

Wende ohne Wandel? Das deutsche Klimarecht im globalen Machtgefüge

Markus Lehnshack*

Das deutsche Klimarecht gilt als zentraler Baustein der Transformation hin zu einer nachhaltigen Gesellschaft. Doch trägt es tatsächlich zu einem strukturellen Wandel bei oder stabilisiert es bestehende Macht- und Konsummuster? Der Beitrag untersucht das Klimaschutzgesetz, das Erneuerbare-Energien-Gesetz und den Critical Raw Materials Act der Europäischen Union im Lichte des Konzepts der imperialen Lebensweise. Er zeigt, dass diese Rechtsakte vor allem auf Effizienz und technologischen Fortschritt setzen, während Suffizienz und globale Gerechtigkeit weitgehend unberücksichtigt bleiben. Abschließend skizziert der Beitrag Wege zu einer post-imperialen Rechtsordnung, die Suffizienz als rechtliches Leitbild etabliert. Damit wird das Recht nicht als Stabilisator imperialer Strukturen, sondern als Motor einer solidarischen, ökologisch tragfähigen Lebensweise verstanden.

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	308
II. Imperiale Lebensweise	308
III. Analyse des deutschen Klimarechts	310
1. Klimaschutzgesetz	310
2. Erneuerbare-Energien-Gesetz	312
3. Critical Raw Materials Act	313
4. Zwischenfazit	315
IV. Verfassungs- und europarechtlicher Rahmen	315
1. Verfassungsrecht	316
2. Europarecht	318
V. Wege zu einer postimperialen Rechtsordnung	318
1. Leitbild Suffizienz	319
2. Nachhaltige Gesetzgebungsverfahren	320
3. Alternativenprüfungen in Abwägungsentscheidungen	321
4. Mengensteuerung	322
VI. Fazit	323

* Der Autor ist Inhaber von Justain, einem Unternehmen, mit dem er juristische Expertise für gemeinnützige Initiativen und nachhaltige Forschungsprojekte anbietet.

I. Einleitung

Die Klimakrise ist längst nicht mehr nur eine ökologische Frage, sondern zugleich eine soziale und rechtliche Herausforderung. In Deutschland ist in den vergangenen Jahrzehnten ein komplexer Rechtsrahmen zur Bekämpfung des Klimawandels entstanden. Doch es stellt sich die Frage, ob diese Regelungen tatsächlich zu einer nachhaltigen Transformation beitragen oder ob sie die sogenannte imperiale Lebensweise fortschreiben. Darunter wird eine im globalen Norden dominierende Lebensweise verstanden, die dadurch ermöglicht wird, dass ihre ökologischen und sozialen Kosten externalisiert und in andere Weltregionen ausgelagert werden (dazu II.). Vor diesem Hintergrund untersucht der Beitrag, inwieweit das deutsche Klimarecht selbst Ausdruck dieser imperialen Lebensweise ist (dazu III.) und ob verfassungs- und europarechtliche Vorgaben diese Wirkung bedingen (dazu IV.). Abschließend werden rechtliche Instrumente vorgestellt, mit denen das Recht nicht als Stabilisator der imperialen, sondern als Treiber einer solidarischen Lebensweise wirken könnte (dazu V.).

II. Imperiale Lebensweise

Der Begriff der „imperialen Lebensweise“ wurde von den Sozialwissenschaftlern Ulrich Brand und Markus Wissen geprägt.¹ Ausgangspunkt ist die im globalen Norden vorherrschende Grundannahme, dass stetige Produktion und Konsum notwendige Voraussetzungen für das Funktionieren des ökonomischen Systems darstellen.² Die damit verbundenen Konsum- und Produktionsmuster können jedoch nur durch den Zugriff auf billige Arbeitskraft, unbezahlte Sorgearbeit und Naturressourcen im globalen Süden aufrechterhalten werden.³ Zugleich verlangt die imperiale Lebensweise exklusiven Zugang zu diesen Ressourcen, da sie ansonsten nicht in ausreichendem Umfang zur Verfügung stünden.⁴

Die in den Gesellschaften des globalen Nordens verankerte imperiale Lebensweise leitet auch den Umgang mit der Herausforderung des Klimawandels. Die bislang ergriffenen Maßnahmen zur Bewältigung dieser

1 U. Brand/M. Wissen, *Imperiale Lebensweise*, München 2017, S. 43.

2 Brand/Wissen, *Lebensweise* (Fn. 1), S. 54.

3 Brand/Wissen, *Lebensweise* (Fn. 1), S. 67 f.

4 Brand/Wissen, *Lebensweise* (Fn. 1), S. 122.

globalen Krise reproduzieren weitgehend das bestehende Muster, Produktion und Konsum nicht grundlegend infrage zu stellen, sondern deren ökologische und soziale Folgen weiterhin zu externalisieren. Besonders deutlich wird dies im deutschen Kontext, wo der Schwerpunkt bislang auf Ökoeffizienz liegt. Darunter werden Maßnahmen verstanden, die primär quantitative Verbesserungen erzielen, etwa durch die Senkung des Energieverbrauchs oder der CO₂-Emissionen.⁵ Obwohl diese Effekte grundsätzlich positiv sind, bergen sie das Risiko sogenannter Rebound-Effekte: Die durch Effizienzsteigerungen erzielten Kostensenkungen können einen höheren Gesamtverbrauch nach sich ziehen.⁶ Beispiele hierfür sind eine intensivere Nutzung von Heizungen infolge verbesserter Gebäudedämmung oder der Wechsel vom Verbrennungs- zum Elektromotor. Hinzu kommt, dass Effizienzmaßnahmen die grundlegenden Strukturen nicht in Frage stellen, die auf der fortgesetzten Ausbeutung von Mensch und Natur beruhen. Der wachsende Energie- und Ressourcenbedarf einer sogenannten grünen Wirtschaftswende lässt sich vielmehr nur durch den Import von Rohstoffen wie seltenen Erden oder durch billige Arbeitskräfte decken. Die Wirtschaft ist auf unbegrenztes Wachstum angewiesen, während die ökologischen Systeme planetaren Grenzen unterliegen.⁷

Nach Brand und Wissen ließen sich die beschriebenen Effekte durch eine konsequente Ausrichtung auf Ökoeffektivität statt auf bloße Ökoeffizienz verringern.⁸ Anstelle einer rein technologischen Antriebswende könnte etwa ein umfassender Umbau urbaner Infrastrukturen erfolgen, der die verstärkte Nutzung von Fahrrad und öffentlichem Personennahverkehr ermöglicht. Ergänzend hierzu ist die Integration von Suffizienzansätzen geboten. Suffizienz bedeutet dabei nicht notwendig Verzicht, sondern richtet sich auf die Entwicklung und Förderung von Alternativen sowie auf die Frage, wie viel Konsum notwendig und gesellschaftlich vertretbar ist.⁹ So könnte beispielsweise kritisch hinterfragt werden, ob eine kontinuierliche

5 M. Böcker/H. Brüggemann/M. Christ/A. Knak/J. Lage/B. Sommer, *Wie wird weniger genug?*, München 2020, S. 10.

6 Brand/Wissen, *Lebenweise* (Fn. 1), S. 142.

7 H. F. Maltzahn, Die Wirtschaftsverfassung des „ökologisch scharfgestellten“ Grundgesetzes, DÖV 2025, 413 (415).

8 Brand/Wissen, *Lebenweise* (Fn. 1), S. 142.

9 Brand/Wissen, *Lebenweise* (Fn. 1), S. 180; Böcker/Brüggemann/Christ/Knak/Lage/Sommer, *weniger* (Fn. 5), S. 11; U. Jürschik, Suffizienz und Recht – am Beispiel von Alternativenprüfungen im Planungsrecht, NVwZ 2025, 749 (750); U. von Winterfeld, Vom Recht auf Suffizienz, in: W. Rätz, T. von Egan-Krieger/B. Muraca, A. Passadakis/M. Schmelzer/A. Vetter (Hrsg.), *Ausgewachsen!*, Hamburg 2011, S. 57.

Produktion neuer Kleidung erforderlich ist, oder ob Second-Hand-Produkte den Bedarf ebenso decken können.

III. Analyse des deutschen Klimarechts

Die Rechtsordnung bildet einen zentralen Bestandteil der deutschen Klimapolitik. In ihr werden staatliche Zielvorgaben normativ verankert. Zugleich setzt sie Verbote oder Anreize und beeinflusst so das Handeln von Regierung, Wirtschaft und Gesellschaft. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit das Rechtssystem selbst Ausdruck der imperialen Lebensweise ist und ob es diese möglicherweise sogar stabilisiert und fortschreibt. Eine solche Perspektive ist innerhalb der Rechtswissenschaft bislang kaum eingenommen worden.¹⁰ Im Folgenden werden daher Rechtsnormen analysiert, welche die deutsche Klimawende maßgeblich in Bezug auf nationale Verhaltensweisen und außenpolitisches Auftreten beeinflussen. Grundlage dieser Untersuchung sind drei aus dem Konzept der imperialen Lebensweise stammende Leitfragen: Zielen die gesetzlich vorgesehenen Maßnahmen auf Effizienz oder auf Effektivität ab? Werden soziale und ökologische Kosten externalisiert und wurden diese Externalisierungen im Gesetzgebungsprozess berücksichtigt? Enthält das Gesetz Elemente einer Suffizienzstrategie?

1. Klimaschutzgesetz

Das Klimaschutzgesetz (KSG) formuliert die übergreifenden Zielvorgaben der deutschen Klimapolitik und entfaltet dadurch Wirkung auf eine Vielzahl nachgeordneter Gesetze. Zwar handelt es sich um ein Rahmengesetz, das selbst keine konkreten Maßnahmen vorschreibt, gleichwohl lassen sich darin Ausprägungen der imperialen Lebensweise erkennen. So beschränkt sich das KSG im Wesentlichen auf die Reduktion von Treibhausgas-Emissionen (THG-Emissionen). Diese rein quantitative Vorgabe enthält keine Instrumente, die einen strukturellen Systemwandel anstoßen. Die Zielerreichung kann vielmehr allein durch Steigerungen der Ökoeffizienz erfolgen.

10 F. Ekardt, Suffizienz als Governance- und Rechtsproblem, ZUR 2022, 472 (472); T. Markus/R. Verheyen, in: H.-J. Koch/E. Hofmann/M. Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Auflage, München 2024, § 1 Rn. 145.

Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich zudem, dass ein primäres Ziel des KSG darin besteht, Straf- und Ausgleichszahlungen zu vermeiden, die Deutschland bei einem Verfehlen internationaler und unionsrechtlicher Klimaziele drohen.¹¹ Ein über diesen Zweck hinausgehender Gestaltungswille zur Verbesserung globaler Gemeinwohlinteressen ist kaum erkennbar. Dies verdeutlicht auch die Zusammensetzung des Expertenrats für Klimafragen gemäß § 11 Abs. 1 S. 1 KSG. Gefordert wird lediglich die Besetzung mit Sachverständigen aus den Klima-, Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialwissenschaften. Weder eine Expertise im Bereich internationaler Gerechtigkeit noch eine Vertretung von Perspektiven aus dem globalen Süden ist vorgesehen.¹²

Zwar erklärt das KSG, auch die Freiheiten zukünftiger Generationen schützen zu wollen.¹³ Unklar bleibt jedoch, ob damit ausschließlich die deutsche Bevölkerung oder auch internationale Perspektiven gemeint sind. Zudem wird die Bedeutung dieses Ziels dadurch relativiert, dass es in einem Atemzug mit der Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft genannt wird.¹⁴ Die ökonomische Ausrichtung des Gesetzes wird auch daran deutlich, dass Suffizienzmaßnahmen nur im Kontext einer klimaneutralen Bundesverwaltung Erwähnung finden. Genannt werden hier etwa die Einsparung von Energie, der Verzicht auf unnötige Verkehrswege oder auf Produkte, die per Flugzeug importiert werden. Suffizienz wird damit nicht nur auf einen kleinen Anwendungsbereich reduziert, sondern zugleich mit individuellem Verzicht gleichgesetzt, obwohl eine offenere sowie positivere Definition möglich wäre.¹⁵

Schließlich erlaubt § 3b KSG die Nutzung technischer Senken zur Erreichung der Klimaziele. Die bei dem Aufbau und dem Betrieb von Technologien wie Carbon CCS¹⁶ oder CCU¹⁷ verbundenen sozialen und ökologischen Externalisierungseffekte finden jedoch weder im Gesetzestext noch in der Begründung Erwähnung. Dabei birgt insbesondere CCS erhebliche

11 BT-Drs. 19/14337, S. 17.

12 Vgl. BT-Drs. 19/14337, S. 35.

13 BT-Drs. 19/30230, S. 2.

14 BT-Drs. 19/14337, S. 20.

15 BT-Drs. 19/14337, S. 39.

16 CCS (Carbon Capture and Storage) bezeichnet die Abscheidung von CO₂ und dessen anschließende dauerhafte Speicherung in unterirdischen Gesteinsschichten.

17 CCU (Carbon Capture and Utilization) ist die Abscheidung von CO₂, um dieses als Rohstoff für die Herstellung von Produkten (z. B. chemische Grundstoffe oder synthetische Kraftstoffe) zu verwenden. Im Gegensatz zur dauerhaften Speicherung bei CCS verbleibt der Kohlenstoff hierbei in einem stofflichen Kreislauf.

Risiken in Bezug auf den Aufbau der technisch komplexen, ressourcenintensiven Anlagen sowie die Speicherung des CO₂ im – ausländischen – Erdreich.

2. Erneuerbare-Energien-Gesetz

Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) bildet den zentralen Rechtsrahmen für den Ausbau erneuerbarer Energien in Deutschland. Es beruht auf der Grundannahme, dass der nationale Stromverbrauch in den kommenden Jahren erheblich steigen wird und daher zusätzliche Erzeugungskapazitäten erforderlich sind. Der Ausbau erneuerbarer Energien wird dabei als wesentlicher Schritt auf dem Weg in eine Industriegesellschaft verstanden, verbunden mit den Zielen von Nachhaltigkeit, Generationengerechtigkeit, einer unabhängigen Volkswirtschaft sowie der Erschließung neuer Wachstumsfelder.¹⁸

Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass das EEG zwar einen Beitrag zum Klimaschutz leistet und damit globale Positiveffekte erzeugt, die Nebeneffekte seiner konkreten Umsetzung jedoch nur unzureichend berücksichtigt. Der Ausbaupfad soll insbesondere über kostengünstige Technologien realisiert werden, um sowohl die internationale Wettbewerbsfähigkeit stromintensiver Industrien als auch die Bezahlbarkeit des produzierten Stroms zu gewährleisten.¹⁹ In den Gesetzesmaterialien bleibt jedoch offen, wie diese geringen Kosten sichergestellt werden sollen. Es fehlt eine Auseinandersetzung mit der Frage, aus welchen Quellen die hierfür erforderlichen Materialien stammen und unter welchen sozialen und ökologischen Bedingungen ihre Gewinnung erfolgt.²⁰ Der Umgang mit Nicht-EU-Ländern findet lediglich im Kontext von Energieimporten Erwähnung. Hier sieht das EEG vor, dass Importe nur zulässig sind, wenn Herkunftsnachweise vorliegen, die den europäischen Anforderungen entsprechen. Maßgeblich sind damit allein die Standards Europas, nicht die der Exportstaaten.

Die Ausrichtung des EEG verdeutlicht, wie stark die Notwendigkeit einer stetigen Reproduktion in wirtschaftlichen Prozessen verankert ist. Die Annahme eines steigenden Energiebedarfs wird nicht hinterfragt. Das Gesetz

18 BT-Drs. 18/1304, S. 1.

19 BT-Drs. 18/1304, S. 2, 88.

20 Vgl. BT-Drs. 20/1630, S. 1, 138.

konzentriert sich vielmehr auf die Erhöhung der Erzeugungskapazitäten. Flankierende Maßnahmen zur Verbrauchsreduktion sind nicht vorgesehen. Stattdessen wird der Umbau der Energieversorgung ausdrücklich als Motor für Innovation, Wachstum und Beschäftigung verstanden. Die damit verbundenen negativen Folgen für Mensch und Umwelt – insbesondere in den Staaten des globalen Südens – bleiben weitgehend ausgeblendet.

3. Critical Raw Materials Act

In den vergangenen Jahren hat die EU mehrere Rechtsinstrumente auf den Weg gebracht, die europäischen Unternehmen eine erweiterte Verantwortung für ihre Tätigkeiten in Drittstaaten auferlegen. Im Mittelpunkt steht dabei die geplante Lieferkettenrichtlinie, die sicherstellen soll, dass globale Wertschöpfungsketten frei von Menschenrechtsverletzungen gestaltet werden. Aufgrund ihres eher allgemeinen Zuschnitts verbleiben jedoch Lücken, insbesondere im Hinblick auf ökologische Nachhaltigkeit. Diese Risiken hat die EU vor allem im Bereich der Beschaffung seltener Erden erkannt und mit dem Critical Raw Materials Act (CRMA)²¹ ergänzende Vorschriften geschaffen, die die Lieferkettenrichtlinie gezielt supplementieren sollen.²²

Der CRMA wurde auf Grundlage der Annahme entwickelt, dass der europäische Bedarf an seltenen Erden in den kommenden Jahren erheblich ansteigen wird, unter anderem im Zusammenhang mit dem Ausbau erneuerbarer Energien.²³ Nach Auffassung der EU könnte ein Mangel an diesen Rohstoffen die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen, zum Verlust von Arbeitsplätzen führen und die Verwirklichung einer grünen und digitalen Zukunft gefährden.²⁴ Zentrales Ziel des CRMA ist es daher, die Versorgung mit seltenen Erden sicherzustellen und zugleich die Abhängigkeit von Drittstaaten zu verringern. Gleichzeitig wird angestrebt, die mit der Gewinnung und Verarbeitung seltener Erden verbundenen negativen

21 Verordnung (EU) 2024/1252 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Schaffung eines Rahmens zur Gewährleistung einer sicheren und nachhaltigen Versorgung mit kritischen Rohstoffen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 und (EU) 2019/1020, ABl. L, 2024/1252.

22 Erwägungsgrund 7 CRMA.

23 Erwägungsgrund 1 CRMA.

24 Erwägungsgrund 2 CRMA.

Auswirkungen auf Umwelt und soziale Gerechtigkeit zu begrenzen.²⁵ Um entsprechende Anreize zu schaffen, begünstigt die EU mit dem CRMA sogenannte „strategische Projekte“ mit verkürzten Genehmigungsverfahren und weiteren Vorteilen.

Nach Art. 5 Nr. 1 lit. c) CRMA setzt die Einstufung als strategisches Projekt voraus, dass nicht nur ökologische Nachhaltigkeit gewährleistet ist, sondern zugleich die Achtung der Menschenrechte erfolgt. Für Vorhaben im globalen Süden gilt darüber hinaus die zusätzliche Voraussetzung, dass sie sowohl für die EU als auch für das jeweilige Land von beiderseitigem Vorteil sind, Art. 5 Nr. 1 lit. e) CRMA. Hierzu gehören „sinnvolle Konsultationen“ mit lokalen Gemeinschaften und indigenen Völkern.²⁶ Zudem dürfen Projekte nicht gegen den erklärten Willen der jeweiligen Regierung durchgeführt werden.²⁷

Der CRMA stellt mit seinen Vorgaben einen der ersten Rechtsakte dar, der die internationalen Auswirkungen europäischer Projekte ausdrücklich anerkennt und adressiert. Er beruht dabei auf Prognosen, die von einem erheblich steigenden Bedarf an seltenen Erden ausgehen.²⁸ Anstatt diese Entwicklung zum Anlass für eine Begrenzung des Ressourcenverbrauchs zu nehmen, schafft der Rechtsrahmen jedoch primär Voraussetzungen für eine verstärkte Nutzung der Kapazitäten des globalen Südens. Die vorgesehene Bindung an menschenrechtliche Standards allein dürfte dabei nicht ausreichen, um Ausbeutung wirksam zu verhindern. Zudem sind die Anforderungen im Hinblick auf lokale Bevölkerungsgruppen unbestimmt. Begriffe wie „beiderseitiger Nutzen“ oder „sinnvolle Konsultationen“ bleiben vage und lassen erheblichen Interpretationsspielraum. Welche Maßstäbe letztlich gelten, wird im Wesentlichen von europäischen Institutionen bestimmt, ohne dass die Perspektiven der betroffenen Gemeinschaften zwingend maßgeblich wären. Es handelt sich somit um einen Eingriff in die staatliche Souveränität der Länder des globalen Südens, der ihnen die Standards des globalen Nordens auferlegt.²⁹ Insgesamt zeigt sich, dass die Regulierung zwar das internationale Umfeld einbezieht, in ihrer konkreten Ausgestaltung jedoch eine deutliche Asymmetrie zwischen europäischen Interessen und den Belangen der Rohstofflieferstaaten fortbestehen lässt.

25 Erwägungsgrund I CRMA.

26 Erwägungsgrund II CRMA.

27 Erwägungsgrund 14 CRMA.

28 Erwägungsgrund 4 CRMA.

29 Vgl. W. Benedek, Lieferkettenverantwortlichkeit aus völkerrechtlicher und menschenrechtlicher Perspektive, NLMR 2024, 453 (457).

4. Zwischenfazit

Die Analyse von KSG, EEG und CRMA verdeutlicht eine gemeinsame Grundtendenz der jüngeren Klimaschutz- und Energiegesetzgebung: Im Vordergrund steht jeweils die Sicherung von Versorgungskapazitäten und die Wahrung wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit. Während das KSG die Zielvorgaben deutscher Klimapolitik primär in Form quantitativer Emissionsminderungen definiert, richtet das EEG seinen Fokus auf den massiven Ausbau erneuerbarer Energien, der durch die Vorgaben des CRMA ermöglicht werden soll. Gemein ist allen drei Rechtsakten, dass sie Suffizienzstrategien kaum in Betracht ziehen. Stattdessen wird eine Steigerung von Effizienz und technologischer Innovation als maßgeblicher Lösungsansatz verfolgt.

Zugleich zeigen sich Parallelen in der internationalen Dimension. Sowohl das EEG als auch der CRMA binden Drittstaaten an die Standards der EU, ohne deren eigene Perspektiven oder Interessen maßgeblich einzubeziehen. Auch das KSG adressiert globale Gerechtigkeitsfragen nur am Rande, indem es im Wesentlichen auf die Erfüllung internationaler Verpflichtungen abzielt. Negative ökologische und soziale Externalisierungseffekte in Drittstaaten werden damit zwar punktuell anerkannt, bleiben aber strukturell untergeordnet.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Rechtsakte zentrale Elemente der imperialen Lebensweise fortschreiben. Die Aufrechterhaltung des europäischen Wohlstands erfolgt durch den privilegierten Zugriff auf Energie und Rohstoffe sowie die Externalisierung von Kosten in den globalen Süden. Die Gesetze leisten zwar einen Beitrag zur Emissionsminderung, ein grundlegender Paradigmenwechsel hin zu einer suffizienzorientierten und international gerechten Klimapolitik ist bislang jedoch nicht erkennbar.

IV. Verfassungs- und europarechtlicher Rahmen

Nachdem aufgezeigt wurde, inwiefern das deutsche Klimarecht imperiale Strukturen fortschreibt, stellt sich nun die Frage, ob dies primär auf politische Entscheidungen zurückzuführen ist oder ob auch der verfassungs- und unionsrechtliche Rahmen hierzu beiträgt. Dies wäre insbesondere dann anzunehmen, wenn Wirtschaftswachstum rechtlich vorgesehen ist

oder wenn die bestehenden Vorgaben die Umsetzung globaler Gerechtigkeit oder suffizienzorientierter Ansätze erschweren.

1. Verfassungsrecht

Es besteht Einigkeit, dass das Grundgesetz wirtschaftspolitisch neutral ist.³⁰ Es legt keine bestimmte Wirtschaftsform wie den Kapitalismus fest. In der Literatur wird jedoch diskutiert, ob einzelne Vorschriften des Grundgesetzes gleichwohl bestimmte wirtschaftliche Ausprägungen begünstigen oder verfestigen.

Einen ersten Anknüpfungspunkt bietet die Frage, ob das GG ein stetiges ökonomisches Wachstum voraussetzt. Ausdrücklich befindet sich der Begriff „Wachstum“ nur in Art. 104b Abs. 1 Nr. 3 GG. Die Vorschrift regelt die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder und erlaubt solche Hilfen zur „Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“. Eine Wachstumsstörung ist hierfür nicht erforderlich. Die Norm eröffnet damit theoretisch unbegrenzte Investitionsmöglichkeiten, auch ohne konkrete Notwendigkeit.³¹ Zwar begründet dies keine Pflicht zur Wachstumsförderung.³² Gleichwohl zeigt sich, dass das Grundgesetz dem Ziel des wirtschaftlichen Wachstums jedenfalls offen gegenübersteht.

Ein weiterer relevanter Bezugspunkt ist das in Art. 109 Abs. 2 GG verankerte Ziel des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, das als Leitlinie der Haushaltswirtschaft Verfassungsrang hat.³³ Es umfasst mehrere Teilziele, deren genaue Anzahl und Zusammensetzung in der Literatur umstritten ist. Allgemein anerkannt sind die Stabilität des Preisniveaus, ein hoher Beschäftigungsstand, das außenwirtschaftliche Gleichgewicht sowie das Wirtschaftswachstum.³⁴ In der Wissenschaft werden inzwischen zwar weitere Elemente wie humane Arbeitsbedingungen einbezogen, die historische

30 BVerfGE 50, 290 (338); *Maltzahn*, Wirtschaftsverfassung (Fn. 7), 418; *F. Reimer*, Verfassungsrechtliche Aspekte der Suffizienz, in: M. Reese/W. Köck/T. Markus (Hrsg.), *Zukunftsfähiges Umweltrecht II: Suffizienz im Recht*, Baden-Baden 2023, S. 119 (139).

31 *W. Heun/A. Thiele*, in: H. Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, 3. Auflage, Tübingen 2018, Art. 104b Rn. 21; *J. Hellermann*, in: P. M. Huber/A. Voßkuhle (Hrsg.), *Grundgesetz*, 8. Auflage, München 2024, Art. 104b Rn. 38.

32 *H. Siekmann*, in: C. von Coelln/T. Mann (Hrsg.), *Grundgesetz*, 10. Auflage, München 2024, Art. 104b Rn. 30.

33 *G. Winter*, Rechtsprobleme im Anthropozän: Vom Umweltschutz zur Selbstbegrenzung, *ZUR* 2017, 267 (274).

34 *F. Ekardt/F. Heß/T. Rath*, Naturschutzförderung durch den Bund, *ZUR* 2022, 21 (27).

Entwicklung zeigt jedoch, dass wirtschaftliche Belange lange Zeit im Vordergrund standen und bis heute erheblichen Einfluss auf die Ausgestaltung der Klimapolitik haben.

Neben den staatsorganisatorischen Vorgaben können auch die Grundrechte eine wirtschaftliche Orientierung begünstigen. Insbesondere die Freiheitsrechte eröffnen Lebensweisen, die sich negativ auf andere Menschen oder die Umwelt auswirken können.³⁵ Grenzen ergeben sich im Wesentlichen nur aus kollidierenden Grundrechten oder aufgrund von Gesetzesvorbehalten.³⁶ In ihrer Funktion als Abwehrrechte führen die Freiheitsrechte vielmehr dazu, dass der Staat jede Suffizienzmaßnahme, die mit Einschränkungen oder Verhaltensänderungen verbunden ist, besonders rechtfertigen muss.³⁷ Technologische Lösungen sehen sich mit diesem Hindernis in der Regel nicht konfrontiert, da sie bestehende Strukturen fort-schreiben und keinen Eingriff in etablierte Lebensweisen darstellen.

Einen Rechtfertigungsgrund bietet Art. 20a GG, der den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen als Staatsziel normiert. In seinem wegweisen-den Klima-Beschluss hat das BVerfG klargestellt, dass mit fortschreitendem Klimawandel auch Einschränkungen individueller Freiheiten erforderlich werden können, um Naturgüter zu bewahren und die Freiheit künftiger Generationen zu sichern.³⁸ Dieser Schutzauftrag bezieht sich nicht nur auf die Ressourcen Deutschlands, sondern auch auf internationale ökologische Lebensgrundlagen.³⁹ Damit eröffnet sich die Möglichkeit, Maßnahmen zur Begrenzung bestimmter Lebensweisen auch mit Blick auf internationale Gerechtigkeit zu rechtfertigen. Gleichwohl bleibt die Auswahl der Mittel der Gesetzgebung überlassen.⁴⁰ Diese kann daher weiterhin auf technologische Lösungen zurückgreifen, die zwar zum Klimaschutz beitragen, zugleich aber Kosten externalisieren. Die vom BVerfG entwickelte inter-temporale Freiheitssicherung führt somit nicht dazu, dass dem GG eine integrale ökologische Wirtschaftsordnung zu entnehmen wäre.⁴¹

35 Reimer, Suffizienz (Fn. 27), S. 135.

36 Reimer, Suffizienz (Fn. 27), S. 136.

37 Ekardt, Suffizienz (Fn. 10), 480; Jürschik, Alternativenprüfungen (Fn. 9), 751 f.

38 BVerfGE 157, 30 (99); F. Herrmann/J. Sanden/T. Schomerus/F. Schulze, Ressourcenschutzrecht – Ziele, Herausforderungen, Regelungsvorschläge, ZUR 2012, 523 (525).

39 Herrmann/Sanden/Schomerus/Schulze, Ressourcenschutzrecht (Rn. 35), 525.

40 Maltzahn, Wirtschaftsverfassung (Fn. 7), 417.

41 Maltzahn, Wirtschaftsverfassung (Fn. 7), 418.

2. Europarecht

Die EU wurde ursprünglich als Wirtschaftsunion gegründet. Entsprechend bekennt sich der EUV ausdrücklich zu einem „ausgewogenen Wirtschaftswachstum“. Gefördert wird dieses Ziel insbesondere durch die Grundfreiheiten des AEUV, allen voran der Warenverkehrsfreiheit. Da diese zwangsläufig mit einer Ausweitung von Konsum und Transport verbunden ist, führt sie regelmäßig auch zu höheren THG-Emissionen.⁴² Ein weiteres Element der imperialen Lebensweise zeigt sich in den beschäftigungspolitischen Zielvorgaben der EU: Vollbeschäftigung und ein hohes Beschäftigungsniveau.⁴³ Damit wird das Prinzip der Reproduktion gestärkt, ebenso wie durch die unionsrechtliche Förderung einer effizienten Landwirtschaft, einer wettbewerbsfähigen Industrie und eines leistungsfähigen Tourismussektors.

Einen Ausgleich zu den wachstumsorientierten Zielen schafft der AEUV mit Art. 191, der den Schutz der Umwelt sowie eine umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen vorsieht. Damit wird nachhaltige Politik zu einem zentralen Anliegen der EU erhoben. Anders als das deutsche Recht enthält der AEUV zudem Bestimmungen, die Suffizienzansätze ausdrücklich einbeziehen. So stellt Art. 194 AEUV im Energiesektor Suffizienz und Effizienz gleichwertig nebeneinander.⁴⁴ Darüber hinaus eröffnet Art. 43 Abs. 3 AEUV im Bereich der Fischerei die Möglichkeit einer mengenbezogenen Steuerung.

Trotz dieser normativen Öffnung für Suffizienz bleibt das Europarecht in seiner Gesamtorientierung stark auf Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet. In der praktischen Rechtsanwendung zeigt sich, dass Suffizienzmaßnahmen regelmäßig hinter Effizienzsteigerungen oder technologischen Lösungen zurücktreten, da letztere leichter mit den bestehenden ökonomischen Strukturen vereinbar sind.

V. Wege zu einer postimperialen Rechtsordnung

Die Analyse des Klimarechts hat gezeigt, dass zentrale Gesetze im Wesentlichen auf Effizienzsteigerungen und technologische Lösungen setzen, während internationale Folgen nur am Rande berücksichtigt werden. Die-

42 Reimer, Suffizienz (Fn. 27), S. 127.

43 Reimer, Suffizienz (Fn. 27), S. 128.

44 Reimer, Suffizienz (Fn. 27), S. 130.

se Ausrichtung wird zudem durch verfassungs- und unionsrechtliche Rahmenbedingungen gestützt, die wirtschaftliches Wachstum privilegieren und damit die imperiale Lebensweise stabilisieren. Vor diesem Hintergrund wird nun darauf geblickt, wie das Recht weiterentwickelt werden kann, um imperiale Strukturen aufzubrechen und alternative Leitbilder zu stärken. Ansatzpunkte bestehen bei den grundlegenden Zielbestimmungen, im Gesetzgebungsverfahren, in der Abwägung konkurrierender Interessen sowie durch den Einsatz von Instrumenten der Mengensteuerung.

1. Leitbild Suffizienz

Die bisherige Rechtsordnung ist stark auf ökonomisches Wachstum und Effizienzsteigerungen ausgerichtet. Eine Abkehr von imperialen Strukturen erfordert eine systematische Neuausrichtung an einem Leitbild, welches Suffizienz als eigenständigen normativen Bezugspunkt etabliert. Als Suffizienz-Recht kann dabei nur ein Instrumentarium verstanden werden, das auf eine tatsächliche Reduktion des Gesamtkonsums durch Veränderungen im Verhalten und in der Infrastruktur abzielt.⁴⁵ Suffizienzpolitik versucht daher, Dienstleistungen und Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass Bedürfnisse mit möglichst geringem Ressourceneinsatz befriedigt werden können.⁴⁶

Suffizienz hat dabei nicht nur eine ökologische, sondern auch eine soziale Dimension. Sie trägt zum Schutz und zur Förderung der Menschenwürde bei, indem sie Raum für persönliche Freiheit eröffnet, die durch das Streben nach permanenter Effizienzsteigerung häufig eingeschränkt wird.⁴⁷ Vor diesem Hintergrund kann Suffizienz auch als Schutzrecht verstanden werden, das individuelle und kollektive Lebensgrundlagen gleichermaßen sichert.⁴⁸ Eine alternative politische Ökonomie könnte stärker auf Vorsorge, Rücklagen und Resilienz abstellen, anstatt Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts zum Maßstab zu erheben.⁴⁹

Für eine Verankerung im Recht stellt sich die Frage nach dem geeigneten dogmatischen Ansatz. Steuerungswirkungen lassen sich durch kon-

45 Ekardt, Suffizienz (Fn. 10), 477.

46 Böcker/Brüggemann/Christ/Knak/Lage/Sommer, weniger (Fn. 9), S. 13.

47 von Winterfeld, Suffizienz (Fn. 9), S. 64.

48 von Winterfeld, Suffizienz (Fn. 9), S. 58.

49 K. Ott, Nachhaltigkeitspolitik in und nach der Pandemie, ZUR 2020, 451 (456)

krete Instrumente erzielen, etwa über eine stärkere Energiebepreisung.⁵⁰ Vorschläge wie die Anerkennung von Eigenrechten der Natur oder die Aufnahme weiterer Nachhaltigkeitsziele in das Grundgesetz enthalten zwar eine passende Zielrichtung. Bislang wurden sie jedoch kaum mit Blick auf ihre ökonomischen Konsequenzen diskutiert.⁵¹ Notwendig wäre es daher, diese Instrumente in konkreten Fallstudien zu implementieren und ihre Auswirkungen qualitativ sowie quantitativ zu untersuchen. Abgesehen von der Einführung konkreter Maßnahmen oder der Änderung systematischer Leitlinien können bereits alternative Formulierungen in Rechtstexten das Narrativ anders ausrichten. Ein Beispiel dafür findet sich in dem Handelsabkommen ACCTS, welches Handel nicht als Selbstzweck versteht, sondern als Mittel beziehungsweise Werkzeug zur Bekämpfung des Klimawandels.⁵²

2. Nachhaltige Gesetzgebungsverfahren

Politische Tendenzen lassen sich nicht allein durch materielle Vorgaben, sondern auch durch verfahrensrechtliche Strukturen beeinflussen. Im Bereich der Bundesgesetzgebung ist bereits heute eine Nachhaltigkeitsprüfung vorgeschrieben. Nach § 44 Abs. 1 S. 3 GGO ist darzustellen, ob die Wirkungen eines Vorhabens den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen.

In der Praxis bleibt diese Prüfung jedoch oberflächlich. Regelmäßig wird lediglich aufgelistet, welche Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (SDG) durch ein Gesetzesvorhaben positiv berührt werden. Konkrete Indikatoren oder Kriterienkataloge existieren nicht.⁵³ Zwar wurde mit dem Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung ein Gremium geschaffen, das die Ausführungen zur Nachhaltigkeit überprüft. Doch der Beirat verfügt über keine Sanktionsmöglichkeiten und kann lediglich darauf hinweisen, wenn bestimmte SDG nicht berücksichtigt wurden.⁵⁴ Dem-

50 Ekardt, Suffizienz (Fn. 10), 478.

51 Maltzahn, Wirtschaftsverfassung (Fn. 7), 419.

52 J. Bäuml, Das Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability (ACCTS): Weg in die Zukunft?, KlimR 2025, 232 (234).

53 H.-J. Dietsche, „Nachhaltigkeitsmechanismus“ bei Gesetzesfolgenabschätzung, ZRP 2022, 21 (21).

54 Dietsche, Nachhaltigkeitsmechanismus (Fn. 50), 21.

gegenüber finden ökonomische Gesichtspunkte oder Bürokratiekosten in Gesetzesfolgenabschätzungen deutlich stärkere Beachtung.⁵⁵

Um Gesetze gerechter zu gestalten, sind detaillierte Kriterien- und Fragenkataloge erforderlich.⁵⁶ Folgenabschätzungen müssen auf genauen, objektiven und vollständigen Informationen beruhen. Dazu gehört insbesondere die Angabe konkret quantifizierter THG-Emissionen, die aus dem jeweiligen Vorhaben resultieren.⁵⁷ Darüber hinaus sollten auch die Folgen für Staaten, Menschen und die Natur außerhalb Europas systematisch einbezogen werden.⁵⁸ Eine zentrale Rolle kann dabei die Frage spielen, ob ein Vorhaben mit nationalen Ressourcen umgesetzt werden kann oder ob und in welchem Umfang Importe erforderlich sind. Zur Unterstützung solcher Prüfungen könnten Fachgremien eingerichtet werden, die auch Vertretende des globalen Südens beinhalten.⁵⁹

3. Alternativenprüfungen in Abwägungsentscheidungen

Ein vielversprechendes Instrument zur praktischen Umsetzung von Suffizienzansätzen ist die verstärkte Implementierung von Alternativenprüfungen in Abwägungsentscheidungen. Dieser Ansatz ist vergleichbar mit dem Merkmal der Erforderlichkeit im Rahmen von Verhältnismäßigkeitsprüfungen. Jede Entscheidung sollte die Fragen einschließen, ob das Vorhaben tatsächlich benötigt wird und ob die angestrebten Ziele nicht auf anderem Wege erreicht werden können.

Im Kern lassen sich drei Typen von suffizienzbasierten Alternativen unterscheiden.⁶⁰ Die einfachste Variante ist die Verfahrensalternative, bei der geprüft wird, ob ein Vorhaben in kleinerem Umfang oder mit reduzierter Intensität verwirklicht werden kann (z.B. bei einer Baugenehmigung). Dagegen beinhaltet die Konzeptalternative eine grundlegendere Betrachtung und hinterfragt, ob das angestrebte Ziel durch ein anderes Projekt effizienter oder nachhaltiger erreicht werden kann. Statt des Ausbaus einer Straße

55 W. Kahl/M. Mödinger, Gute Gesetzgebung und Nachhaltigkeit, DÖV 2021, 93 (99 f.).

56 Kahl/Mödinger, Gesetzgebung (Fn. 52), 95.

57 L. Lang/S. Fontana, Klimacheck – Berücksichtigung von Klimafolgen im Gesetzgebungsprozess, ZUR 2025, 387 (389).

58 M. Frey/R. A. Müller, Grenzüberschreitende Gesetzesfolgenabschätzung auf Landesebene, DÖV 2024, 258 (261).

59 Frey/Müller, Gesetzesfolgenabschätzung (Fn. 55), 262 f.

60 Jürschik, Alternativenprüfungen (Fn. 9), 752 ff.

könnte beispielsweise eine Schienenverbindung geschaffen, oder – als Nullvariante – gänzlich auf das Projekt verzichtet werden.

In der Verwaltungspraxis scheitern Alternativenprüfungen häufig daran, dass ihre Ergebnisse als mit den Vorhabenzielen unvereinbar und daher als unzumutbar eingestuft werden. Zur Begründung wird angeführt, dass nur quantitative, nicht jedoch qualitative Einschränkungen im Rahmen von Verwaltungsentscheidungen zulässig seien.⁶¹ Dieses Defizit ließe sich durch gezielte Änderungen der jeweiligen Fachgesetze oder des VwVfG beheben. Zwar würde dadurch der Verwaltungsaufwand bei Abwägungsentscheidungen steigen, doch ist gerade im aktuellen rechtspolitischen Kontext zu betonen, dass ein „Mehr“ an Bürokratie auch einen Nutzen entfalten kann, etwa um ökologische und soziale Ziele zu erreichen.⁶²

4. Mengensteuerung

„Mengensteuerung“ ist in Deutschland negativ konnotiert, oft verbunden mit Assoziationen der Planwirtschaft. Gleichwohl können derartige Eingriffe im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes als letztes Mittel erforderlich sein, sollten mildere Mittel keine Wirkung entfalten. Dass mangelnde gesellschaftliche Veränderungen die Gesetzgebung zum Handeln zwingen können, zeigt das Beispiel des Lieferkettengesetzes. Es wurde eingeführt, nachdem eine Umfrage ergeben hatte, dass politische Zielvorgaben ohne rechtlich verbindliche Standards nicht eingehalten werden.⁶³

Die begrenzte Wirksamkeit bisheriger Klimaschutzmaßnahmen zur Veränderung alltäglicher Praktiken zeigt sich etwa im Mobilitätssektor. Neue nachhaltige Angebote werden dort häufig nicht als Ersatz für emissionsintensive Verhaltensweisen genutzt, sondern lediglich zusätzlich in Anspruch genommen.⁶⁴ Mengensteuerungen können solche Entwicklungen verhindern und zugleich die bereits beschriebenen Rebound-Effekte vermeiden. Viel spricht daher dafür, verstärkt auf Instrumente wie Cap-and-Trade-Systeme (z.B. den Emissionshandel) zu setzen.⁶⁵

61 Jürschik, Alternativenprüfungen (Fn. 9), 753.

62 Jürschik, Alternativenprüfungen (Fn. 9), 755.

63 BT-Drs. 19/28649, S. 2.

64 Böcker/Brüggemann/Christ/Knak/Lage/Sommer, weniger (Fn. 9), S. 68 f.

65 Ekardt, Suffizienz (Fn. 10), 478.

VI. Fazit

Das deutsche Klimarecht trägt bislang nur begrenzt zu einer ganzheitlichen nachhaltigen Transformation bei. Zwar werden Emissionen gesenkt und erneuerbare Energien ausgebaut, doch geschieht dies im Rahmen einer wachstumsorientierten Ordnung, die auf Effizienzsteigerungen und technologische Innovationen setzt. Suffizienzstrategien bleiben weitgehend unberücksichtigt, während soziale und ökologische Kosten weiterhin in den globalen Süden externalisiert werden.

Gleichzeitig eröffnet das Recht Potenziale für einen Paradigmenwechsel. Durch die Verankerung von Suffizienz als Leitbild, verbindliche Nachhaltigkeitsprüfungen, systematische Alternativenprüfungen und Mengensteuerungen könnte es gelingen, das Recht nicht länger als Stabilisator imperialer Strukturen, sondern als Motor einer solidarischen und ökologisch tragfähigen Lebensweise auszugestalten, welcher der Politik klare Grenzen setzt. Ob es bei einer „Wende ohne Wandel“ bleibt oder eine postimperiale Klimapolitik verwirklicht wird, ist somit nicht nur eine politische, sondern auch eine rechtliche Gestaltungsfrage.

