben*, das als *Sumak Kawsay* oder *buen vivir* in Ecuador als alternatives Leitbild zu nachhaltiger Entwicklung angesehen wird.

tiger Wirtschaftssysteme auf die Probe stellen. Dieser komplexen Sachlage gerecht zu werden, ist auch die Aufgabe der Nachhaltigkeitsrechtswissenschaft. Neben der Integrierung entsprechend vieldimensionierter Nachhaltigkeitsaufgaben in die Rechtsordnung umfasst dies auch eine rechtswissenschaftliche Transformationsforschung, die die Rolle des Rechts im Übergang zu nachhaltigeren Systemen reflektiert, rechtliche Barrieren abbaut, Wandel ermöglicht und unterrepräsentierte Interessen stärkt.