Leipziger Schriften zum Umwelt- und Planungsrecht 45

Moritz Reese | Wolfgang Köck | Till Markus (Hrsg.)

Zukunftsfähiges Umweltrecht II: Suffizienz im Recht

Erfordernisse, Ansätze und Instrumente zur Begrenzung des gesamten Ressourcenverbrauchs

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Leipziger Schriften zum Umwelt- und Planungsrecht

Herausgegeben von
Prof. Dr. Christoph Degenhart
Prof. Dr. Kurt Faßbender
Prof. Dr. Wolfgang Köck

Band 45

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Moritz Reese | Wolfgang Köck | Till Markus (Hrsg.)

Zukunftsfähiges Umweltrecht II: Suffizienz im Recht

Erfordernisse, Ansätze und Instrumente zur Begrenzung des gesamten Ressourcenverbrauchs

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

1. Auflage 2023

© Die Autor:innen

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-0780-6
ISBN (ePDF): 978-3-7489-1537-9

DOI: https://doi.org/10.5771/9783748915379

Onlineversion
Nomos eLibrary

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Vorwort

Der vorliegende Band ist der zweite Teil einer dreiteiligen Buchserie, mit der die Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt „Herausforderungen für ein zukunftsfähiges Umweltrecht" publiziert werden, das die Herausgeber im Auftrag des Umweltbundesamtes am Department für Umwelt- und Planungsrecht des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung durchgeführt haben. Das Vorhaben wurde im Sommer 2023 abgeschlossen.

Gegenstand des Vorhabens sind die Herausforderungen, die sich dem Umweltrecht in Anbetracht der großen Umweltkrisen des 21. Jahrhunderts stellen, allen voran der Klimakrise und der Biodiversitätskrise. Das Projekt fokussiert dabei auf drei Fragenkreise, nämlich – erstens – zur künftigen Rolle und Bedeutung des Vorsorgeprinzips, zweitens zur den Erfordernissen und Möglichkeiten einer Suffizienzpolitik in rechtlicher Perspektive und drittens nach den rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen einer unilateralen Umweltpolitik als Baustein für eine globale Nachhaltigkeitsordnung jenseits des umweltbezogenen Völkervertragsrechts.

Die drei Schwerpunkte sind jeweils durch grundlegende Beiträge der Herausgeber vorbereitet worden, mit denen die Themenfelder aufgespannt werden und der Diskussionsstand dargestellt wird. Darauf aufbauend sind zu wichtigen Teilaspekten vertiefende Kurzstudien von Rechtsexpert*innen des Umweltrechts eingeholt worden. Diese Kurzstudien wurden im Rahmen öffentlicher wissenschaftlicher Workshops vorgestellt und diskutiert.

Dieser zweite Band der Serie dokumentiert den Grundlagenbeitrag und die Kurzstudien zu dem Themenkreis der Suffizienz. Mit der Nachhaltigkeitsbedingung der „Suffizienz" wird zum Ausdruck gebracht, dass die „relativen" Verbesserungen der Umweltverträglichkeit und Ressourceneffizienz, die im Vordergrund der hergebrachten Umweltpolitik und des geltenden Umweltrechts stehen, wegen des hohen Mengenwachstums von Produktion und Konsum nicht genügen, um den Ressourcenverbrauch im Rahmen der ökologischen Tragekapazitäten zu halten. Die Forderung nach Suffizienz ist daher auf eine absolute Reduktion des kritischen Ressourcenverbrauchs gerichtet. Neben dem Individualverhalten und den Lebensstilen ist damit ganz wesentlich auch der steuernde Staat angesprochen und die Frage aufgeworfen, mit welchen Mitteln der Staat auf eine Reduktion des Ressourcenumsatzes hinwirken kann. In Bezug auf das Recht stellt sich ei-

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nerseits die Frage, mit welchen Rechtsinstrumenten auf eine Mengenreduktion hingewirkt werden kann, und andererseits, inwieweit der bestehende Rechtsrahmen das Mengenwachstum begünstigt und in Richtung einer suffizienten Wirtschaftsordnung angepasst werden müsste.

Um sich diesem Fragenkreis zu nähern, gibt zunächst der Beitrag von *Moritz Reese* einen Überblick über Konzepte, Problemhintergründe und Strategien der Suffizienz(politik) sowie über rechtliche Ansatzpunkte und Verfassungsfragen. Der Beitrag dient dazu, das Thema aufzuspannen, maßgebliche Literaturbeiträge zu sichten und weiterführende Fragen aufzuwerfen, um die rechtswissenschaftliche Befassung anzuregen. Die Kurzstudie von *Andrea Bues* und *Wolfgang Lucht* vertieft sodann die Problemhintergründe der Suffizienzforderung aus erdsystemwissenschaftlicher Sicht, legt näher dar weshalb und inwieweit eine Reduktion des Ressourcenverbrauchs notwendig ist und thematisiert außerdem die Zusammenhänge von Suffizienz und Gerechtigkeit sowie Lebensqualität. Die Studie von *Ulrike Jürschik* befasst sich vertiefend mit Steuerungsstrategien und Rechtsinstrumenten der Suffizienzpolitik und entwickelt dazu weiterführende Kategorien und Differenzierungen, die den rechtlichen Diskurs strukturieren können. Der Beitrag von *Franz Reimer* fokussiert sodann auf verfassungsrechtliche Aspekte der Suffizienz und ergründet sowohl wachstumstreibende Elemente des EU-primärrechts und deutschen Verfassungsrechts als auch verfassungsrechtliche Spielräume und Schranken für Suffizienzpolitiken. Thematische Überschneidungen und insbesondere auch Kontrastierungen zwischen den Beiträgen sind beabsichtigt und sollen dazu beizutragen, eine vertiefende Auseinandersetzung mit den rechtlichen Aspekten von Suffizienz und Suffizienzpolitik anzuregen.

Die Herausgeber danken den Autoren der Kurzstudien ganz herzlich für Ihre wertvolle Mitwirkung an dem Vorhaben und an dieser Publikation. Das Projekt ist von Seiten des Umweltbundesamtes kontinuierlich kompetent und konstruktiv durch Dr. Nadja Salzborn, Tina Mutert, Dr. Dana Ruddigkeit und Dr. Herwig Unnerstall begleitet worden, für deren Unterstützung wir uns ebenfalls herzlich bedanken.

Leipzig, im Mai 2023

Moritz Reese, Wolfgang Köck, Till Markus

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Inhaltsverzeichnis

Moritz Reese
Suffizienz – Rechtliche Aspekte und Perspektiven 9

Andrea Bues / Wolfgang Lucht
Anthropozän und Erdsystemkrise: Suffizienz als Leben und Wirtschaften innerhalb ökologischer Grenzen 65

Ulrike Jürschik
Steuerungsstrategien und Rechtsinstrumente der Suffizienzpolitik 87

Franz Reimer
Verfassungsrechtliche Aspekte der Suffizienz 119

Autoren 163

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Suffizienz – Rechtliche Aspekte und Perspektiven

Moritz Reese

I. Einführung 10
II. Bedeutung und Reichweite der Suffizienz-Perspektive im bisherigen Nachhaltigkeitsdiskurs 12
1. Suffizienz im Verhältnis zu Effizienz und Konsistenz 12
2. Die Suffizienzperspektive von *Manfred Linz* 13
3. Die Suffizienzperspektive von *Schneidewind* und *Zahrnt* 16
4. Überschneidungen mit der Degrowth- und Post-Wachstums-Debatte 16
5. Überschneidungen mit der Programmatik des Ressourcenschutzes und dem Ansatz der Stoffstromsteuerung 17
6. Zwischenbilanz: Fokus auf die absolute Begrenzung des Ressourcenverbrauchs 20
III. Faktische Gründe und Herausforderungen von Suffizienzpolitik 21
1. Klima/Atmosphäre 21
2. Biodiversität und Naturflächen 23
3. Wasser 25
4. Schadstoffsenken, insbesondere Abfall 26
5. Kritische Rohstoffe und Mineralien 29
6. Fischbestände 31
IV. Strategische Steuerungsansätze und Steuerungsprobleme 31
1. Strategien der Suffizienzpolitik im Spiegel der Literatur und des rechtswissenschaftlichen Erkenntnisinteresses 31
2. Legitimationsprobleme 37
3. Verteilungsfragen 39
a. *Intergenerationelle Ressourcenverteilung* 39
b. *Zeitliche Verteilung der Verzichtslasten* 39
c. *Räumliche Verteilungsfragen* 40
d. *Intragenerationelle Verteilung der Verzichtslasten zwischen den Individuen* 41
4. Globalen Zusammenhänge des Ressourcenverbrauchs 42
V. Rechtsinstrumente der Suffizienzpolitik in den wesentlichen Handlungsfeldern 44
1. Instrumente der Ressourcenbewirtschaftung 44
2. Instrumente zur Verbrauchsminimierung 46
3. Gestaltungsmöglichkeiten der staatlichen Raum- und Infrastrukturentwicklung 49
4. Ausrichtung des wirtschaftsrechtlichen Rahmens 51
a. *Haushalts-, Beschaffungs- und Beihilferecht* 51
b. *Steuer- und Sozialhilfesysteme* 53
5. Informatorische und edukative Ansätze 53
6. Synoptischer Überblick 53
VI. Verfassungsrechtliche Aspekte der Suffizienz und grundlegenden Wachstumsorientierungen des Rechts – Ansätze für eine umweltsuffiziente Wirtschafts- und Finanzordnung 56
1. Grundrechtliche Legitimation von Suffizienzmaßnahmen 56
2. Suffizienz als Verfassungsgebot? 58
3. Konstitutionelle Grundlagen einer öko-suffizienten Wirtschafts- und Finanzordnung 60
VII. Resumé und Leitfragen für die rechtswissenschaftliche Suffizienzforschung 62

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

I. Einführung

Nach einer langen Epoche des Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums hat die Menschheit eine Lage erreicht, in der die ökologischen *Grenzen des Wachstums*[1] vielfach bereits nahe oder sogar überschritten sind.[2] Die einschlägigen Berichte insb. des IPCC und IPBES belegen, dass die Situation des Planeten in vieler Hinsicht von einer Übernutzung der natürlichen Ressourcen[3] geprägt ist. Vor allem gilt dies für die Atmosphäre und ihre Belastung durch anthropogene Treibhausgase, und für die Biodiversität, die infolge expansiver Landnutzung weiterhin rapide abnimmt. Auch in Bezug auf lokale Umweltgüter wie Wasser, Böden oder Habitate sind die Belastungsgrenzen vielerorts bereits erreicht oder überschritten, und zunehmend trägt dazu auch der Klimawandel bei. So hat das exponentielle Wachstum die Menschheit aus dem Zeitalter der Abundanz in eine Situation der Knappheit geführt, in der es zunehmend notwendig wird, den Verbrauch der Umweltressourcen nicht nur relativ zum Wachstum, sondern absolut zu reduzieren.[4] Nachhaltigkeitspolitik darf sich in dieser Lage nicht darin erschöpfen, lediglich die Ressourceneffizienz des Wirtschaftsprozesses zu steigern, sondern sie muss auch dafür sorgen, dass der Ressourcenverbrauch insgesamt im Rahmen der Belastungs- und Reproduktionsgrenzen gehalten wird. [5] Sie muss deshalb auch darauf gerichtet sein, den Konsum problematischer, insbesondere CO_2-intensiver Güter, Aktivitäten und Nutzen zu vermindern.

Diese Nachhaltigkeitsbedingung wird vor allem in Deutschland vornehmlich unter dem Begriff der „Suffizienz" diskutiert. Der Begriff leitet sich vom lateinischen „sufficere" ab; dies bedeutet „ausreichen" bzw. „genügen". Auf den Aspekt des Ausreichens wird im Nachhaltigkeitszusammenhang vor allem *nachfragebezogen* abgestellt. Es geht um das *Auskom-*

1 S. insb. den *Meadows-Bericht* von 1972.

2 Vgl. statt vieler bereits die prägnante Darstellung der exponentiellen Verbrauchsentwicklung und ihren planetaren Grenzen, im „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa, KOM(2011)571, S. 2.

3 Natürlichen Ressourcen umfasst die Stoffkategorien, Umweltmedien und Funktionen des Ökosystems, vgl. *Herrmann* et al., ZUR 2012, 523;

4 Vgl. z.B. SRU, demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik, Sondergutachten, Juni 2019, S. 132.

5 Dies entspricht den im *Brundtlandbericht* angelegten sog. Managementregeln der Nachhaltigkeit, s. *Hauf* (Hrsg.), Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, 1987.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

men mit den verfügbaren Umweltressourcen und Regenerationskapazitäten durch Anpassung der Nachfrage. In diesem Sinne versteht das *Wuppertal-Institut*, das die deutsche Suffizienz-Debatte wesentlich geprägt hat, unter Suffizienz *„eine maßvolle Lebens- und Wirtschaftsweise, die dem Überverbrauch von Gütern und damit von Stoffen und Energie ein Ende setzt.“*[6] Davon ausgehend sind insbesondere am Wuppertal-Institut, aber auch andernorts spezifischere Konzeptionen, Strategien und Steuerungsansätze zur Suffizienz entwickelt worden. Mit ähnlicher Stoßrichtung und überschneidenden Fragestellungen hat sich zugleich die ökonomische Diskussion um „De-Growth“ und eine „post-Wachstums-Ökonomie“ entwickelt. Auch dabei geht es im Kern um Wege zur absoluten Beschränkung des Ressourcenverbrauchs und mithin um Suffizienz.[7]

Rechtswissenschaftliche Reflexionen zu diesem wichtigen Zielfeld der Nachhaltigkeitspolitik sind bisher rar geblieben. Ein Hauptziel des diesem Buchband zugrundliegenden UBA-Forschungsvorhabens war es daher, rechtliche Aspekte, Ansätze, Treiber und Barrieren der Suffizienz auszuloten und eine „rechtswissenschaftliche Perspektive“ auf das Thema zu eröffnen. Aufgabe des vorliegenden Beitrags ist es, das Themenfeld zunächst grundlegend zu vermessen und für eine rechtswissenschaftliche Debatte insbesondere dadurch zu vorzubereiten, dass die wesentlichen rechtlichen Aspekte und Fragestellungen identifiziert werden, die mit dem Suffizienz-Konzept verbunden sind. Im Dienste dieser Zielsetzung und zur Vorbereitung der im Band abgedruckten vertiefenden Studien unternimmt dieser Beitrag eine grundlegende Sichtung der Thematik und des Schrifttums mit Blick namentlich auf

- die Bedeutung des Suffizienz-Konzepts im bisherigen Nachhaltigkeitsdiskurs (II.),
- die wesentlichen faktische Gründe und Herausforderungen von Suffizienzpolitik (III.)
- strategische Steuerungsansätze von Suffizienzpolitik (IV.),
- wichtige Handlungsfelder und (Rechts-)Instrumente (V.) sowie
- verfassungsrechtliche Aspekte der Suffizienz (VI.).

Der Beitrag schließt mit einer zusammenfassenden Liste von Fragen, die danach für die rechtswissenschaftliche Perspektive auf Suffizienz besonders bedeutend erscheinen.

---

6 S. https://www.wupperinst.org/themen/wohlstand/suffizienz.

7 Siehe unten II.4 und insb. Fn. 14.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

II. Bedeutung und Reichweite der Suffizienz-Perspektive im bisherigen Nachhaltigkeitsdiskurs

1. Suffizienz im Verhältnis zu Effizienz und Konsistenz

Mit dem Hauptakzent auf der Mäßigung Ressourcen zehrender Aktivitäten wird Suffizienz weithin als eine dritte Grundbedingung nachhaltiger Ressourcenwirtschaft verstanden, namentlich neben der (Ressourcen-) Effizienz und (Umwelt-) Konsistenz.

- Das Kriterium der (Ressourcen-) *Effizienz* zielt darauf ab, dass ein gleichbleibender Nutzen mit geringerem Material- und Energieeinsatz generiert wird und dass mithin relativ zum wirtschaftlichen Output weniger Materie und Energie verwendet wird.
- Das Kriterium der (Öko-) *Konsistenz* stellt daneben nicht auf den Energie- und Materialverbrauch ab, sondern auf die Naturverträglichkeit; eine Wirtschaftsweise oder Produktionsform ist umso „konsistenter" mit ihren Naturbedingungen, je weniger sie die Ökosysteme schädigt.[8]

Selbstverständlich tragen auch Ressourceneffizienz und Öko-Konsistenz dazu bei, den Ressourcenverbrauch zu senken und auf ein nachhaltiges Niveau zu bringen. Die Zielrichtung der Auskömmlichkeit erlaubt daher für sich genommen keine klare Unterscheidung von Effizienz und Suffizienz. Wer mit dem Konzept der Suffizienz in erster Linie auf den Zustand der Auskömmlichkeit abhebt, kann Effizienz- und Konsistenzmaßnahmen problemlos als ein Mittel der Suffizienz(politik) begreifen. Die Differenzierung zwischen Suffizienz und Effizienz/Konsistenz wird im Wesentlichen auch nur bemüht, um zum Ausdruck zu bringen, dass effizienz- und konsistenzsteigernde Maßnahmen in wichtigen Problembereichen (vor allem in Bezug auf den Treibhausgasausstoß und den Naturflächenverbrauch) nicht genügen, um einen Zustand dauerhafter Auskömmlichkeit zu erreichen. Mit dem Suffizienz-Konzept wird betont, dass darüber hinaus eine Verminderung der ursächlichen Aktivitäten und Nutzen unumgänglich ist. Handlungsansätze der Suffizienzpolitik werden gleichwohl überwiegend in einer weiten Perspektive diskutiert, die – zumindest graduell – auch Effizienz- und Konsistenzmaßnahmen als Beiträge zur Suffizienz einbezieht.

8 *Minge*, https://www.relaio.de/wissen/suffizienz-konsistenz-und-effizienz-drei-wege-zu-mehr-nachhaltigkeit/

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

So liegt es jedenfalls bei den grundlegenden und themenprägenden Beiträgen, die aus dem Wuppertal-Institut zur Suffizienz publiziert worden sind. Dazu zählen insbesondere die Studien und Politikpapiere von *Manfred Linz*[9] und die „Perspektiven einer Suffizienzpolitik", die *Udo Schneidewind* und *Angelika Zahrnt* in ihrer Schrift „Damit gutes Leben einfacher wird"[10] entfaltet haben. Diese „wuppertaler" Suffizienz-Konzepte werden nachfolgend zunächst näher in den Blick genommen (2. und 3.), und es werden kurz auch die Bezüge zu den polit-ökonomischen Debatten um „Degrowth" und „post-Wachstums-Ökonomie" (4.) sowie die Programmatik des „Ressourcenschutzes" erörtert (5.), bevor auf die rechtswissenschaftliche Perspektive eingeblendet wird (6.).

2. Die Suffizienzperspektive von *Manfred Linz*

Manfred Linz kann durch seine frühen Arbeiten zum Thema als ein wichtiger Initiator der deutschen Suffizienz-Debatte gelten. *Linz* definiert Suffizienz als „eine Lebens- und Wirtschaftsweise, die dem Überverbrauch von Gütern und damit von Stoffen und Energie ein Ende setzt." Suffizienz erstrebe „einen geringeren Verbrauch von Ressourcen durch eine verringerte Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, soweit die Letzteren Material und Energie verbrauchen." Folgende „erkenntnisleitende Fragen einer Suffizienz-Forschung" stellt Linz in den Vordergrund:

- Welche persönlichen, sozialen und politischen Bedingungen stehen einer Orientierung an maßvollen Verbräuchen im Wege, und wie lassen sich diese Hemmnisse überwinden?
- Mit welchen Einsichten und Handlungsweisen lassen sich Weniger- und Andersverbrauch von Ressourcen in die Breite der Bevölkerung vermitteln? Auf welche Weise ist das herrschende Wohlstandsverständnis in seiner starken Bindung an materielle Güter so veränderbar, dass eine die natürlichen Lebensgrundlagen schonende Entwicklung in der Gesellschaft Wurzeln schlagen kann?
- Welche wirtschaftlichen und sozialen Folgen hat ein maßvolles Handeln in Haushalten, Unternehmen und Institutionen für Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftswachstum?

9 *Linz*, Suffizienz als politische Praxis. Ein Katalog. Wuppertal Spezial 49, 2015. Wuppertal Institut; *ders*., Wie Suffizienzpolitiken gelingen, Wuppertat Spezial Nr. 52, 2017; dazu im Einzelnen noch unten, Abschnitt 7.

10 *Schneidewind/ Zahrnt*, Damit gutes Leben einfacher wird, 4. Aufl., 2020.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

- Welche Geschäftsmodelle gibt es für Unternehmen, deren Produkte und Dienstleistungen zu weniger Konsum beitragen?
- Welche Strategien und Instrumente sind geeignet, die politischen Voraussetzungen zu schaffen, unter denen suffizientes Leben und Wirtschaften gefördert anstatt erschwert oder gar wirkungslos gemacht wir?

Diese Fragen zielen in erster Linie auf eine politik- und verhaltenswissenschaftliche Betrachtung. Hinsichtlich der Maßnahmen nimmt *Linz* eine denkbar weite Perspektive ein und bezieht ohne bestimmte Abgrenzungen auch vielfältige Handlungsmöglichkeiten zur Verbesserung der Effizienz und Konsistenz mit ein. In seinem Leitfaden „Suffizienz als politische Praxis" benennt Linz die aus seiner Sicht sinnvollen konkreten Politikmaßnahmen und priorisiert diese insbesondere nach Akzeptanz und Durchsetzbarkeit wie folgt.

I. Leicht	II. Mittel	III. Schwer
• Autofreie (Sonn)Tage • Car-Sharing • Energiekosten sozial verteilen • Geplanten Verschleiß verhindern • Häuser der Eigenarbeit • Lebensmittelverderb verringern • Progressive Stromtarife • Regionalwährungen • Sparzähler kostenlos • Städtische Landwirtschaft stärken	• City-Maut • Fleischsteuer / Stickstoffsteuer • Absetzbarkeit von Dienstwagen an CO2-Ausstoß koppeln • Werbung einschränken • Intensive Tierhaltung verbieten • Fahrradstädte fördern • Entfernungspauschale • Flächenverbrauch begrenzen • ÖPNV kostenlos • Heizpilze verbieten • Parkraum begrenzen • Pfand fürs Handys • Steuer auf Fast Food • Tempolimit	• Emissionshandel in Europa ausweiten und ertüchtigen • Ökologische Steuerreform • Erwerbsarbeit fair teilen • Ökologische Landwirtschaft • Reform des Wettbewerbs- und Kartellrechtes: Wettbewerbsvorteile durch Umweltkostenexternalisierung einschränken • Umweltschädliche Subventionen abbauen

Der Maßnahmenkatalog von *Linz* zeugt zunächst von einer erfreulichen Praxisnähe und Konkretheit und auch von der Vielfalt der Maßnahmen, die aus seiner Sicht unter der Suffizienz-Perspektive in Betracht kommen. Die meisten der genannten Maßnahmen sind ersichtlich nicht allein auf eine absolute Verbrauchsreduktion gerichtet, sondern zielen vorrangig auf eine effizientere bzw. umweltverträglichere Nutzenverwirklichung.

Auffällig ist auch, dass *Linz* eine Reihe von Maßnahmen nicht erwähnt, die jedenfalls aus seiner weiten Perspektiver heraus, aber gerade auch mit Blick auf das Ziel, den Materialumsatz zu senken, vordringlich erscheinen,

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

so z.B. diejenigen zum Ausbau einer umfassenden Kreislaufwirtschaft, zur Eindämmung von Obsoleszenz und Verschließung oder Verteuerung niederwertiger Entsorgungswege sowie zur Begrenzung des Rohstoffabbaus und Einsatzes seltener Rohstoffe. Nicht genannt werden auch Maßnahmen zur Eindämmung der Produktion, Vermarktung und Freisetzung umweltschädlicher Chemikalien, zur Bewirtschaftung knapper werdender Wasserressourcen und zur Eindämmung der Überfischung. Schließlich lässt Linz auch verfassungsrechtliche Maßnahmen außen vor, die sich auf eine grundlegende Änderung der wachstumstreibenden Marktordnung und Handelsregime richten. Die Auswahl der Maßnahmen bei Linz erscheint daher einerseits sehr weitreichend, nämlich in den Überschneidungsbereich von Suffizienz und Effizienz hin, aber andererseits auch eklektisch und unvollständig, besonders. was den wichtigen Bereich der Kreislaufwirtschafts und Stoffpolitik betrifft. Alles in allem tragen seine Betrachtungen in „Suffizienz als politische Praxis" zur rechtlichen Durchdringung wenig bei.

Etwas ergiebiger ist seine Abhandlung, „Wie Suffizienzpolitiken gelingen".[11] Darin behandelt *Linz* in erster Linie die Frage, wie für Maßnahmen zur Suffizienz politische Akzeptanz und Mehrheiten gefunden werden können. Als wichtige Gelingens-Bedingungen nennt Linz solche, die auch allgemein für die Durchsetzung umweltpolitischer Maßnahmen bedeutend sind wie: Leicht einsehbare, konsistente Ziele, sichere Faktenbasis und überzeugende Begründung, Erkennbarkeit des überragenden Nutzens für das Gemeinwohl, gezielte Mobilisierung von Zustimmung, Einbeziehung wirtschaftlicher Interessen, Vermeidung staatlicher Bevormundung und Überforderung der Akteure, Vermeidung von Benachteiligung und ggf. Ausgleich für sozial Schwache. Linz legt besonderes Gewicht auf die Frage, wie die erforderlichen Verzichtsbeiträge positiv aufgefasst und so kommuniziert werden können, dass sie eine breite Zustimmung erfahren. Er resümiert, dass es wohl nicht gelingen könne, einer Bevölkerungsmehrheit den Verzicht als „Befreiung von Überfluss und Konsumballast" nahezubringen. Vielmehr müsse deutlich werden, dass die Verzichtsbeiträge notwendig sind, um ungleich höhere Schäden und Gefahren abzuwenden, die letztlich auch die Verursacher selbst betreffen werden. Erst wenn diese Notwendigkeit und die Gefahrenkulisse klar erkennbar werden, könne Bereitschaft zum Verzicht erwartet werden. In diesen Akzeptanzkriterien spiegeln sich auch rechtliche Legitimationsbedingungen suffizienzpolitischer Eingriffe, wie an späterer Stelle noch gezeigt werden soll (unten VI.).

11 Oben Fn. 9.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

3. Die Suffizienzperspektive von *Schneidewind* und *Zahrnt*

Schneidewind und *Zahrnt* verstehen Suffizienzpolitik sehr umfassend als „*die konsequente Erweiterung der sozialen Marktwirtschaft um eine Ordnungspolitik, die individuelle Entfaltung und sozialen sowie ökologischen Ausgleich in ein neues Gleichgewicht bringt*."[12] In dieser Ordnungspolitik haben Maßnahmen zur Effizienz und Konsistenz eine ebenso tragende Rolle wie solche, die unmittelbar darauf gerichtet sind, die ressourcenzehrenden Aktivitäten zu vermindern und das Aktivitätsprofil auf nachhaltige Nutzenbündel zu verlagern. Suffizienzpolitik soll außerdem Orientierung geben weg von Beschleunigung, Globalisierung und Konsum hin zu Entschleunigung, Regionalisierung und immateriellen Gütern. Sie soll suffizienzorientierte Lebens-, Siedlungs- und Wirtschaftsalternativen aufzeigen und mit entwickeln. In dieser Hinsicht stellen *Schneidewind* und *Zahrnt* besonders auch die gestaltenden und fördernden Handlungsmöglichkeiten des Staates heraus insb. in den Bereichen der Stadt- und Infrastrukturentwicklung und in der Wohnungsbau-, Verkehrs- und Landwirtschafts- sowie Bildungs- und Strukturpolitik. Zu Alledem benennen *Schneidewind* und *Zahrnt* auch konkretere Ansatzpunkte und Handlungsmöglichkeiten, auf die im Überblick über die Handlungsfelder (unter III.) noch zurückzukommen ist, soweit diese aus rechtlicher Perspektive bedeutsam erscheinen.

4. Überschneidungen mit der Degrowth- und Post-Wachstums-Debatte

Außerhalb Deutschlands sind die Aspekte der Suffizienz vor Allem unter den Konzepten des „Degrowth" und der „Post-Growth-Economy" und vornehmlich aus ökonomischer Perspektive diskutiert worden.[13] In diesen Debatten geht es – zum einen – auch um die Notwendigkeit ökologischer Wachstumsschranken und Ressourcenbewirtschaftung und zum anderen darum, wie eine nachhaltige Wohlfahrt bemessen und eine im Wachstum beschränkte Ökonomie funktionieren, erreicht und gesteuert werden

12 *Schneidewind/Zahrnt* (Fn. 10), S. 24.

13 In jüngster Zeit etabliert sich der Begriff „sufficiency" aber auch international als ein breiterer, interdisziplinärer Zugang zu den Herausforderungen der absoluten Ressourcenverbrauchsreduktion. Siehe dazu die Literaturauswertung von *Jungell-Michelsson, Heikkurinen*, Sufficiency: A systematic literature review, Ecological Economics, 2022, 107380. Rechtswissenschaftliche Beiträge zur „sufficiency" sind in der englischsprachigen Literatur jedoch – soweit ersichtlich - noch nicht erschienen.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

kann.[14] Diese Aspekte sind allerdings bisher überwiegend in der Ökonomie und Politikwissenschaft erörtert worden. Grundlegende rechtswissenschaftliche Beiträge etwa zu den verfassungsrechtlichen Treibern und Gewährleistungen materiellen Wachstums sind insgesamt noch rar.[15]

5. Überschneidungen mit der Programmatik des Ressourcenschutzes und dem Ansatz der Stoffstromsteuerung

Eine sektorenübergreifende Programmatik zur Übernutzung von Rohstoffen und Umweltressourcen ist ungefähr seit der Jahrtausendwende vornehmlich unter dem Begriff des „Ressourcenschutzes" oder der „Ressourcenschonung" entwickelt worden. Zu den Motiven dieser Bemühungen um den Ressourcenschutz zählte von Beginn an die Einsicht, dass der erreichte hohe Ressourcenverbrauch die ökologischen Belastungs- und Verfügbarkeitsgrenzen in vieler Hinsicht überschreitet und nur um den Preis gravierender Umweltschäden und zunehmender Knappheitsprobleme fortzuführen ist.

Bereits in der „Thematischen Strategie für eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen" aus dem Jahr 2005 hat die seinerzeitige EG-Kommission dies mit großer Klarheit festgestellt und die Notwendigkeit einer integrierten Ressourcenschutzstrategie gefolgert, die sie zugleich als zentra-

14 Zum Stand der Diskussionen siehe insb. *Petschow* et al., Ansätze zur Ressourcenschonung im Kontext von Postwachstumskonzepten, UBA-Texte 98/2020; ferner z.B.: *Binswanger*, Vorwärts zur Mäßigung – Perspektiven einer nachhaltigen Wirtschaft, 2009; *Bleys/Whitby*, Barriers and opportunities for alternative measures of economic welfare, Ecological Economics 117 (2005), 162-172; *Crownshow, T.* et al., Over the horizon: Exploring the conditions of a post-growth world, The Anthroprocene Review (6) 2018, 117-141; *Daly*, Wirtschaft jenseits von Wachstum, 1999; *ders.* Steady-State-Economy – Ein Wirtschaftssystem des langfristigen Gleichgewichts, Zeitschrift für Sozialökonomie, 2009, Nr. 162./163., S. 39 ff.; *Ferguson*, Post-growth Politics, Berlin: Springer Nature, 2018; *Paech*, Die Postwachstumsökonomie – ein Vademecum, Zeitschrift für Sozialökonomie (ZfSÖ), 2009, Nr.46, 160-161; *ders.*, Wachstum light? Qualitatives Wachstum ist eine Utopie, in: Wissenschaft & Umwelt Interdisziplinär Nr. 13, 4 ff.; *Gronemeyer*, Die Macht der Bedürfnisse, Reinbek, 1988; *Sachs*, Die vier E's: Merkposten für einen maßvollen Wirtschaftsstil, Politische Ökologie 1993, 69 ff.; *Strunz/ Schindler,* Identifying Barriers Toward a Post-growth Economy – A Political Economy View, Ecological Economics, 2018, 68-77.

15 S. in diese Richtung aber *Winter*, *G.*, Rechtsprobleme im Anthropozän: Vom Umweltschutz zur Selbstbegrenzung, ZUR 2017, 271 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

len Baustein der Strategie für nachhaltige Entwicklung begriff.[16] Erklärte Zielrichtung der Strategie war allerdings die Verbesserung der Umweltverträglichkeit bzw. Ressourceneffizienz eines fortgesetzten europäischen Wirtschaftswachstums, und zwar auf der Basis umfassender (Life-Cycle-) Stoffstromanalysen hinsichtlich der Ressourcenverbräuche und Umweltfolgen. Dabei ging es der Kommission augenscheinlich um eine umweltschonende Ermöglichung, und nicht um Begrenzung oder suffizienzorientierte Umgestaltung von Wachstum. Eine Suffizienzpolitik i.e.S. hatte die Ressourcenstrategie 2005 nicht im Blick, und dies gilt gleichermaßen für den späteren „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa", den die Kommission in 2011 veröffentlichte.[17] Darin wird zwar wiederum von massiver Übernutzung der Ressourcen und hohem Handlungsbedarf berichtet und eine „Umgestaltung der Wirtschaft" gefordert. Diese soll allerdings „*in Richtung Ressourceneffizienz*" gehen und „*die Wettbewerbsfähigkeit verbessern und neue Quellen für Wachstum und Beschäftigung erschließen*".[18] Der Fahrplan benennt sodann zahlreiche Maßnahmen, mit denen die Ressourceneffizienz von Produktion, Konsum und Kreislaufwirtschaft sowie des Energie-, Bau- und Mobilitätssektors verbessert werden soll. Die Kommission fordert darüber hinaus, dass Ökosystemdienstleistungen in ihrem Wert erfasst werden und bei der Förderung der Ressourceneffizienz angemessen berücksichtigen werden. Auch empfiehlt sie einen wirksameren Schutz von Biodiversität, Wasser, Land- und Bodenressourcen als Rahmen der öko-effizienten Ressourcennutzung. Insofern wird also durchaus die Notwendigkeit einer Bewirtschaftung anerkannt. Im Kern wird aber auch in dieser Hinsicht ein Pfad der Ressourceneffizienz beschrieben, und nicht der Suffizienz.

Gleiches gilt für das „Deutsche Ressourceneffizienzprogramm" aus dem Jahr 2021.[19] Und ähnlich ist auch die Stellungnahme des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU) „Auf dem Weg zur Europäischen Ressourcenstrategie" zu bewerten, die der Rat im Vorlauf zur o.g. Thematischen

16 KOM(2005)670 endg., S. 3 f.
17 EU-Kommission, Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa, 20.9.2011, KOM(2011)571.
18 EU-Kommission (Fn. 17), S. 5.
19 S. Bundesregierung, Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess). Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen, Berlin 2012.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Strategie der Kommission aus 2005 veröffentlicht hat.[20] Der SRU regt an, die Ressourcenstrategie als ein „heuristisches Konzept" zur Bewertung und Steuerung der Stoffflüsse zu konzipieren und als ein Mittel zur Überwindung der sektoralen Betrachtung der Umweltwirkungen.[21] Von einer solchen integralen, stoffstrombezogenen Ressourcenpolitik erwartet sich der Rat, dass sie den „verschiedenen Bereichen der Umweltpolitik Orientierung gibt" und „Effizienzgewinne im Umweltschutz" ermöglicht.[22] Das Anliegen der Suffizienz wird in diesem Zusammenhang allenfalls im Reflex berücksichtigt, Ansätze zur Suffizienzpolitik i.e.S. werden nicht thematisiert.

Ein anders gelagertes „Regelungskonzept für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes" haben *Joachim Sanden, Thomas Schomerus* und *Falk Schulze* im Auftrag des Umweltbundesamtes entwickelt.[23] Die Studie fokussiert auf die Rohstoffperspektive und entwickelt einen Rechtsrahmen zur Bewirtschaftung der Rohstoffe im Lebenszyklus von der Gewinnung über die Verwendung bis hin zum Recycling. Dabei nehmen die Verfasser auch eine Abstufung der Interventionstiefe nach Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten vor, die für die Ausgestaltung von Suffizienzpolitik von Interesse ist. Indessen liegt der Studie kein definiertes Konzept der Suffizienz zugrunde. Sie zielt auch nicht speziell auf Suffizienz ab, entwickelt dazu keine Strategie und thematisiert die o.g. strategischen Fragen nur stellenweise und spezieller dort, wo sie durch die vorgeschlagenen Regelungen zum Ressourcenschutz aufgeworfen werden.

Auch für das sonstige Schrifttum[24] zum Ressourcenschutz ist festzustellen, dass es zwar vielfältige Handlungsmöglichkeiten zur Verbesserung der Ressourceneffizienz und Bewirtschaftung der Umweltressourcen auslotet und dabei stellenweise auch den o.g. Fragenkomplex streift. Allerdings wird nirgends ein strategischer Bezug zur Suffizienzperspektive hergestellt, und infolgedessen fehlen dazu auch spezifische Erörterungen. Dies gilt ähnlich

20 SRU, Auf dem Weg zur Europäischen Ressourcenstrategie, 2005, https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2004_2008/2005_Stellung_Europaeische_Ressourcenstrategie.html.

21 SRU (Fn. 20), S. 5, 8.

22 SRU (Fn. 20), S. 8.

23 *Sanden/Schomerus/Schulze*, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, UBA-Berichte 1/2012.

24 Vgl. SRU, Umweltgutachten 2012, S. 95 ff.; *Rehbinder*, Sustainable Ressource Management – New Legal Approaches Needed? Journal for European Environmental & Planning Law (JEEPL) 2012, 34; *Smeddinck*, Die Entwicklung des Ressourcenschutzrechts, VerwArch 2012, 183 ff.; *Roßnagel/Sanden*, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, UBA-Berichte 2/2007.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

auch für die ältere Debatte um eine nachhaltige „Stoffstromsteuerung".[25] Auch diese fokussiert nicht im engeren Sinne auf den Suffizienz-Aspekt, sondern bemüht sich vorwiegend um einen Optimierung der Stoffströme auf der Basis umfassender Lebenszyklus-Betrachtungen und Ökobilanzen. Zwar sind in diesem Zusammenhang auch Input-Beschränkungen als mengenbegrenzende Mittel der Stoffstromsteuerung diskutiert worden.[26] Im Wesentlichen aber zielt der Optimierungsansatz auf eine höhere Umwelteffizienz, und nicht auf Suffizienz.

6. Zwischenbilanz: Fokus auf die absolute Begrenzung des Ressourcenverbrauchs

Als Zwischenfazit sei festgehalten, dass die Besonderheit der Suffizienzforderung darin liegt, über die Steigerung der Ressourceneffizienz hinaus eine absolute Minderung des Verbrauchs von – insbesondere kritischen – Umweltressourcen zu erreichen. Suffizienzpolitik muss demnach i.e.S. vor allem dort eingreifen, wo eine Verbesserung der Ressourceneffizienz/-konsistenz nicht mehr genügen kann, um globale oder lokale Belastungsgrenzen zu wahren. Überlegungen zur Notwendigkeit und Gestalt solcher „Suffizienz-Maßnahmen" sind nicht nur dort zu finden, wo darüber *expressis verbis* unter dem Stichwort der Suffizienz nachgedacht wird, sondern in erheblichem Umfang auch in parallel gelagerten Debatten insbesondere um „de-growth", Post-Wachstums-Ökonomie und Ressourcenschutz. Auch unter diesen Stichworten wird über Möglichkeiten und Maßnahmen zur absoluten Beschränkung des Ressourcenkonsums diskutiert; auch diese Debattenstränge sind daher aus der Suffizienzperspektive mit zu betrachten.

25 Vgl. *Brandt/Röckeisen*, Konzeption für ein Stoffstromrecht, UBA Berichte 2/2007; bereits *Rehbinder*, Konzept eines in sich geschlossenen Stoffrechts, in: Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt" des Deutschen Bundestags (Hrsg.), Umweltverträgliches Stoffstrommanagement, Band 2, Instrumente, 1995.

26 *Rehbinder* (Fn. 25).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

III. Faktische Gründe und Herausforderungen von Suffizienzpolitik

Bevor auf Steuerungsansätze und Instrumente der Suffizienzpolitik eingegangen wird, ist es nützlich, sich noch einmal vor Augen zu führen, auf welchen Handlungsfeldern und in Bezug auf welche Umweltressourcen eine absolute Verringerung des Ressourverbrauchs gebraucht wird. Vornehmlich gilt dies in Bezug auf diejenigen Umweltgüter, die durch ungezügelte Inanspruchnahme bereits an die Grenzen der Umweltbelastbarkeit geführt worden sind.[27] Besondere Dringlichkeit besteht dort, wo die Umweltbelastungen auf Kipppunkte zugetrieben werden, deren Überschreitung zu einer selbsterhaltenden Degradationsdynamik führen würde.[28] Solche Überlastungslagen bestehen heute in Bezug auf globale und lokale Umweltressourcen, und in mancher Hinsicht sind bereits Instrumente zur Bewirtschaftung der Ressourcen in Anwendung. Im Folgenden wird zu den wichtigsten Handlungsfeldern ein knapper Überblick gegeben und auch kurz berichtet, welche weitergehenden Handlungsvorschläge hier im Sinne der Suffizienz unterbreitet werden.

1. Klima/Atmosphäre

Im Klimawandel und der Überlastung der Atmosphäre durch anthropogene Treibhausgase liegt zweifellos das gravierendste globale Suffizienzproblem. Es ist unverkennbar, dass die Rückführung der globalen Treibhausgasemissionen auf ein Niveau der Klimaneutralität unter Fortsetzung der hergebrachten industriestaatlichen Wohlstandsmodelle nicht erreicht werden kann.[29] Erst recht ist das unmöglich, wenn diese Wohlstandsmodelle

27 S. zusammenfassend dazu: *Markus*, Grundprobleme eines zukunftsfähigen Umweltrechts im Anthroprozän, in: Köck/Markus/Reese (Hrsg.), Zukunftsfähiges Umweltrecht I, 2023, S. 23, 24 ff.

28 Vgl. WBGU, Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation, 2011; *Schellnhuber*, Selbstverbrennung. Die fatale Dreiecksbeziehung zwischen Klima, Mensch und Kohlenstoff, 2015, S. 475 ff. Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umweltgutachten 2016. Impulse für eine integrative Umweltpolitik, 2016; UNEP (Hrsg.), UNEP Frontiers Report. Emerging Issues of Environmental Concern, 2016. WBGU, Zivilisatorischer Forstschritt innerhalb planetarischer Leitplanken, Politikpapier Nr. 8, 2014.

29 Dies untermauert mit Bezug auf die Aussagen des IPPC: *Ekardt*, Suffizienz: Politikinstrumente, Grenzen von Technik und Wachstum und die schwierige Rolle des guten Lebens, in: Soziologie und Nachhaltigkeit (SuN) 4/2016, 4 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

auch von den bevölkerungsreichen Regionen verfolgt werden, die noch ein vergleichsweise niedriges Konsumniveau aufweisen.[30] Nach heutigem Kenntnisstand kann als nahezu gewiss gelten, dass die hierfür notwendige Energie sich aus regenerativen Quellen nicht vollständig, und jedenfalls nicht rechtzeitig bereitstellen lässt.[31] Die Suffizienz-Forderung betrifft insoweit vor allem Güter und Aktivitäten, die mit einem hohen Energieverbrauch verbunden sind. Da dies im Grunde auf alle hochveredelten Güter zutrifft, wird mit Blick auf den Klimaschutz ein weitreichender Wandel des Wohlstandsmodells weg von materiellem Überfluss und insbesondere weg von ressourcenaufwändigen Luxusgütern gefordert.[32] So begründet der Klimawandel die Notwendigkeit einer „großen Transformation“ [33] und ist das Hauptargument für eine allgemeine Suffizienz-Wende in allen relevanten Wirtschafts- und Lebensbereichen.[34]

Zur Minderung der Treibhausgasemissionen sind bereits wesentliche Instrumente einer Suffizienzpolitik in Anwendung, und auf diesem Feld zeigt sich anschaulich die sowohl regulierende, ordnungspolitische als auch leistend-gestaltende Suffizienz-Verantwortung des Staates. Zur Regulierung der THG-Emissionen wird in der EU vor allem auf das Bewirtschaftungssystem des Emissionshandels gesetzt, d.h. auf eine Emissionsobergrenze (Cap) und den Handel als Allokationsinstrument. Die Wirksamkeit dieses Systems und seine Schubkraft in Richtung Effizienz und Suffizienz hängt ersichtlich davon ab, wie eng das Cap gesetzt wird und wie hoch infolgedessen die Preise für Emissionsrechte steigen. Weil das EU-Cap bisher eher weit gesetzt wurde und wichtige Sektoren ausgenommen blieben, haben einzelne EU-Mitgliedstaaten parallel dazu eine CO_2- oder Energie-

30 Vgl. IPCC 5th AR WG III, Chapter 4: Chapter 4: Mitigation and development pathways.

31 Siehe dazu die kompakte Zusammenschau bei *Ekardt*, Suffizienz: Politikinstrumente, Grenzen von Technik und Wachstum und die schwierige Rolle des guten Lebens, in: Soziologie und Nachhaltigkeit (SuN) 4/2016.

32 *Winter*, Rechtsprobleme im Anthroprozän: Vom Umweltschutz zur Selbstbegrenzung, ZUR 2017; *Ekardt* (Fn. 31).

33 Vgl. WBGU, Welt im Wandel – Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation, Hauptgutachten 2011, online: https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2011/pdf/wbgu_jg2011.pdf; der WBGU diskutiert in diesem Gutachten auf Suffizienz gerichtete Maßnahmen in den Handlungsbereichen Energie, Urbanisierung und Landnutzung, bemerkenswerterweise aber ohne den Begriff der Suffizienz aufzugreifen.

34 Vgl. *Ekardt* (Fn. 29).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

steuer eingeführt[35] oder einen zusätzlichen nationalen Emissionshandel wie in Deutschland mit dem Brennstoff-Emissionshandelsgesetz. Insgesamt spiegeln jedoch die Emissionshandelspreise und Abgabensätze nicht in vollem Umfang die Knappheit, die sich insbesondere aus dem unter-2-Grad- und 2050-Klimaneutralitätsziel des Paris-Abkommens ergibt. Das induzierte Preisniveau entfaltete daher in erster Linie einen Anreizdruck in Richtung Effizienz, weniger aber auch auf Suffizienz.

Hinsichtlich des notwendigen Systemwandels der Energie-, Wirtschafts-, Siedlungs- und Infrastrukturen ist der Staat in vieler Hinsicht gefordert, auch planend, lenkend und leistend mitzuwirken, um die benötigten neuen Strukturen zu entwickeln. Auch in Bezug auf die hierzu verfügbaren planerischen und fiskalischen Instrumente bieten die Klimaschutzprogramme des Bundes und der Länder und insbesondere der Bereich der Energiewende vielfältige Beispiele, die an dieser Stelle allerdings nicht zu vertiefen sind.

2. Biodiversität und Naturflächen

Zur Beendigung des anhaltenden Biodiversitätsverlustes ist eine Suffienzpolitik vor allem in Bezug auf solche Aktivitäten angezeigt, die in besonderer Weise Naturflächen in Anspruch nehmen wie Viehzucht und Futterpflanzenanbau, Waldwirtschaft, Verkehrswegebau und Siedlungsexpansion.[36] Darüber hinaus drängt auch die Biodiversitätskrise zu einer generellen Suffizienzwende und Abkehr von materiellem Überfluss,[37] weil im Grunde jeder Rohstoffumsatz auch Gewinnungs-, Produktions-, Verkehrs- und Entsorgungsflächen beansprucht.[38] Herauszuheben sind allerdings die intensive Land- und Forstwirtschaft, die einen besonders hohen Anteil am

35 Frankreich, Schweden, Slowenien, Estland; außerhalb der EU: Australien, Großbritannien, Kanada.

36 Dazu der Bericht des WWF, Stepping up? The contiuning impact of EU consumption on nature worldwide, 14.4.2021, https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-Report-Stepping-up-The-continuing-impact-of-EU-consumption-on-nature-worldwide-FullReport.pdf

37 Vgl. den 3. Biodiversity Outlook der CBD: https://www.cbd.int/gbo3/?pub=6667&section=6673; WWF, Living Planet Report, 2020 http://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/16870/1/ENGLISH-FULL.pdf.

38 Siehe umfassend WBGU, Landwende im Anthropozän, Von der Konkurrenz zur Integration, Hauptgutachten 2020, online: https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2020/pdf/WBGU_HG2020.pdf insb. S. 18 ff., 30 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Naturflächen- und Biodiversitätsverlust haben, sowie der Flächenverbrauch durch Siedlungsexpansion.

Anders als beim Klimaschutz und der Treibhausgasminderung geht es beim Biodiversitätsschutz nicht um ein homogenes, ubiquitäres Schutzgut. Vielmehr sind die Maßnahmen zum Biodiversitätsschutz auf die spezifischen Schutzgüter (Arten und Habitate) und örtlichen Verhältnisse zuzuschneiden. Zu den wesentlichen Steuerungsansätzen zählen bekanntlich der Gebietsschutz für wichtige Habitate und Vernetzungsräume mit Beeinträchtigungsverboten und Nutzungsbeschränkungen und darüber hinaus die artenbezogenen Störungs-, Tötungs- und Handelsverbote sowie Kompensations- und Renaturierungsmaßnahmen. Sowohl die gebietsbezogenen als auch darüber hinausgehenden Nutzungsbeschränkungen sowie Kompensations- und Renaturierungspflichten können als Maßnahmen zur Bewirtschaftung der Naturressourcen und zur absoluten Begrenzung des „Naturkonsums" verstanden werden. Die Schutzgebietskulissen setzten durch die mit ihnen verbundenen Nutzungsbeschränkungen Grenzen für den Naturkonsum, und Gleiches gilt für Kompensationspflichten, sofern sie wirklich im Sinne eines vollwertigen Naturausgleichs gefordert und gehandhabt werden. Über Eingriffs-Kompensationspflichten können diese Nutzungsbeschränkungen auch flexibilisiert und Nutzungsmöglichkeiten handelbar gemacht werden, so wie es im Rahmen der deutschen Eingriffsregelung partiell über den Ansatz der Flächenpools und Ökokonten- bzw. –punkte geschieht.

In Bezug auf die bauliche Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist überdies eine absolute Beschränkung erklärtes Ziel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, und zwar auf unter 30 ha/Tag in Deutschland bis 2023 (von gegenwärtig noch 55 ha/Tag).[39] Zur Umsetzung dieses Ziels wird in der Nachhaltigkeitsstrategie vor allem auf eine Innenverdichtung innerhalb des Siedlungsbereiches gesetzt und auf eine flächensparende Bauleitplanung der Gemeinden. Schon lange wird darüber hinaus die Option eines regulierten Flächenverbrauchs-Caps und Flächenzertifikathandels diskutiert, und dies ist auch in Modellversuchen erprobt

39 Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 270 f. online: https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998006/1873516/3d3b15cd92d0261e7a0bcdc8f43b7839/2021-03-10-dns-2021-finale-langfassung-nicht-barrierefrei-data.pdf?download=1

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

worden.[40] Ein verbindlicher Flächenbewirtschaftungsansatz konnte sich jedoch bisher nicht durchsetzen.

Die o.g. Ansätze sind ähnlich wie der Emissionshandel auf eine „angebotsseitige" Beschränkung der Naturnutzung und Verknappung der verfügbaren Naturflächen gerichtet, um im Reflex entsprechende Anpassungen beim Nutzungsverhalten – in Richtung Suffizienz – zu erreichen. Politisch erweist sich eine solche Ressourcenverknappung allerdings als schwer durchsetzbar, wenn sie sich gegen eine starke Marktnachfrage und entsprechend mächtige Wirtschaftszweige richten muss. Das gilt im Agrarbereich z.B. für die Fleischproduktion und zunehmend auch für die Produktion von Biomasse zur Energiegewinnung. Einer Flächenverknappung für die bauliche Nutzung stehen insbesondere Wohnraumbedarf und wirtschaftliche Expansionsinteressen entgegen. Die Suffizienzperspektive lenkt insoweit den Blick wesentlich auf die Nachfrageseite und fordert zu Überlegungen auf, wie z.B die Nachfrage nach Fleisch direkt gedrosselt werden kann.

3. Wasser

Sauberes Wasser stellt in vielen Regionen der Welt eine knappe Ressource dar, die für die zahlreichen Bedarfe der Trinkwasserversorgung, Industrie und landwirtschaftlichen Bewässerung oft nicht in ausreichender Menge zur Verfügung steht und daher bewirtschaftet werden muss.[41] In Deutschland waren Situationen der Wasserknappheit bislang selten und ggf. regional und auf trockene Sommermonate begrenzt. [42] Die Steuerung der Wassernachfrage und Regulierung wasserverbrauchender Aktivitäten war nur in solchen Ausnahmesituationen ein Thema. Die staatliche Bewirtschaftung der Gewässer hatte vorwiegend die Sicherung der Gewässerqualität im Auge durch die Regulierung von Einleitungen und strukturellen Eingriffen. Durch den Klimawandel und die erwartete Zunahme insbesondere

40 *Henger* et al., Modellversuch Flächenzertifikathandel, UBA Texte 116/2019; *Bovet* et al., Planungsrechtliche Mengensteuerung und Optionen einer ökonomischen Flexibilisierung zur Erreichung des 30-Hektar-Ziels. In: Bizer/Einig/Köck/Siedentop (Hrsg.), Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion. HandelbareFlächenausweisungsrechte in der räumlichen Planung. Baden-Baden, S. 185–234.

41 S. z.B. BMUV, Nationale Wasserstrategie, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Binnengewaesser/langfassung_wasserstrategie_bf.pdf, insb. S. 18 ff.

42 BMUV, Nationale Wasserstrategie (Fn. 41), S. 7

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sommerlicher Dürreperioden dürften Wasserknappheit und Nutzungskonkurrenzen aber auch in Deutschland zunehmend zum Problem werden, sodass stärker über Maßnahmen zur Verbrauchssteuerung und Suffizienz nachzudenken ist.[43]

Das deutsche Wasserrecht normiert eine der ältesten Bewirtschaftungsordnungen des Umweltrechts.[44] Es stellt die Wassernutzung unter ein repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt und die Erlaubnis in das Bewirtschaftungsermessen der staatlichen Behörden, die im Rahmen dessen auch eine Mengenbewirtschaftung betreiben und Verteilungsentscheidungen treffen können.[45] Die hergebrachte Bewirtschaftungsordnung kann grundsätzlich auch dazu verwendet werden, den Ressourcenverbrauch – auf der Angebotsseite – absolut zu beschränken. Verbrauchsmindernde Einflüsse auf die Nachfrage können darüber hinaus z.B. durch Wasserentgelte und Entnahmeabgaben erreicht werden.[46] Wassersparende Maßnahmen und Anforderungen zur Minderung des Wasserverbrauchs von Geräten und Produktionsverfahren sind wesentlich auf Effizienz gerichtet, und nicht auf Senkung des absoluten Wasserverbrauchs.

4. Schadstoffsenken, insbesondere Abfall

Natur, Böden, Wasser und Luft weisen eine nur begrenzte Senkenkapazität für Schadstoffe und schädliche Abfälle auf. Die mit den materiellen Wirtschaftskreisläufen verbundenen Rohstoffgewinnungs-, Umwandlungs-, Nutzungs- und Entsorgungsprozesse gehen zwangsläufig mit Emissionen dissipierter und gefasster Stoffe einher, von denen viele umweltschädlich wirken können.[47] Durch Maßnahmen der Emissionsvermeidung lässt sich der Ausstoß von Schadstoffen und Abfällen zwar erheblich reduzieren jedoch kaum gänzlich vermeiden. Wo Vermeidungsmöglichkeiten wegen der

43 BMUV, Nationale Wasserstrategie (Fn. 41), S. 7 f.; EEA, Wassernutzung in Europa – Quantität und Qualität stehen vor großen Herausforderungen, 2018, online: https://www.eea.europa.eu/de/signale/signale-2018/artikel/wassernutzung-in-europa-quantitaet-und

44 Vgl. *Schink*, in ders./Fellenberg (Hrsg.), GK-WHG, 2021, Einleitung, S. 2 ff.

45 S. *Laskowski/Ziehm*, § 5 Gewässerschutzrecht, in: Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl. 2018, S. 303, 343 ff.

46 Vgl. *Gawel* et al., Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe, UBA-Texte 67/2011, S. 69 ff.

47 S. Grundlegend dazu SRU, Sondergutachten Abfallwirtschaft, 1990, S. 24 ff., der von „Lastpaketen" des Wirtschaftskreislaufes spricht.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Menge der maßgeblichen Güter nicht genügen, um den Stoffausstoß auf die natürlichen Senkenkapazitäten anzupassen, stellt sich die Frage, wie der Verbrauch und die Nachfrage nach den betreffenden Gütern reduziert werden können.

Interventionen können sowohl auf der Inputseite – mit stoffrechtlichen Erzeugungs-, Vermarktungs- und Verwendungsbeschränkungen – als auch auf der Outputseite mit Emissionsbeschränkungen und Anforderungen an die umweltverträgliche Abfallentsorgung ansetzten. Umweltqualitätsstandards können sowohl durch Input- als auch Outputbeschränkungen umgesetzt werden und deren Herleitung anleiten und begründen. Durch akzeptorbezogene Umweltqualitäts- und Immissionsstandards kann zudem darauf hingewirkt werden, dass die Schadstoffemissionen nicht nur relativ zur Wirtschaftsentwicklung vermindert werden, sondern auch absolut im Rahmen der Verträglichkeitsgrenzen bleiben. Sie normieren gleichsam die Umweltbelastungsgrenzen, in deren Rahmen der Stoffdurchsatz zu halten ist und müssen dazu in konkrete In- und Outputmaßnahmen übersetzt werden.

Eine weitere zentrale Strategie zur Verminderung schädlicher Emissionen insbesondere von Abfällen ist die Kreislaufwirtschaft bzw. „circular economy". Wiederverwendung und Recycling können den Abfallanfall und die durch Rohstoffgewinnung und -umwandlung erzeugten Stoffemissionen jedoch nur relativ zur Wirtschaftsaktivität verringern, im Kern ist die Kreislaufführung eine Effizienzstrategie. Im Lichte des Suffizienzkonzepts stellt sich deshalb weitergehend die Frage, wie der Rohstoffumsatz auch absolut verringert und wie insbesondere solche Nutzungen gedrosselt werden können, die mit kritischen Stoffen und Emissionen einhergehen.

Ein speziell auf Abfall gerichteter Qualitätsansatz kann in den strengen Anforderungen der Deponieverordnung an den Glühverlust zu deponierender Abfälle gesehen werden. Damit soll sichergestellt werden, dass aus den abzulagernden Abfällen keine schädlichen organischen Substanzen in die Umwelt gelangen. Die Deponierung von Siedlungsabfällen erfordert danach regelmäßig eine thermische Vorbehandlung durch die Müllverbrennung. Dieser deutsche Standard, der erstmals 2005 verbindlich geworden ist, hat die Umweltgüter Landschaft und Boden als Abfallsenke erheblich verknappt und entsprechenden Druck in Richtung Müllverbrennung und

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

stoffliche Verwertung erzeugt, kaum aber zur Abfallvermeidung und Ressourcensuffizienz.[48]

Die Abfallintensität der deutschen Wirtschaft nimmt zwar seit geraumer Zeit kontinuierlich ab und ist z.B. zwischen 2009 und 2019 von 135 auf 129 kg/1000 EUR BIP gesunken.[49] Die Gesamtabfallmenge ist jedoch weiter gestiegen und hat in diesem Zeitraum um knapp 58 Mio. t (=14%) 417 Mio. t Abfälle zugenommen.[50] Große Mengen der deutschen Abfälle finden weiterhin Ihren Weg in den Export, ohne dass eine schadlose und hochwertige Verwertung im Ausland effektiv gesichert ist.[51] Bei der Abfallvermeidung konnten nur geringe Fortschritte erzielt werden, und auch die relative Entkoppelung wird zu erheblichen Teilen darauf zurückgeführt, dass ressourcenintensive Produktionsprozesse in billig produzierende Länder verlagert worden sind.[52] Zugleich ist immer deutlicher geworden, dass die großen Abfallmengen und Materialumsätze nicht nur aus abfall- und rohstoffwirtschaftlicher Sicht problematisch sind, sondern auch mit Blick auf den Klimaschutz und den Biodiversitätsverlust. Die EU-Kommission geht davon aus, dass die „gesamten Treibhausgasemissionen (…) zur Hälfte" und der „Biodiversitätsverlust zu 90%" auf die Gewinnung und Verarbeitung von Ressourcen zurückzuführen sind.[53] Die zentralen Herausforderungen der Kreislaufwirtschaftspolitik liegen deshalb darin, nicht nur die Quoten der hochwertigen Abfallverwertung weiter erheblich zu steigern, sondern darüber hinaus die Vermeidung von Abfällen maßgeblich voranzubringen, um den Materialumsatz absolut zu senken. Darauf richtet sich im Wesentlichen auch der „neue Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft"[54], den die EU-Kommission in 2020 im Rahmen ihres „European Green Deal"

48 S. dazu und dem folgenden *Reese/Dieckmann*, § 6 Kreislaufwirtschaftsrecht, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2023 (i.E.), Rn. 3 ff.

49 Statistisches Bundesamt, Umwelt-Abfallbilanz 2019, online unter https:www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/UmweltstatistischeErhebungen/Abfallwirtschaft/AbfallbilanzPDF_5321001.pdf?__blob=publicationFile.

50 Brutto-Abfallaufkommen nach: Statistisches Bundesamt, Abfallbilanz 2019, 2021.

51 Vgl. die Statistik des Umweltbundesamtes, https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/grenzueberschreitende-abfallverbringung/grenzueberschreitende-abfallstatistik; In 2020 hat Deutschland über eine Mio. t. Plastikmüll exportiert, s.a.: EU-Recycling Magazin 11/2021, Seite 4.

52 Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umweltgutachten 2020, S. 125 mit weiteren Nachweisen.

53 EU-Kommission, Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft, COM(2015) 614 final, S. 1.

54 EU-Kommission (Fn. 53).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

verabschiedet hat. Die konkreten Maßnahmen, die die Kommission vorgeschlagen hat, zielen allerdings in erster Linie nicht auf eine absolute Verringerung von Produktions- und Konsummengen, sondern auf abfall- und schadstoffarme Produktgestaltung und Etablierung von Recyclingsystemen über die Instrumente der sog. „erweiterten Herstellerverantwortung".[55]

5. Kritische Rohstoffe und Mineralien

Über die oben erwähnten allgemeinen Umweltprobleme des hohen Materialumsatzes hinaus liegt ein spezielles (Suffizienz-) Problem bei den sog. „seltenen Erden" oder auch „kritischen Rohstoffen" (critical raw materials – CRM), die für bedeutende Produktionszwecke stärker nachgefragt werden, als sie im Erdreich vorkommen oder umweltverträglich gewonnen werden können.[56] Besondere Probleme bereiten die CRM, wenn sie für strategisch wichtige Produktionszwecke wie erneuerbare Energien, die digitale Industrie oder den Gesundheitssektor benötigt werden, aber die natürlichen Vorkommen knapp sind und überdies in den Händen politisch und wirtschaftlich konkurrierender Länder liegen. In ihrem Vorschlag für ein Europäisches Ressourcenschutzgesetz[57] führt die Kommission dazu aus:

> "The EU relies almost exclusively on imports for many critical raw materials. Suppliers of those imports are often highly concentrated in a small number of third countries, both at the extraction and processing stage. For example, the EU sources 97% of its magnesium in China Heavy rare earth elements, used in permanent magnets, are exclusively refined in China. 63% of the world's cobalt, used in batteries, is extracted in the Democratic Republic of Congo, while 60% is refined in China. This concentration exposes the EU to significant supply risks."[58]

55 EU-Kommission (Fn. 53), insb. S. 14 ff.
56 S. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2. Rohstoffstrategie der Bundesregierung, Dezember 2019, S. 7.
57 EU-Kommission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials, COM(2023)160, 16.3.2023.
58 EU-Kommission (Fn. 57), S. 1.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Besonders mit der Energiewende und dem Ausbau der erneuerbaren Energien verbindet sich ein hoher Bedarf an CRM:

> "With the global shift towards renewable energy and the digitalisation of our economies and societies, demand for some of these critical raw materials is forecasted to rapidly increase in the coming decades. Global demand for the lithium used to manufacture batteries for mobility and energy storage is expected to increase of up to 89-fold by 2050. EU demand for the rare earth elements from which the permanent magnets used in wind turbines or electric vehicles are manufactured is expected to increase six to seven-fold by 2050. EU demand for gallium, used to manufacture semi-conductors, is expected to grow 17-fold by 2050. (…) Presently, current and planned capacities risk not meeting more than 50 % of the projected demand for cobalt and future demand increase for rare earths is expected to outpace growth in capacities"[59]

Die Kommission weist darauf hin, dass der gewaltige Rohstoffbedarf bei der Ressourcengewinnung vielfach mit erheblichen Umweltbelastungen einhergeht. Sie erklärt außerdem, dass die eklatanten Knappheiten in der EU nicht annährend allein durch Maßnahmen der Kreislaufführung und Wiederverwertung bewältigt werden können. Die im vorgeschlagenen Ressourcenschutzgesetz vorgesehenen Maßnahmen zielen daher über die Stärkung von Kreisläufen hinaus auf Erkundung und Ausbeutung eigener Rohstoffvorkommen, Diversifizierung der Importquellen, Begründung verlässlicher Marktgemeinschaften und Handelsbeziehungen sowie Regulierung von Anforderungen an die Umweltverträglichkeit der Rohstoffgewinnung.

Die Ausführungen der Kommission verdeutlichen, dass „Suffizienz" gerade auch mit Blick auf die seltenen Erden ein zentrales Anliegen der Nachhaltigkeitspolitik sein sollte. Sie zeigen, dass die Wende hin zu erneuerbaren Energien als Antwort auf die Klimakrise unmittelbar in eine Rohstoffkrise hineinführt, und dass auch aus diesem Grunde eine absolute Verringerung des Energiebedarfs - Energiesuffizienz - angestrebt werden sollte. Aus der Knappheit kritischer Rohstoffe folgt indessen eine Suffizienzforderung für alle Nutzungen, die auf die CRM angewiesen sind und allen voran für solche, die nicht von erheblicher Bedeutung für das Gemeinwohl sind, sondern in erster Linie Luxuszwecken dienen. Unter dem Gesichtspunkt der Suffizienz stellt sich hier mit besonderem Gewicht die Frage, ob und wie die sog. „non-essential uses" von CRM gedrosselt werden können.

59 EU-Kommission (Fn. 58).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

6. Fischbestände

Die marine Fischerei operiert bekanntlich weitgehend an und oftmals auch oberhalb der natürlichen Regenerationsgrenzen. Zwar hat die EU im Rahmen ihrer Gemeinsamen Fischereipolitik längst ein System der Fangquoten-Regulierung etabliert. Dieses zielt darauf ab, die Bestände auf einem Niveau des sog. Maximum Sustainable Yield – MSY) zu bewirtschaften, damit die größtmögliche Menge an Fisch entnommen werden kann, ohne langfristig eine gesunde Bestandsgröße zu gefährden.[60] Im Grunde ist besteht damit im Fischereibereich ein musterhaftes „Suffizienz-Regime", das die Nutzungen nach Maßgabe der Erneuerungskapazitäten begrenzen und verteilen soll. In der Praxis gelingt dies jedoch bis heute nicht, weil die Fangquoten im Fischereirat regelmäßig abweichend von den wissenschaftlichen Empfehlungen des International Council fort he Exploitation of the Sea (ICES) festgesetzt werden. So galten 2021 in Nord- und Ostsee noch immer 43 Prozent der Fischbestände als überfischt, im Mittelmeer sogar 83 Prozent.[61]

IV. Strategische Steuerungsansätze und Steuerungsprobleme

1. Strategien der Suffizienzpolitik im Spiegel der Literatur und des rechtswissenschaftlichen Erkenntnisinteresses

Blickt man aus rechtlicher und steuerungswissenschaftlicher Sicht auf die o.g. Ansätze von Suffizienz(-politik), so stellt sich zuvörderst die Frage, mit welchen – z.T. bereits angesprochenen – Steuerungsinstrumenten auf Suffizienz hingewirkt werden kann, und nach dem dafür maßgeblichen verfassungsrechtlichen Rahmen. Aus strategischer Perspektive interessiert dabei zunächst, welche *bereichsübergreifenden* Ansätze und Fragen hierzu auszumachen sind. Die Behandlung dieser strategischen Steuerungsfragen der Suffizienzpolitik steht in der Rechtswissenschaft noch am Anfang. Explizit hat sich mit dem Konzept der Suffizienz und seinen rechtlichen Implika-

60 UNEP, Global Environmental Outlook 6, 2019.

61 S. WWF, https://www.wwf.de/themen-projekte/meere-kuesten/fischerei/fischereipolitik-in-europa.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tionen bisher nur – soweit ersichtlich – *Felix Ekardt* befasst.[62] Wichtige strategische Überlegungen zu den rechtlichen Aspekten der Ressourcenverbrauchs- und Konsumreduktion hat ferner *Gert Winter* eingebracht, ohne diese explizit auf das Suffizienzkonzept zu beziehen.[63] Übergreifende Empfehlungen zu Steuerungsansätzen und Instrumenten einer Suffizienzpolitik sind auch bei *Schneidewind/Zahrnt* zu finden.

Felix Ekardt fokussiert in seinem Beitrag zu „Suffizienz: Politikinstrumente, Grenzen von Technik und Wachstum und die schwierige Rolle des guten Lebens" auf die Notwendigkeit und Rechtfertigung von Suffizienzpolitik, und lediglich zum Schluss gibt er einen - nicht weiter unterlegten - Hinweis, dass diese Politik v.a. mit Ansätzen der Mengenbegrenzung und Bepreisung agieren müsse.[64] Dabei komme es darauf an, ausreichende Anreize zur Mäßigung kritischer Bedürfnisse und zur Aktivitätsverlagerung auf immaterielle und ressourcensparende Nutzen zu setzten. In einem neueren Aufsatz aus 2022 argumentiert er erneut für die Notwendigkeit von Suffizienzpolitik und wirbt für eine zentrale Rolle von Cap-and-Trade-Ansätzen als zielgenaues und freiheitliches Instrument zur Drosselung des Ressourcenverbrauchs.[65]

Auch *Gert Winter* legt in seinem Beitrag „Rechtsprobleme des Anthropozäns: Vom Umweltschutze zur Selbstbegrenzung"[66] zunächst dar, weshalb die großen Umweltkrisen des Anthropozäns nicht allein durch Verbesserungen der Umweltverträglichkeit bzw. -effizienz bewältigt werden könnten, sondern es auch notwendig sei, das – auch aus einer Eigendynamik der technischen Innovation getriebene – Mengenwachstum einzudämmen. Daraufhin schlägt er eine „Revision des Rechts des blinden Wachstums vor" und nennt dazu folgende wesentliche Steuerungsansätze:

- *Kreislaufwirtschaft*: Um eine hochgradige Kreislaufführung von Rohstoffen und Produkten zu erreichen, würden (weitergehende) Pflichten zur Wiederverwendung und Verwertung sowie Anforderungen zur Langlebigkeit und Verwertbarkeit benötigt.
- *Bedarfs- und Alternativenprüfung*: Die Planung und Zulassung von Infrastruktur- und Baumaßnahmen sollte noch weitergehend als bisher da-

62 *Ekardt* (Fn. 2925); *ders.*, Suffizienz als Governance- und Rechtsproblem – unter besonderer Berücksichtigung der nachhaltigen Digitalisierung, ZUR 2022, 472 ff.
63 *Winter* (Fn. 15).
64 *Ekardt* (Fn. 29).
65 ZUR 2022, 472 ff. (Fn. 62).
66 Fn. 15.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ran gebunden werden, dass ein tatsächlicher Bedarf – z.B. für Verkehrsanlagen – festgestellt werden kann und dass in einer Alternativenprüfung keine ökologisch verträglichere Möglichkeit gefunden werden konnte. Als Beispiel verweist Winter auf die Ausnahmeprüfung bei Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten gemäß Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie oder bei Verschlechterungen der Gewässerqualität durch Vorhaben gemäß Art. 4 Abs. 7 WRRL.

- *Ressourcenbewirtschaftung*: In der Bewirtschaftung i.S.v. Kontingentierung und Verteilung der knappen Umweltressourcen sieht auch Winter einen zentralen Ansatz zur (absoluten) Begrenzung des Ressourcenverbrauchs. Als Beispiele für Bewirtschaftungsansätze nennt er die Fangquoten auf Fischbestände, die Immissionsgrenzwerte für Luftschadstoffe und Gewässerverschmutzung sowie den Cap-and-Trade-Ansatz des Treibhausgasemissionshandels.
- *Vorgelagertes Wirtschaftsrecht*: Neben den genannten Ansätzen zur Beschränkung der Umweltressourcennutzung sieht *Winter* ein wichtiges Handlungsfeld bei dem „vorgelagerten Wirtschaftsrecht", das den Wachstumsdruck fördere. Dazu zählt er die vielfältige Subventionierung von Tätigkeiten, die umweltbelastende Nebenwirkungen haben, und insbesondere auch das auf Wachstumsrenditen aufbauende Sozialversicherungsrecht sowie das Steuerrecht, das bisher nur stellenweise und zurückhaltend auf kritischen Ressourcenverbrauch abhebe.

Betrachtungen zu strategischen Steuerungsansätzen von Suffizienzpolitik sind darüber hinaus im nicht-juristischen Schrifttum zu finden, und zwar insb. bei der oben bereits zitierten Schrift von *Schneidewind/Zahrnt*[67] zu den „Perspektiven einer Suffizienzpolitik". Darin wird strategisch zunächst die These vertreten, dass Suffizienzpolitik nicht nur als eine zusätzliche Zielkomponente und Modus der o.g. Sektorpolitiken zu betreiben sei, sondern als ein eigenes, übergreifendes Politikfeld der Zukunft etabliert werden müsse. Zu den strategischen Ansätzen dieser übergreifenden Suffizienzpolitik zählen *Schneidewind/Zahrnt* namentlich die folgenden:

- *Eine suffizienzorientierte Ordnungspolitik*, die auf eine Beschränkung und Neuausrichtung der Marktwirtschaft an den Zielen der Suffizienz und Entmaterialisierung ebenso abzielt wie auf eine gerechte Verteilung der (knapperen) Güter und Ressourcen. Der Wohlstand der Gesellschaft müsse in der neuen sozialökologischen Marktordnung viel stärker durch

67 Fn. 10, S. 28 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

den Grad der Gleichheit und Gerechtigkeit bestimmt werden als durch die absolute Höhe des Bruttosozialprodukts. Zum ordnungspolitischen Rahmen zählen *Schneidewind/Zahrnt* insb. auch die Wettbewerbsordnung und die Steuerpolitik sowie Rahmensetzungen für suffiziente Nutzungs- und Infrastrukturen.

- *Einen politischen Orientierungsrahmen*, der Wege in Richtung Entschleunigung, Regionalisierung und geringeren materiellen Konsum weist. Dabei gehe es in erster Linie um Bewusstseinsbildung, aber auch darum, die strukturellen Ursachen der übermäßigen Beschleunigung, Globalisierung und Kommerzialisierung zu adressieren. Welcher strategischer Steuerungsmittel sich der Staat und die Politik zu diesem Zweck bedienen sollen, bleibt allerdings unklar..
- *Eine gestaltende Suffizienzpolitik* in den durch staatliche Infrastruktur, Planung und Finanzierung geprägten Bereichen (insb. Mobilität, Stadtentwicklung, Ernährung). Hier soll der Staat die Entwicklung suffizienter Strukturen und Lebenswelten vorantreiben bzw. dafür die infrastrukturellen und städtebaulichen Voraussetzungen schaffen.
- *Eine Suffizienz ermöglichende Arbeits-, Bildungs-, Gesundheits- und Verbraucherpolitik* soll u.a. darauf hinwirken, dass die Möglichkeiten eines maßvollen Lebens und Wirtschaftens wahrgenommen bzw. erlernt werden, dass die Arbeitswelten entschleunigt werden und dass umweltbewusstes und maßvolles Verbraucherverhalten ermöglicht und angereizt wird.

Die Kategorien von *Schneidewind/Zahrnt* tragen zur strategischen Konzeptualisierung vor allem dadurch bei, dass sie die verschiedenen Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten der Politik recht vollständig erfassen und dabei besonders auch die Bedeutung der gestaltenden, fiskalischen sowie informatorischen und edukativen Handlungsformen hervorheben. Dies sollte auch aus rechtswissenschaftlicher Perspektive Beachtung finden. Im Übrigen aber folgt die Einteilung von *Schneidewind/Zahrnt* mehr einer politischen Logik als dem rechtswissenschaftlichen Erkenntnisinteresse, das in besonderer Weise auf die geeigneten Steuerungsformen und Instrumente und nach deren Gestaltung, Wirkung, Nebenwirkungen und Legitimation gerichtet sein muss.

Im Hinblick auf dieses Erkenntnisinteresse wird im Folgenden eine die o.g. Ansätze verbindende, vorwiegend instrumentenbezogene Konzeptionalisierung vorgeschlagen, die das staatliche Handlungsarsenal auch nach Art und Tiefe der Interventionen abschichtet. In dieser (rechtswissenschaft-

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

lichen) Perspektive erscheint es zweckmäßig, grundlegend zwischen (1) Bewirtschaftungsansätzen zu unterscheiden, die dem Ressourcenverbrauch politisch determinierte, absolute Grenzen setzen und im Übrigen die Verteilung verbleibender Nutzungsmöglichkeiten regeln, und (2) sonstigen Instrumenten, die auf eine Minimierung der Ressourcenverbräuche oder verbrauchenden Aktivitäten gerichtet sind, aber keine absoluten Nutzungsgrenzen bestimmen. Ferner sind auch die planerischen und leistenden Handlungsformen in den Blick zu nehmen (3), um die jeweils relevanten Gestaltungs- und Legitimationsfragen zu ergründen, und schließlich bildet (4) die Umgestaltung des wachstumsfördernden Wirtschaftsrechts einen weiteren wichtigen Handlungsansatz.

(1) Die Wege der *Ressourcenbewirtschaftung* gehen dahin, die Nutzung der Umweltressourcen entlang der jeweiligen Tragekapazitäten zu begrenzen und die verbleibenden Nutzungsmöglichkeiten entweder durch Zuteilungs- oder Handelssysteme zu verteilen. Die Bestimmung der Ressourcenkontingente und Umweltnutzungsgrenzen (Caps) kann in unterschiedlicher Form erfolgen, nämlich durch Emissionsmengen-, Flächennutzungs- und Entnahmebeschränkungen oder auch Umweltqualitätsziele (Näheres unten V.). Auch Umweltqualitätsziele, die durch Immissionsgrenzwerte oder sonstige Indikatoren verbindliche Belastungsgrenzen bestimmen, lassen sich als ein zentrales Instrument der Suffizienzpolitik begreifen, denn sie begrenzen *absolut* das Niveau der Umweltinanspruchnahme. In der Qualitätsorientierung, die das Umweltrecht insb. im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes unter maßgeblichem Einfluss des EU-Rechts erfahren hat,[68] kann daher gleichsam eine - partielle – Suffizienzorientierung erblickt werden.
(2) Die Ansätze der *Verbrauchsminimierung* zielen im Übrigen auf eine möglichst weitgehende Reduktion des Ressourcenumsatzes und Materialverbrauchs, und zwar ohne unmittelbare Anbindung an bestimmte Belastungs- oder Bewirtschaftungsgrenzen. Dabei liegt eine Fokussierung auf solche Produkte nahe, die einerseits eine hohe Belastungsrelevanz haben und andererseits eher dem Luxusbereich und nicht der materiellen Grundversorgung zuzuordnen sind (Ansatz der „non-es-

68 Vgl. *Reese*, Qualiltätsorientierung im Umweltrecht, in: Oldiges, Umweltqualität durch Planung, Dokumentation zum 12. Leipziger Umweltrechtssymposium, 2006, S. 25 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sential" goods and uses[69]). Auf eine Minimierung Ressourcen zehrender Aktivitäten kann – jenseits von klassischen Auflagen zur Umwelteffizienz und Konsistenz – vor allem durch preisliche Steuerung und sonstige Maßnahmen zur Internalisierung der Umweltkosten bzw. Abschaffung kontraproduktiver Subventionen hingewirkt werden. Aber auch Bedarfs- und Alternativenprüfungen, Haftungs- und Kompensationspflichten und Instrumente zur Kreislaufwirtschaft können eine absolute Minimierung des Ressourcenverbrauchs maßgeblich fördern.

(3) Soweit dies im Bereich ihrer Aufgaben und Kompetenzen liegt, können die staatlichen Akteure darauf hinwirken, dass *Infrastrukturen und Siedlungsstrukturen* ressourcenschonend entwickelt und gestaltet werden und ihren Nutzern ein suffizientes Leben erleichtern. Dies betrifft die Planung und Gestaltung der Verkehrsinfrastruktur einschließlich des ÖPNV, die Bebauungsplanung in ihrer Verantwortung für die umweltgerechte und lebenswerte Stadtentwicklung, die Planung und Gestaltung öffentlicher Räume und Einrichtungen der Daseinsvorsorge, Versorgung und Erholung sowie der Energie-, Abfall- und Wasserinfrastruktur.

(4) Hinsichtlich der *Umgestaltung des wachstumsfördernden Wirtschaftsrechts* sei auf das oben zu den Überlegungen von *Winter* Gesagte verwiesen. Wichtig erscheint, dass zu diesem Wirtschaftsrecht neben gesetzlichen Rahmensetzungen wie denen des Sozial-, Arbeits-, Beihilfe-, Wettbewerbs- und Haftungsrechts auch wirtschaftsverfassungsrechtliche Weichenstellungen zählen wie insbesondere EU-primärrechtliche Freihandelsgewährleistungen oder die Stabilitätskriterien des Stabilitätsgesetzes als Konkretisierung des Staatsziels des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gemäß Art. 109 Abs. 2 GG.

Auf allen diesen Pfaden der Suffizienzpolitik sind besondere Herausforderungen der Rechtfertigung und der gerechten Ausgestaltung zu bedenken. Bewirtschaftungs- und Minimierungsansätze, die sich der Ressourcennutzung über die Effizienzpotenziale hinaus entgegenstellen, sehen sich verschärften *Legitimations- und Verteilungsproblemen* ausgesetzt, und eine mäßigende Infrastruktur und Fiskalpolitik muss sich der Frage stellen, welche

69 Zu diesem Ansatz s. jüngst *Kathleen Garnett & Geert van Calster*, A Scoping Study on a Principle of 'Essential Use' in International and European Law, Transnational Environmental Law 2021, p. 1-29; *Cassandra Carr Kaljo*, Concept of Essential Uses: An Exploration, EEELR 2021, 2-8.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Leistungs- und Versorgungsniveaus aus den maßgeblichen Staatsaufgaben geschuldet werden.

2. Legitimationsprobleme

Legitimationsprobleme verbinden sich mit der besonderen Eingriffsintensität von absoluten Umweltnutzungsbeschränkungen.[70] Solche Eingriffe stehen in einem besonderen Spannungsverhältnis zu den hergebrachten, „ökologisch naiven" Freiheitsansprüchen von Unternehmen und Konsumenten. Wer Suffizienz einfordert, wird daher überzeugend erklären müssen, welche Grenzen der Umweltinanspruchnahme – als Nachhaltigkeits- und Suffizienzniveau – gesetzt werden sollen und weshalb diese Grenzen zur Gewährleistung eines nachhaltigen Umweltbestands erforderlich sind. Dies wird umso überzeugender gelingen, ja klarer und unmittelbarer dafür auf ökologische Sachzwänge und faktische Belastbarkeitsgrenzen verwiesen werden kann.[71]

Geläufige Konzepte der „planetaren Grenzen" und „ökologischen Integrität" werden mitunter so verstanden, dass Belastungsgrenzen eindeutig naturwissenschaftlich bestimmt werden könnten. In der Regel trifft dies aber nicht zu.[72] Die meisten Umweltgüter und v.a. Ökosysteme weisen im Mensch-Umwelt-Verhältnis nicht nur einen einzigen, sondern vielmehr eine Vielfalt möglicher (relativer) Stabilitätszustände auf. Welche Grenzen der Umweltinanspruchnahme zu ziehen sind, hängt daher wesentlich auch davon ab, auf welchem Qualitätsniveau die Ökosysteme dauerhaft erhalten werden sollen. Die Frage nach dem „Suffizienzziel" ist folglich eine – auf naturwissenschaftlicher Grundlage zu beantwortende – politische Frage gleichsam danach, in welcher (Um)Welt wir leben möchten.[73] In einer längst stark vom Menschen geprägten Umwelt mit hoher Bevölke-

70 *Ekardt*, ZUR 2022 (Fn. 62), 477 f.

71 *Reese*, Leitbilder des Umweltrechts, ZUR 2010, 339, 344.

72 Vgl. SRU, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik, Sondergutachten 2019, Kurfassung S. 6: https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2016_2020/2019_06_SG_Legitimation_von_Umweltpolitik_KF.pdf?__blob=publicationFile&v=8.

73 Dies gilt auch unter Beachtung der vielbeachteten „Managementregeln" zur ökologischen Nachhaltigkeit, Eingehend *Reese/Bedtke*, Was ist Nachhaltigkeit und was ist nachhaltige Wasserwirtschaft?, in Gawel (Hrsg.), Die Governance der Wasserinfrastruktur, Band I, 2013, s. 153, 155 ff.; *Reese*, Leitbilder des Umweltrechts, ZUR 2010, 339, 345.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

rungsdichte sind Kompromisse und Abstriche von bestmöglichen Naturzuständen unumgänglich. Das Pariser Klimaziel einer Klimaerwärmung von deutlich unter 2°C ist prominentes Beispiel eines solchen Kompromisses, denn mit diesem Ziel werden bereits erhebliche ökologischen Schäden und Risiken in Kauf genommen.[74] Eine weitergehende Begrenzung der Erwärmung schien indes nicht realistisch und in Anbetracht gegenläufiger ökonomischer und sozialer Belange auch nicht erreichbar. Folgerichtig hat das BVerfG dieses Klimaziel als politisches Ziel zum Maßstab des Staatsauftrags aus Art. 20a GG gemacht, und nicht auf vermeintliche naturwissenschaftliche Belastungsgrenzen rekurriert.[75] Vergleichbare Abwägungen über das anzustrebende Schutzniveau stehen auch hinter den Qualitätszielen des Gewässerschutz-, Immissionsschutz- und Bodenschutzrechts.[76]

Mindestvoraussetzung für ein nachhaltiges Suffizienzniveau bleibt allerdings die Stabilitätsbedingung, d.h. dass die Umweltinanspruchnahme zu keiner weiteren Degradation führen soll und keine ökosystemaren Kippunkte überschreiten darf. Was die Stabilität der Umwelt- und Ökosysteme ausmacht und wie sich die anthropogenen Eingriffe auf die Stabilitätsbedingungen auswirken, sind Tatsachenfragen, die naturwissenschaftlich zu beantworten sind. Über komplexe ökologische Wirkungszusammenhänge bestehen bekanntlich aber Wissenslücken und Prognoseunsicherheiten, und insofern stellt sich die Bestimmung des Nachhaltigkeitsziels als eine politische Risikoentscheidung dar, die auch an Vorsorgeerwägungen ausgerichtet werden muss.[77]

Erwägungen der Risiko- und Ressourcenvorsorge können es in Anbetracht ungewisser Belastungsgrenzen und Bedarfsentwicklungen rechtfertigen, eine Minimierung der Ressourcenverbräuche zu verfolgen, ähnlich wie dies aus der immissionsschutzrechtlichen oder abwasserrechtlichen Vorsorge geläufig ist (durch Emissionsminderung nach Stand der Technik). Allerdings bleibt der Rückbezug auf die ökologischen Sachzwänge ein we-

74 IPCC, Special Report, Global Warming of 1.5 °C, 2018.

75 BVerfGE 157, 30, Rn. 209 ff.

76 *Reese*, Qualitätsorientierung im Umweltrecht, in: Oldiges (Hrsg.), Qualitätsorientierung durch Planung, Dokumentation zum 12. Leipziger Umweltsymposium, Baden-Baden: Nomos, 2006, S. 25-46.

77 S. dazu *Calliess*, Vorsorgeprinzip, planetare Grenzen und Climate Engineering, in: Köck/Markus/Reese, Zukunftsfähiges Umweltrecht I – Umweltrecht im Anthropozän – Das Vorsorgeprinzip vor neuen Herausforderungen, S. 199, 121 ff., insbesondere auch im Sinne eines „Abstandsgebotes" von naturwissenschaftlichen Annahmen zu ökologischen Belastungsgrenzen und Kipppunkten.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sentlicher Faktor der Verhältnismäßigkeit von Minimierungsgeboten und z.B. der Höhe von Umweltabgaben.

Für die Legitimation von Bewirtschaftungs- und Minimierungsmaßnahmen ist auch bedeutend, wie die Verzichtsbeiträge zwischen den Ressourcennutzern verteilt werden und inwieweit diese individuell fest zugewiesen oder durch Handelssysteme oder Abgaben flexibel alloziert werden.

3. Verteilungsfragen

Verteilungsfragen der Suffizienzpolitik betreffen die intergenerationelle, zeitliche und räumliche Ressourcenverteilung sowie die Verteilung der Verzichtslasten zwischen Sektoren und Individuen.

a. *Intergenerationelle Ressourcenverteilung*

Die intergenerationelle Ressourcenverteilung ist ein maßgeblicher Gesichtspunkt für die oben bereits angesprochene Bestimmung der Suffizienzziele bzw. der Frage, welches Nachhaltigkeitsniveau für künftige Generationen erreicht werden soll. Klar dürfte sein, dass möglichst stabile Umweltzustände geschaffen und gegenwärtige Ressourcenverbräuche auf Stabilitätsbedingungen eingestellt werden sollten. Voraussetzung jeder Art der Verantwortung für künftige Generationen ist außerdem, dass die Frage nach dem langfristigen Suffizienzziel jedenfalls explizit gestellt und unter Beachtung der Stabilitätsbedingungen durch *langfristige Umweltpolitikziele* beantwortet wird. Ziele wie die *Sustainable Development Goals* und die Klimaziele des Paris-Abkommens sind unverzichtbare Bezugspunkte für eine nachhaltige intergenerationelle Suffizienzpolitik und für die erforderliche politische Auseinandersetzung über das rechte Nachhaltigkeitsniveau.

b. *Zeitliche Verteilung der Verzichtslasten*

Die zeitliche Verteilung verfügbarer Umweltressourcen ist – auch außerhalb der Generationenperspektive – eine wichtige Frage der Suffizienzpolitik, in der sie sich der Tendenz stellen muss, nötige Einsparungen auf später zu verschieben. Dies ist ein Grund dafür, dass nachhaltige Ressourcenbewirtschaftung nicht nur Suffizienzziele benötigt, sondern auch eine Planung, mit der die intertemporären Verteilungskonflikte bewältigt werden und

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

entschieden wird, wann welche Reduktionsschritte zu gehen sind. Im Klimabeschluss hat das BVerfG hat die freiheitsgrundrechtliche Dimension dieser intertemporalen Transformationslastenverteilung treffend herausgearbeitet.[78]

c. *Räumliche Verteilungsfragen*

Räumlich Verteilungsfragen stellen sich vor allem in Bezug auf globale Umweltgüter, die ubiquitär bereitgestellt werden können, wie insbesondere THG-Senken bzw. Emissionsreduktionen. Wie die Reduktionslasten zwischen Ländern und Regionen zu verteilen sind, ist eine lange und vieldiskutierte Frage, die v.a. durch die großen Unterschiede in den gegenwärtigen und historischen (pro-Kopf)-Emissionen belastet ist.[79] Soll insoweit auf historische Emissionen Bezug genommen werden oder allein auf pro-Kopf-Größen oder auf bestimmte Benchmarks – und wenn ja, auf welche? Was bedeutet in diesem Zusammenhang das umweltvölkerrechtliche Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortung von Industriestaaten und Entwicklungsländern? Diese Fragen stellen sich in ähnlicher Form auch in Bezug auf sonstige Suffizienzprobleme.

Auch in Bezug auf die Biodiversität spielt die Lastenverteilung eine wesentliche Rolle, wenn es nämlich um die Frage geht, wo benötigte Naturflächen zu erhalten sind. Im globalen Zusammenhang fällt dabei der Blick auf solche Regionen, die noch über große Naturflächen und Biodiversität verfügen, weil sie bisher keine intensive Flächennutzung betrieben haben. Auch im kleineren Maßstab ist das Ringen um Naturflächen oftmals ein Verteilungskonflikt. Ansprüche auf gleiche Nutzungsmöglichkeiten können auf unterschiedlichen Skalen erhoben werden: von Ländern, Regionen, Gemeinden oder Grundeigentümern. Dabei sind ethische und rechtliche Verteilungsgesichtspunkte maßgebend wie z.B. der Grundsatz gleichwertiger Lebensverhältnisse oder die Sozialbindung des Grundeigentums. Letztere spielt bekanntlich eine wesentliche Rolle dafür, welche Nutzungsrestriktionen entschädigungsfrei auferlegt werden können und welche als Sonderopfer kompensiert werden müssen. Letzteres ist eine entscheiden-

78 BVerfGE 157, 30 Rn. 243 ff.

79 S. z.B.: *L. Ringius, A. Underdal & A. Torvanger*, Burden Sharing and Fairness Principles in International Climate Policy, International Environmental Agreements 2002, 1-22; *M. Leimbach & A. Giannousakis*, Burden sharing of climate change mitigation: global and regional challenges under shared socio-economic pathways, Climatic Change 155 (2019), 273-291.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

de Grenzziehung gerade auch für eine Politik der Flächensuffizienz. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht interessiert insofern, welche Maßstäbe dazu auch im Vergleich der Ebenen und Länder angewendet werden und wie sich diese in Anbetracht der zunehmenden Suffizienzprobleme entwickeln.

Eine weitere räumliche Verteilungsfrage der Suffizienzpolitik, die sich vorrangig in Bezug auf lokale Umweltgüter stellt, betrifft die Abgrenzung von „Suffizienzräumen" bzw. die Frage, inwieweit eine Umweltressourcennachfrage aus fernen Quellen gespeist werden können soll. Politisch ist in diesem Zusammenhang an das Argument der nationalen Versorgungsautonomie zu denken, das u.U. auch auf die ökologische Suffizienz zu beziehen ist. Und im Umweltrecht ist die Frage nach dem räumlichen Suffizienzbezug mitunter bereits mit Nähe- und Autonomiegrundsätzen beantwortet worden, namentlich für die Wasserversorgung gem. § 50 Abs. 2 WHG und für die Abfallbeseitigung gem. § 16 EG-AbfRRL. Grundlegend drängt auch das Ursprungsprinzip aus Art. 191 Abs. 2 AEUV in Richtung kleinskaliger Suffizienzräume. Aus dem Blickwinkel der Suffzienzpolitik sollte darüber hinausgehend interessieren, ob sich solche regionalisierten Suffizienzgebote bewähren und für welche weiteren Bereiche eine nationale oder regionale Suffizienz gefordert werden sollte.

d. *Intragenerationelle Verteilung der Verzichtslasten zwischen den Individuen*

Die Verteilung der Verzichtslasten zwischen den Individuen ist eine weitere, praktisch besonders bedeutende Verteilungsfrage ökologischer Verknappungspolitik. Diese Frage ist durch staatliche Bewirtschaftungsplanung und individuelle Zuweisungen zu beantworten oder durch Abgaben oder Handelssysteme, die auch mit Zuweisungen kombiniert werden können (Handelbare Quoten, Zertifikate). Ökonomische Verteilungsinstrumente haben den Vorteil, dass sie für den Einzelnen keine absolute, sondern nur eine relative – preisliche – Zugangshürde bedeuten.[80] Allerdings werden gerade auch die preislichen Hürden und eine „Verteilung nach Zahlungskraft" als besonders ungerecht empfunden, besonders wenn es um elementare Güter wie Energie, Wasser, oder Bauflächen geht.[81] Der Verteuerung dieser Güter wird regelmäßig entgegengehalten, dass sie zu sozialen Ungerechtigkeiten

80 S. dazu *Ekardt*, Suffizienz als Governance- und Rechtsproblem (Fn. 62), S. 471.

81 Vgl. *Gawel*, Zur Gerechtigkeit von Umweltabgaben – Steuergleichheit und Leistungsfähigkeitsorientierung als Probleme von Ökosteuern, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 2000, 182 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

und Härten führe und für einkommensschwache Bevölkerungsteile nicht tragbar sei. Insofern ist es politisch angebracht, sozial ausgewogene Verteilungskonzepte zu entwickeln, die auch kompensatorische Entlastungen und Ausgleichstransfers beinhalten. In Bezug auf die Energiewende ist dies bekanntlich eine lange diskutierte und mit zahlreichen Vorschlägen unterlegte Forderung.[82]

Die Verteilungsaspekte spielen bei der rechtlichen Normierung und Umsetzung von Suffizienzzielen insgesamt eine wichtige Rolle. Verfassungsrechtliche Maßstäbe zur gerechten Lastenverteilung und gleichen Teilhabe an öffentlichen Gütern und Leistungen der Daseinsvorsorge setzen dabei einen Rahmen, der unter dem Eindruck zunehmender ökologischer Knappheiten u.U. neu zu justieren ist.[83] Darüber hinaus interessiert, welche Maßstäbe der Verteilung den einfachrechtlichen Bewirtschaftungs- und Minimierungsregimen zugrunde gelegt werden, und wie soziale und wettbewerbliche Verwerfungen vermieden werden können.

4. Globalen Zusammenhänge des Ressourcenverbrauchs

Im Zusammenhang mit den oben angesprochenen „Suffizienzräumen" steht die auch die Frage, wie räumliche begrenzte Suffizienzpolitik gegen Verlagerungseffekte abgesichert werden kann.[84] Denn es liegt nahe, dass Verlagerungen des Ressourcenverbrauchs über Handel, Lieferketten und Standortentscheidungen umso mehr drohen, je stärker das globale Anforderungsgefälle zum Ressourcenschutz ausfällt. Ein Bericht des WWF zu den externen Umwelteffekten der europäischen Agrar- und Holzimporte zeigt eindringliche Beispiele dieser Problematik.[85] Im Hinblick auf die Treibhausgasminderung werden die Verlagerungseffekte bekanntlich als

82 Vgl. statt vieler und mit vielen weiteren Nachweisen: *Schneller* et al., Sozialverträglicher Klimaschutz - Sozialverträgliche Gestaltung von Klimaschutz und Energiewende in Haushalten mit geringem Einkommen, UBA-Texte 66/2022. *Renn*, Aspekte der Energiewende aus sozialwissenschaftlicher Perspektive, Schriftenreihe Energiesysteme der Zukunft, München, 2015; *Löschel*, Wie fair ist die Energiewende? Ifo-Schnelldienst, 6/2021, 3 ff.

83 Das betont insb. *Winter*, ZUR 2017, 267, 275; grundlegend auch *ders.*, Ökologische Verhältnismäßigkeit, ZUR 2013, 387 ff.

84 Vgl. *Ekardt*, Suffizienz in der Landespolitik, Kurzstudie im Auftrag des BUND, 2018, S. 7.

85 WWF, Beyond Forests, 2022, https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Wald/WWF-Report-Beyond-Forest.pdf.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

„Carbon-Leakage" bezeichnet, und die EU hat zu deren Vermeidung inzwischen einen „Carbon Border Adjustment Mechanism" (CBAM) beschlossen.[86] Grundsätzlich ist überall dort, wo Ressourcen national oder regional verknappt oder verteuert werden, mit Verlagerungen zu rechnen, und es müssen daher Gegenmaßnahmen getroffen werden, um zu verhindern, dass die unerwünschten Ressourcenverbräuche und Umwelteffekte lediglich externalisiert werden.

Der Verhinderung von Verlagerungen kommt besondere Bedeutung zu, wenn es um globale Umweltgüter und planetare Belastungsgrenzen i.e.S. geht, wie insbesondere das Klima einschließlich der THG-Senken oder wandernde Arten. Insofern besteht zweifellos eine globale Verantwortung, die auch handelsrechtlich Anerkennung findet, und zwar dahingehend, dass handelsbeschränkende Maßnahmen zum Schutz dieser globalen Güter grundsätzlich zulässig sind.[87]

Aber auch in Bezug auf lokale Belastungsgrenzen sollte verhindert werden, dass regionale Entlastungsmaßnahmen die Belastungen in anderen Regionen erhöhen. Darauf abzielende Maßnahmen – wie etwa Einfuhrbeschränkungen für nicht entsprechend nachhaltig produzierte Erzeugnisse oder unternehmensbezogene Sorgfaltsanforderungen zur Lieferkette[88] – sehen sich indes dem Einwand der ökologischen Patronage ausgesetzt und werden unter diesem Aspekt auch rechtlich in Zweifel gezogen.[89] Diese Einwände überzeugen freilich nicht und verkennen, dass die handelnden Regionen ein berechtigtes Eigeninteresse daran haben, ihre ökologischen Bewirtschaftungsordnungen gegen ein „Ökodumping" auswärtiger Wettbewerber zu schützen.[90]

---

86 Vgl. *Mailänder*, CO2-Grenzausgleichsmechanismus – Hintergründe des CBAM als neuer „Klimazoll" und Herausforderungen für Unternehmen in 2023, EnK-Aktuell 2023, 01028.

87 S. dazu nur den berühmten Shrimp-Turtle-Fall beim Appellate Body der WTO, WT/DS58/AB/R; vgl. auch *Zengerling/Buck*, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl., 2018, § 16 Rn. 94.

88 Dazu z.B.: *Freund/Krüger*, Das neue Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, NVwZ 2022, 665 ff; *Gailhofer/Verheyen*, Klimaschutzbezogene Sorgfaltspflichten: Perspektiven der gesetzlichen Regelung in einem Lieferkettengesetz, ZUR 2021, 402 ff. *Henn*, Rechtliche Pfade zum Schutz der Wälder jenseits der EU-Grenzen: Status Quo und Herausforderungen, ZUR 2021, 413.

89 Zu Legitimationsgründen und Einwänden insb. SRU, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen, Sondergutachten 2019, Tz. 165 ff.

90

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Wie insofern die Linien zu ziehen sind zwischen berechtigtem Schutz regionaler Nachhaltigkeitspolitiken und globalen Handelsgewährleistungen, kann hier nicht weiter vertieft werden. Für den hiesigen Problemaufriss bleibt aber festzuhalten, dass sich eine rechtswissenschaftliche Debatte um Suffizienzordnungen auch der Frage stellen muss, wie diese in den globalen Wirtschaftszusammenhängen gestaltet und abgesichert werden können.

V. Rechtsinstrumente der Suffizienzpolitik in den wesentlichen Handlungsfeldern

1. Instrumente der Ressourcenbewirtschaftung

Ansätze der Ressourcenbewirtschaftung bestehen im geltenden Umweltrecht in Bezug auf

- *THG-Emissionsmengen* durch Gesamtmengen-Reduktionsziele und Verteilungsinstrumente insbesondere des Paris-Abkommens (nationally determined contributions – NDCs), der EU-Lastenverteilung, des Emissionshandels und nationaler Klimaschutzpläne.
- *Wasserressourcen* nach den Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie EG/2000/60 mit der Maßgabe, dass die in Art 4 WRRL bzw. § 27 WHG bestimmten Qualitätsziele zur ökologischen und chemischen Gewässerqualität von Oberflächengewässern sowie zum chemischen und mengenmäßigen Zustand von Grundwasserkörpern zu beachten sind und dass Nutzungen nur zulässig sind, wenn sie diese Qualitätsgrenzen wahren und keine Zustandsverschlechterung verursachen.
- *Umgebungsluft* in ihrer Funktion als Schadstoffsenke insb. für Feinstaub und Stickoxid-Emissionen nach den Vorgaben der Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG mit der Maßgabe, dass die darin bestimmten Schadstoff-Konzentrationsgrenzwerte nicht überschritten werden dürfen und die ursächlichen Emissionen auf der Grundlage einer Luftreinhalteplanung zu reduzieren sind; ergänzend dazu die Begrenzung und Bewirtschaftung nationaler Emissionsmengen von Schwefeldioxid (SO2), Stickstoffoxide (NO_X), Ammoniak (NH_3) und flüchtigen organischen Verbindungen (NMVOC) nach den Vorgaben der NEC-Richtlinie 2016/2284 und durch das nationale Luftreinhalteprogramm vom 22.5.2019.
- *Naturflächen* durch Instrumente der Raum- und Infrastrukturplanung zur Festlegung, Abgrenzung und Ordnung von Siedlungs-, Verkehrs- und

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sonstigen Infrastrukturflächen, die eine Verknappung und Bewirtschaftung der Nutzflächenressourcen auch unter dem Aspekt der Erhaltung von Natur, Biodiversität und Landschaft ermöglichen;[91] ferner durch Ausweisung von Naturschutzgebieten, einschließlich der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung nach den Vorgaben der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie. Auch die Schutzgebiete können im Umfang der damit verbundenen Nutzungsbeschränkungen als ein Instrument zur Verknappung und Allokation störender Landnutzungsmöglichkeiten betrachtet werden. Eine verknappende Wirkung kann der Schutzgebietsansatz insbesondere dann entfalten, wenn er auf bereits beanspruchte und degradierte Flächen und auf Renaturierungsziele ausgeweitet wird, wie dies mit dem Entwurf der EU-Kommission für ein europäisches Renaturierungsgesetz beabsichtigt ist.[92] Auch die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung kann als ein auf „no-net-loss" zielender Ansatz der Ressourcenbewirtschaftung betrachtet werden. *De lege ferenda* wird zur Bewirtschaftung der Flächenressourcen seit Längerem die Einführung eines Flächenhandelssystems erwogen.[93]

Die bestehenden Bewirtschaftungsregime sind weithin noch in der Umsetzung und Entwicklung. Bisher haben sie es nicht vermocht, die eingangs beschriebenen Nachhaltigkeitslücken zu schießen. Aus der Suffizienzperspektive stellt sich daher die Frage, wie die Bewirtschaftungsinstrumente noch weiter ertüchtigt und ergänzt werden könnten, um den absoluten Umweltressourcenverbrauch auf ein dauerhaft verträgliches Niveau zu reduzieren. Eine naheliegende Forderung dazu liegt schlechterdings darin, die jeweiligen Nutzungsbeschränkungen bzw. -kontingente enger zu fassen. Im Falle des Klimaschutzes würde dies z.B. eine Absenkung der Reduktionsziele und des THG-Caps bedeuten sowie eine Einbeziehung weiterer Sektoren in das Handelssystem wie sie durch das Brennstoff-Emissionshandelsgesetz erfolgt ist; im Falle des Gewässerschutzes eine Anhebung der Qualitätsziele; im Falle des Naturschutzes auf eine Ausweitung der

91 Zu den Möglichkeiten der raumplanerischen Flächenbewirtschaftung s. *Köck/Bovet/Gawron/Hofmann/Möckel*, Effektivierung des raumbezogenen Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, UBA-Berichte 1/07, 2007.

92 Vorschlag für eine EU-Verordnung zur Renaturierung vom 22.6.2022, KOM(2022)304.

93 Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten dazu sind insb. von *Köck/Bizer/Siedentop/Einig*, Handelbare Flächenausweisungsrechte. Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht, 2008, erarbeitet worden.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Schutzgebiete bzw. auszuweisenden Flächenanteile und/oder entsprechender raumplanerischer Festsetzungen. Auch könnte die Eingriffsregelung dem aktuellen Beispiel Großbritanniens folgend auf eine „net-gain"-Regelung umgestellt und verlangt werden, dass für jeden Eingriff ein Mehr an Natur wiederhergestellt werden muss. [94] Die eigentlichen Schwierigkeiten der Suffizienzpolitik liegen allerdings weniger bei der Bestimmung ambitionierter Suffizienzziele, sondern in deren Umsetzung.

2. Instrumente zur Verbrauchsminimierung

Auf eine *Minimierung ressourcenzehrender Güter und Aktivitäten* richten sich insb. die folgenden Ansätze und Instrumente:

- *Pretiale Steuerung – Umweltabgaben, Aufhebung kontraproduktiver Subventionen***:** Eine zentrale Ursache dafür, dass die hergebrachte Marktordnung einen übermäßigen Ressourcenverbrauch hervorbringt, liegt in der marktimmanenten Tendenz zur Externalisierung von Umweltfolgekosten. Durch höhere, „wahre" Preise, welche die ökologischen Kosten und Knappheiten vollständig spiegeln, können starke Impulse zu Verzicht und Suffizienz gesetzt werden. Neben ordnungsrechtlichen Bewirtschaftungsmaßnahmen kann eine Suffizienzstrategie deshalb vor allem auch Maßnahmen der preislichen Steuerung in Betracht ziehen und auf die vielfältigen Möglichkeiten zur Ausweitung und Erhöhung von Umwelt- und Ressourcennutzungsabgaben zurückkommen.[95] Auch im Ab-

94 S. *Macrory*, The UK and Brexit – Environmental opportunity or disaster?, Opolskie Studia Administracyjno-Prawne, 2021, 69, 79. Online: https://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap/article/view/4273/3907.

95 Ein von wahren Preisen weit entferntes Handlungsfeld stellt bekanntlich die Landwirtschaft dar. Zu einer Kombination aus Bewirtschaftung und preislicher Steuerung kommt es bei Handelssystemen wie dem des THG-Emissionshandels. Die Preiseffekte des Handelssystems können durch zusätzliche Abgaben (wie eine CO2-Abgabe) noch verstärkt werden. Vorschläge zur Einführung weiterer Umweltabgaben umfassen u.a. eine Plastikabgabe (kürzlich auf EU-Ebene beschlossen), Wassernutzungsabgabe (vgl. *Gawel* et al., Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe, UBA-Texte Nr. 67/2011.) Düngeabgabe, Pestizidabgabe (vgl. *Möckel*/Gawel/Lies, Wirkung verschiedener Abgabekonzepte zur Reduktion des Pestizideinsatzes, 2015, https://www.gls.de/media/PDF/Presse/Studie_Pestizid-Abgabe_in_Deutschland_2021.pdf), Arzneimittelabgabe .... Viele weitere Ansatzpunkte für Umwelt(ressourcen)abgaben sind denkbar. Mit Blick auf den weitreichenden Transformationsbedarf wird für diesen Zusammen-

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bau von Subventionen auf ökologische nachteilhafte und insbesondere klimaschädliche Güter und Aktivitäten liegt eine wichtige Bedingung zur Verringerung des Umweltressourcenverbrauchs. Obwohl schon lange gefordert, besteht hier weiterhin großer Handlungsbedarf.[96] Nach wie vor fehlt es an einer umfassenden Bindung von Subventionen und Beihilfen an strikte Nachhaltigkeitskriterien. Mit der Normierung solcher Kriterien in der Taxonomieverordnung hat die EU einen wichtigen Schritt in diese Richtung gemacht.[97] Allerdings kommt es entscheidend noch auf weitere Schritte der Konkretisierung und Umsetzung insbesondere im Bereich der Subventionen und Beihilfen an.

- *Umwelthaftung und Kompensationspflichten***:** Drosselnde Wirkung ist auch von erweiterten Haftungs- und (Real) Kompensationspflichten zu erwarten, mit denen externe Kosten der Ressourceninanspruchnahme beim Verursacher internalisiert werden. In dieser Hinsicht sind u.a. die Entwicklungen zur Haftung für Klimawandelfolgeschäden von besonderem Interesse.[98]
- *Drosselung von Infrastrukturentwicklungen durch Bedarfsplanungen und Alternativenprüfungen:* Das Infrastrukturplanungsrecht kann dazu bei-

---

hang eine grundlegende – auch verfassungsrechtliche – Ökologisierung des Steuersystems vorgeschlagen, durch Verlagerung der Steuerlasten vom Arbeitserwerb hin zur Umweltinanspruchnahme (*Winter*, Rechtsprobleme im Anthroprozän: Vom Umweltschutz zur Selbstbegrenzung, ZUR 2017, 271 ff).

96 Nach dem Bericht von *Burger/ Bretschneider,* Umweltschädliche Subventionen in Deutschland - aktualisierte Ausgabe 2021, UBA-Texte 143/2021, waren „in Deutschland im Jahr 2018 Subventionen im Umfang von rund 65,4 Mrd. EUR7 als umweltschädlich einzustufen. Prominente Beispiele sind die Befreiung des gewerblichen Luftverkehrs von der Kerosinsteuer, die Energiesteuerermäßigungen für das produzierende Gewerbe und die Landwirtschaft, die Energiesteuerermäßigung von Dieselkraftstoff und die steuerliche Begünstigung von Dienstwägen."

97 Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen, ABl. L 198 vom 22.6.2020, dazu aktuell *Jendroska/ Reese,* Environmental Law in Transformation, Key Developments under the European Green Deal, in: *Abrahams/Gillet* (eds.), International Comparative Legal Guide 2023 – Environment and Climate Change, London: GLG, https://iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations.

98 Dazu aktuell z.B.: *Wagner*, Klimahaftung vor Gericht, 2020; *Keller/Kapoor*, Climate Change Litigation: Civil Liability for Greenhouse Gas Emissions, EEELR 2020, 49 ff.; ferner *Chatzinerantzis/Appel*, Haftung für den Klimawandel, NJW 2019, 881; *Kling,* Die Klimaklage gegen RWE – Die Geltendmachung von Klimafolgeschäden auf dem Privatrechtsweg, KR 2018, 213 ff.; *Frank*, Störerhaftung für Klimaschäden?, NVwZ 2017, 664.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tragen, die Entwicklung von Ressourcen zehrenden Infrastrukturen unter den Gesichtspunkten der Umwelteffizienz und Suffizienz zu konsolidieren, wenn die Planungsregime eine Bedarfsplanung verlangen, mit der ein zwingender Bedarf für Ausbauprojekte auch unter Prüfung ggf. umweltverträglicher Standort- und Modalalternativen darzulegen ist. Die Möglichkeiten einer solchen planerischen Infrastrukturbewirtschaftung sind insbesondere von *Köck* et al. rechtswissenschaftlich analysiert worden.[99]

- *Drosselung der Ausbeutung von Bodenschätzen durch Neuausrichtung des Berg- und Raumplanungsrechts*: Umfassende Vorschläge dazu sind von *Sanden, Schomerus und Schulze* erarbeitet worden. Sie gehen dahin, die Zulassung der Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen weitreichend von Alternativen- und Bedarfsprüfungen abhängig zu machen.[100] Empfohlen wird darüber hinaus die Einführung einer relativen Bedarfs- und Standortbedarfsprüfung mitsamt Umweltverträglichkeitsprüfung für alle nicht bergrechtlichen Abbauvorhaben (wie schon in § 338 i.V.m. § 111 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 des KomE-UGB[101]vorgeschlagen). Auch eine landesweite Mengenbewirtschaftung legen *Sanden et al.* nahe und empfehlen zudem, das Raumordnungsrecht auf die vorsorgende Ressourcenvorsorge und langfristige Erhaltung von Rohstoffdepots auszurichten.[102]
- *Kreislaufwirtschaft und Produktverantwortung***:** Der Ressourcenbedarf des Wirtschaftsprozesses kann weiter stark verringert werden, wenn Recyclingquoten und Produktlanglebigkeit erhöht werden. Diese Kernziele der Kreislaufwirtschaft und Produktverantwortung sind seit mindestens 30 Jahren programmatisch anerkannt und spätestens mit dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz von 1994 im Grundsatz auch rechtlich verankert. Was indes die Umsetzung betrifft, so zeigt der Blick in die Abfallwirtschaftsdaten deutlich, dass es nicht annähernd gelungen ist, die Potenziale der Materialeffizienz auszunutzen.[103] Die Anforderungen, Quotenvorgaben und Rahmenbedingungen zu Produktverantwortung

99 W. *Köck/ Bovet/Fischer/Ludwig/Möckel/ Faßbender*, Das Instrument der Bedarfsplanung – Rechtliche Möglichkeiten für und verfahrensrechtliche Anforderungen an ein Instrument für mehr Umweltschutz.

100 *Sanden/Schomerus/ Schulze*, „Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrechts des Bundes" *Hermann* et al., ZUR 2012, S. 528.

101 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), 1998.

102 Zusammengefasst in *Herrmann* et al., ZUR 2012, S. 529.

103 European Environmental Agency, Waste Prevention in Europe, Report No. 4/2018.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

und Recycling sind nur zögerlich entwickelt worden und weisen weiterhin erhebliche Verbesserungspotenziale auf. Dies gilt auch für zivilrechtliche Rahmensetzungen zur Obsoleszenz-Vermeidung insbesondere in Bezug auf Gewährleistung und Reparatur.[104]

3. Gestaltungsmöglichkeiten der staatlichen Raum- und Infrastrukturentwicklung

Wesentliche Beiträge zur Suffizienzwende kann der Staat nicht nur durch seine ordnungspolitischen Mittel, sondern auch durch seine planerischen und fiskalischen Handlungsformen leisten. Mit der Gestaltung der öffentlichen Infrastrukturen und durch die Instrumente der Raum- und Stadtplanung können die staatlichen Aufgabenträger Strukturen entwickeln, die ein suffizientes, maßvolles Leben fördern. Vielfältige Hinweise und Anregungen dazu finden sich bei *Schneidewind/Zahrnt*[105] und auch in zahlreichen Fachbeiträgen zur nachhaltigen Infrastruktur- und Raumentwicklung, die keinen expliziten Bezug zum Suffizienzkonzept herstellen. Angesprochen sind dabei u.a.

- eine Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur einschließlich des öffentlichen Verkehrs und Radverkehrs, die attraktive Alternativen zum MIV bietet[106] sowie
- Nähestrukturen zwischen Wohnen, Arbeiten, Versorgung etc., mit denen lange Wege vermieden werden,[107]
- eine lebenswerte Stadtentwicklung, die durch attraktive Grün- und Wasserflächen sowie Erholungs-, Begegnungs-, Sport- und Kulturangebote

104 *Meller-Hannich/Krausbeck*, Sustainability, the Circular Economy and Consumer Law in Germany, EuCML 2020, 168; *Tonner*, Die EU-Warenkauf-Richtlinie: auf dem Weg zur Regelung langlebiger Waren mit digitalen Elementen, Verbraucher und Recht (VuR) 2019, 363, 369 f.; *Schlacke/Tonner/Gawel*, Stärkung eines nachhaltigen Konsums im Bereich Produktnutzung durch Anpassung im Zivil- und öffentlichen Recht, UBA Texte 72/2015; *Franceschi*, Planned obsolescence challenging the Effectiveness of Consumer Law and the Achievement of a Sustainable Economy, The Apple and Samsung Cases' EuCML 2018, 217.

105 Fn. 10, S. 71 ff.; s. auch *Kopatz*, Kommunale Suffizienzpolitik. Strategische Perspektiven für Städte, Länder und Bund, Berlin: BUND, 2016.

106 SRU, Umweltgutachten 2020, S. 327 ff., mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

107 SRU, Umweltgutachten 2020, S. 436 ff., mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ein zufriedenstellendes, ausgewogenes und konsumarmes Leben in der Stadt fördert,[108]
- eine Ressourcen sparende Gestaltung der Abfallentsorgungsinfrastrukturen und rechtlichen Rahmenbedingungen, die auf Vermeidung, Wiederverwendung und ressourcensparenden Konsum hinwirkt,[109]
- eine Ressourcen sparende Gestaltung auch der Wasserinfrastrukturen, die auf Stärkung des lokalen Wasserhaushalts, örtliche Versickerung, Speicherung und Wiederverwendung von Niederschlagswasser und sparsame Wasserverwendung ausgerichtet ist.[110]
- die Förderung regionaler Märkte und Versorgungsstrukturen[111] u.U. auch durch Regionalwährungen[112].

Dies sind nur einige wesentliche Ansatzpunkte, an denen die Länder und Gemeinden mit den Mitteln der Raumplanung, Bauleitplanung, Daseinsvorsorge, Strukturförderung und mit öffentlichen Investitionen ansetzen können, um suffiziente Siedlungsräume zu gestalten. Inwieweit diese Mittel auch tatsächlich genutzt werden, dürfte wesentlich davon abhängen, ob die maßgeblichen Akteure eine dahingehende Bewusstseinsbildung und Planung betrieben haben. Eine integrierte Planung erscheint hierzu als unerlässliche Voraussetzung, weil die o.g. Faktoren der suffizienten Raumentwicklung in engem Zusammenhang stehen und daher nicht isoliert entwickelt werden können.

Hinzu kommt, dass viele Strukturziele der suffizienten Stadtentwicklung nicht *ad hoc*, sondern nur schrittweise und langfristig erreicht werden können, und auch dazu ist eine koordinierende, gesamthafte Planung erforderlich. Insofern gilt für die suffiziente Stadt- und Regionalentwicklung dasselbe wie für die nachhaltige Stadtentwicklung allgemein. Anders als das

108 Vgl. z.B. die „Neue Leipzig Charta – Die transformative Kraft der Städte", verabschiedet beim informellen Ministertreffen Stadtentwicklung am 30.11.2020, online auf https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de.

109 SRU, Umweltgutachten 2020, S. 113 ff., mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

110 *Müller* et al., Wege zum abflussfreien Stadtquartier, UBA Texte 34/2023, S. 25 f.; DWA, Positionspapier Wasserbewusste Entwicklung unserer Städte, 2021, https://de.dwa.de/files/_media/content/01_DIE_DWA/Politikinformationen/Positionspapiere/Positionspapier_Wasserbewusste_Entwicklung_unserer_St%C3%A4dte_2021_Netz.pdf

111 Dazu z.B. *Wunder*, Regionale Ernährungssysteme und nachhaltige Landnutzung im Stadt-Land-Nexus, UBA-Texte 137/2019.

112 Z.B.: *Paech*, Regionalwährungen als Bausteine einer Postwachstumsökonomie, in: Zeitschrift für Sozialökonomie 2008, Nr. 45, 10 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

hergebrachte Modell einer maßgeblich bedarfsgetriebenen und nur peripher steuernden Raumentwicklung ist die auf Nachhaltigkeit und Suffizienz gerichtete transformative Strukturentwicklung in ungleich höherem Maße auf Koordinierung und Planung angewiesen. In rechtlicher Perspektive stellt sich daher vordringlich die Frage, inwieweit dazu neue Planungsinstrumente benötigt werden und bestehende Planungsinstrumente ertüchtigt werden müssen.[113]

4. Ausrichtung des wirtschaftsrechtlichen Rahmens

Aus den vielfältigen Elementen des wirtschaftsrechtlichen Rahmens, denen eine wachstumsfördernde Wirkung beigemessen werden kann, werden im Folgenden nur knapp die des (a) Haushalts-, Beschaffungs- und Beihilferechts sowie (b) der Steuer- und Sozialhilfesysteme herausgehoben, weil diese verschiedentlich bereits als wesentliche Stellschrauben für eine stärkere Suffizienzorientierung diskutiert worden sind.

a. *Haushalts-, Beschaffungs- und Beihilferecht*

Die deutschen Staatsausgaben betrugen in 2022 1875 Mrd. €, der Anteil dieser Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt (die sog. Staatsquote) betrug knapp 50%.[114] Durch ihre Haushalts- und Ausgabenpolitik können daher die staatlichen Aufgabenträger ganz wesentlich zu einer suffizienten Wirtschaft beitragen, und diese Bereiche verdienen in der Suffizienzdebatte eine ebenso große Aufmerksamkeit wie die Steuerung der privatwirtschaftlichen Aktivitäten.

Die Möglichkeiten der öffentlichen Aufgabenträger, die öffentlichen Infrastrukturen und Daseinsvorsorgeleistungen suffizienter zu gestalten, wurden bereits angesprochen. Eine ressourcensparende Verwendung der Haushaltsmittel könnte u.a. durch die Einführung einer ressourcensensiblen, auf

113 Vgl. *Kopatz*, Kommunale Suffizienzpolitik. Strategische Perspektiven für Städte, Länder und Bund, Berlin: BUND, 2016; in Bezug auf die Verkehrsinfrastruktur *Boos*, Der kommunale Stadtverkehrsplan, 2001; *Koch/Hofmann/Reese,* Lokal Handeln – Nachhaltige Mobilitätsentwicklung als kommunale Aufgabe, UBA-Berichte 5/01; in Bezug auf die Wasserinfrastruktur *Reese*, Nachhaltiges urbanes Niederschlagsmanagement, ZUR 2020, S. 40 ff., 48.

114 https://de.statista.com/statistik/daten/studie/161337/umfrage/staatsquote-gesamtausgaben-des-staates-in-relation-zum-bip/

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Suffizienz hin orientierten Bedarfs- und Umweltprüfung der Haushalts- und Ausgabenplanung von Bund, Ländern und Gemeinden gefördert werden. Im Sinne einer ökologischen Rechnungslegung könnte der Verbrauch von Umweltressourcen gleichsam zu einem Teil der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und Prüfgegenstand von entsprechend erweiterten Rechnungshöfen gemacht werden.

Besondere Relevanz gewinnt die Ausrichtung auf möglichst geringen Ressourcenverbrauch bei der öffentlichen Beschaffung. Auch insoweit käme es zunächst darauf an, bereits im Vorfeld des Beschaffungsvorgangs und im Sinne der oben erwähnten Haushalts-Umweltprüfung zunächst zu klären, welche Umweltressourcen durch die jeweiligen Dispositionen in Anspruch genommen würden und in welchem Umfang umweltrelevante Güter oder Leistungen überhaupt erforderlich sind, um die betreffenden öffentlichen Aufgaben erfüllen zu können. Im Übrigen wäre darauf zu achten, dass das Anliegen der Suffizienz auch im Rahmen der Beschaffung durch entsprechende Vergabekriterien in der Leistungsbeschreibung zur Geltung gebracht wird. Die Möglichkeiten, die das Vergaberecht zur Berücksichtigung von Umweltverträglichkeitsaspekten bietet, können an dieser Stelle nicht vertieft werden, sind aber verschiedentlich bereits erörtert worden.[115]

Von gleichermaßen hoher Bedeutung sind die vielfältigen umweltschädlichen Subventionen, die oben bereits als wichtiger Ansatzpunkt zur Minderung kritischer Umweltressourcenverbräuche erwähnt worden sind.[116] Neben der Abschaffung solcher Subventionen müsste es im Rahmen einer auf Suffizienz gerichteten Wirtschaftsordnung auch darum gehen, Beihilfen an Voraussetzungen und Kriterien der Ressourcensparsamkeit zu binden und Beihilfen für Maßnahmen zur Steigerung von Suffizienz zu fördern. Welche Ansätze und Möglichkeiten das geltende Beihilferecht und besonders auch die neue EU-Nachhaltigkeitstaxonomie hierfür bieten und wie dieser Rechtsrahmen in Richtung Suffizienz ertüchtigt werden könnte, ist daher als eine weitere rechtswissenschaftliche Frage der Suffizienzpolitik zu betrachten.

115 Vgl. *Schneider*, Rechtsgutachten umweltfreundlich Beschaffung – Aktualisierung 2022, UBA-Texte 46/2023.

116 *Burger/ Bretschneider* (Fn. 96).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

b. *Steuer- und Sozialhilfesysteme*

Als weiterer bedeutender Faktor der wachstumsorientierten Wirtschaftsordnung werden das Steuerrecht und die Sozialversicherungssysteme genannt.[117] Kritisiert wird mitunter, dass diese Systeme insgesamt auf (wachsende) Einkommen aus Ressourcen zehrender Arbeit und Konsum angewiesen sind und es wird angeregt, stattdessen die Wertschöpfung der Automation stärker als Ertragsquelle zu nutzen. Dadurch könne der Wachstumsdruck bei den Faktoren Arbeit und Konsum verringert werden, und außerdem würde damit die Ressourcen konsumierende Maschinenarbeit steuerlich gedrosselt.[118] Freilich sind dies weitgreifende politische Ideen, und Klärungsbedarf zu Wirkungen und Nebenwirkungen liegt den Fragen der rechtlichen Umsetzung noch erheblich voraus.

5. Informatorische und edukative Ansätze

Als weitere Bausteine einer Suffizienzpolitik sind informatorische und edukative Maßnahmen zu nennen, die die Verbraucher über die ökologischen Kosten ihrer Konsumentscheidungen aufklären und in die Lage versetzen, ihr Konsumverhalten auf Suffizienzerfordernisse einzustellen (green labels etc.). Zu den informatorischen Maßnahmen gehören insbesondere auch solche zur Vermeidung von Greenwashing und ggf. Werbeverbote.[119] Auch das Recht zur Verhinderung unlauteren Wettbewerbs kann in den Dienst umweltbewusster Verbraucherentscheidungen gestellt werden.

6. Synoptischer Überblick

Der vorstehende Überblick soll nur die wichtigsten rechtlichen Ansätze zur Steigerung der ökologischen Suffizienz aufzeigen und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Das gilt auch für die nachstehende Tabelle, die einen synoptischen Überblick über Einzelmaßnahmen zur Suffizienz-

117 Vgl. *Winter*, ZUR 2017, 267, 2070 f. mit weiteren Nachweisen.
118 *Winter* (Fn. 117).
119 Siehe dazu den Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinien 2005/29/EG und 2011/83/EG hinsichtlich der Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel durch besseren Schutz gegen unlautere Praktiken und bessere Informationen, KOM(2022)143, sowie die zugrundeliegende Studie vom 30.3.2022, (SWD(2022) 85.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

förderung gibt einschließlich solcher, die in erster Linie auf Effizienz zielen, aber wichtige Mengeneffekte bewirken können. Die Tabelle soll dazu vor allem auch eine Struktur unterbreiten, die die Leser:innen zu ergänzenden Überlegungen anregt.

Tabelle: Überblick über wesentliche Rechtsinstrumente und Regelungsbeispiele der Suffizienzpolitik

	Hohe Mengeneffekte[120]	**Mittelbare Mengeneffekte**
Energie, insb. fossile Energie	• THG-Cap & Emissionshandel • CO2-Abgabe • Stromsteuer • Kohleausstieg, Einstellung der Subventionen	• Energieeffizienzstandards (EnEV) • Erneuerbaren-Förderung (EEG)
Luft	• Luftqualitätsgrenzwerte • NEC-Caps • Luftreinhaltepläne (Bewirtschaftung)	
Fleisch und Intensivtierhaltung	• Besatzflächenvorgaben • Fleisch-Steuer • Einstellung Subventionen • Veterinär-Pharmaka-Abgabe • Nitrat- bzw. Düngemittelabgabe	• Tierhaltungs-Vorschriften • Biosiegel
Naturflächenverbrauch	• Baubeschränkungen und Innverdichtung durch B-Planung • Flächenverbrauchsrechte-Handel • Eingriffsregel • Grundsteuererhöhung • Versiegelungsabgabe • Umstellung Agrarförderung auf Grünland, extensive Nutzung	
Verkehr, insb. fossiler MIV	• Vermeiden, Verlagern • Restriktive Verkehrswegeplanung • Stadtplanung für „nahe Orte“ • Stadtzufahrtsbeschränkungen, Verkehrsverbote • Parkraumverknappung • Straßenbenutzungsabgaben • Flottenverbrauchsgrenzen CO2 • Homeoffice-Anspruch	Verbessern Ausbau ÖPNV mit Vorrangregelungen

120 Einteilung anknüpfend an SRU, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen, Sondergutachten 2019, Tz. 255.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Materialwirtschaft	• Deponieabgabe, Verbrennungsabgabe, Sonderabfallabgabe • Haftungsausschluss für Stoßstangen-Lack-Bagatellschäden – wer überlackierte Stoßstangen fährt, muss mit Kratzern rechnen und leben. • Abgaben auf seltene Erden bzw. Produkte, die diese beinhalten. • Rohstoffgewinnungsverbote und –beschränkungen (Berg-Bewirtschaftung)	• Anforderungen zu Langlebigkeit und Reziklierbarkeit von Produkten • Erweiterte Produktverantwortung von Herstellern und Importeuren: Rücknahmepflichten etc. • Recyclingquoten, Verwertungspflichten, Getrennthaltungspflichten • Deponierungsverbote und hohe Deponiesicherheitsanforderungen • Gewährleistungs- und Reparaturansprüche
Handel	• Carbon-Leakage-Zoll • Lieferketten-Gesetz • Nachhaltigkeitsbedingungen in Handelsverträgen	
Wasser	• Qualitätsziele und Gewässerbewirtschaftung gem. WRRL/WHG • Nutzung unter Gestattungs- unter Bewirtschaftungsvorbehalt • Wasserpreise/Abgaben • Ggf. Versickerungsgebote	• Emissionsminderung nach Stand der Technik
Stadtentwicklung		• Öffentliche Planungen, Einrichtungen und Investitionen für eine grün-blaue, lebenswerte Stadt mit kurzen Wegen, attraktivem ÖPNV- und Radverkehrsangebot, etc.
Übergreifend	• Umbau Steuersystem von Arbeitserwerb auf Umweltinanspruchnahme • Wettbewerbsrechtliche Inkriminierung von Externalisierungsvorteilen ggf. auch in der Lieferkette • Handelsbeschränkungen für klima- und umweltschädlich produzierte Güter	

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

VI. Verfassungsrechtliche Aspekte der Suffizienz und grundlegenden Wachstumsorientierungen des Rechts – Ansätze für eine umweltsuffiziente Wirtschafts- und Finanzordnung

Aus verfassungsrechtlicher Sicht[121] stehen mit Blick auf die Suffizienz vor allem zwei Fragenkreise im Vordergrund: Im Lichte der Grundrechte stellt sich einerseits die Frage nach der Legitimation von Eingriffen und insbesondere Bewirtschaftungsmaßnahmen zu Zwecken der Suffizienz (1.). Soweit solche Maßnahmen gerade auch zum Schutz von Leben, Gesundheit und Eigentum – vor Klimawandelfolgen, Verwüstung o.Ä. – getroffen werden, stellt sich andererseits die Frage, inwieweit dazu staatliche Handlungs- und Schutzpflichten bestehen können (2.). Über den verfassungsrechtlichen Rahmen hinaus weist die Frage nach den grundlegenden Wachstumsorientierungen des Rechts und wie es in dieser Hinsicht an die ökologischen Grenzen angepasst werden kann (3.).

1. Grundrechtliche Legitimation von Suffizienzmaßnahmen

Zu den Fragen der sachlichen Legitimation von Suffizienzpolitiken ist bereits oben unter IV.2 ausgeführt worden. Besonders gegenüber Ansätzen der Umweltressourcenbewirtschaftung wird mit Schlagworten wie der „Ökodiktatur" insinuiert, dass es sich dabei um exzessive und illegitime Eingriffe in die Freiheitsrechte der Bürger handele.[122] Zur Rechtfertigung der Grundrechtseingriffe in Eigentum, Berufsfreiheit oder allgemeine Handlungsfreiheit, die mit der Beschränkung von Ressourcennutzungen einhergehen, gelten indes keine Besonderheiten gegenüber dem, was allgemein in Bezug auf Maßnahmen des Umwelt- und Ressourcenschutzes gilt. Der Schutz der Umwelt auch im Interesse nachfolgender Generationen gehört erklärtermaßen zu den Staatszielen, deren Verwirklichung auch Eingriffe in die Grundrechte legitimieren können. Das BVerfG hat durch seinen Klimabeschluss verdeutlicht, dass Beschränkungen des Ressourcenverbrauchs gerade auch dazu erforderlich sein können, künftige Freiheitsausübungen zu gewährleisten. In welchem Maße Eingriffe auch zu

121 Eingehender dazu in diesem Band der Beitrag von *Franz Reimer*, Verfassungsrechtliche Aspekte der Suffizienz, S. 121 ff.

122 S. dazu z.B. *Schaible*, Es ist Zeit für eine wehrhafte Klimademokratie, Der Spiegel, 14/2023.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Zwecken der Ressourcenbewirtschaftung zu rechtfertigen sind, ist weithin eine Frage der Verhältnismäßigkeit. Insoweit ist von Bedeutung, ob die Suffizienz durch absolute, individuelle Beschränkungen angestrebt wird oder durch flexible Instrumente wie Handelssysteme oder Abgaben. Bedeutend ist ferner, welche Schutzgüter in Rede stehen und wie dringlich die Beschränkungen sind etwa mit Blick auf elementare Lebensgrundlagen und planetare Belastungsgrenzen. Dass die Annäherung an oder gar Überschreitung dieser Grenzen auch in besonderem Maße Beschränkungen der Umweltnutzung legitimiert, hat zuletzt der SRU in seinem Sondergutachten zur „Legitimation von Umweltpolitik" ausführlich dargelegt,[123] und dies hat – mittelbar – auch das BVerfG in seinem Klimabeschluss vom März 2021 bestätigt.[124]

Im Zusammenhang mit der Einführung des Treibhausgas-Emissionshandels hat seinerzeit das BVerfG keine grundlegenden grundrechtlichen Rechtfertigungsprobleme erkannt.[125] Im Rahmen der grundrechtlichen Prüfung hat das Gericht maßgeblich auch geprüft, ob die Zuteilungsregeln des TEHG-2005 dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG entsprechen, d.h. ob Zuteilungsunterschiede auf sachlich tragfähigen Differenzierungen beruhen.[126]

Schwieriger könnte sich die Rechtfertigung radikalerer Beschränkungs- oder Bepreisungsansätze darstellen, die sich nicht speziell auf gefährdete Ressourcen oder kritische Aktivitäten richten, sondern allgemeiner gegen hohe Ressourcenumsätze oder materiellen Konsum. Beispiel für ein solches „Dematerialisierungsinstrument" wäre eine hohe Luxussteuer bzw. stark erhöhte Umsatzsteuer, von der nur essentielle Güter ausgenommen werden.

123 SRU, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik, 2019, S. 63 ff.

124 Beschl. v. 24.3.2021, NJW 2021, 1723: Das Gericht erkannte in den Klimaschutzzielen des KSG-I einen Eingriff in intertemporäre Freiheitsrechte, weil der Zielpfad dieses Gesetzes für die Zeit nach 2030 in eine Situation führe, in der zur Umsetzung des 2050-Klimaneutralitäts-Ziels tiefgreifende Freiheitsbeschränkungen erforderlich und – dann, aber noch nicht aus heutiger Sicht – auch angemessen wären.

125 BVerfG, Beschl. v. 13.3.2007, - BvF 1/05 Tz. 75 ff. insb. zu Art. 14 GG.

126 Ebena, Tz. 79 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2. Suffizienz als Verfassungsgebot?

Im Hinblick auf die gravierenden Folgen des Klimawandels und die Gefahren, die diese für Leben, Gesundheit und Eigentum der betroffenen Menschen mit sich bringen können, wird schon länger überlegt, ob nicht in Anbetracht der Bedrohungslage eine staatliche Pflicht zum Schutze dieser Grundrechtswerte und der natürlichen Lebensgrundlagen eingreifen muss, sodass der Staat nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet ist, hinreichende Maßnahmen zur Eindämmung der THG-Emissionen zu ergreifen.[127] Zu dieser Frage hat der Klimabeschluss des BVerfG vom März 2021[128] einige neue Orientierungen gegeben. Das Gericht hat darin zwar im Grundsatz bestätigt, dass die Pflicht des Staates, seine Bürger vor gravierenden Gefahren für Leben und Gesundheit angemessen zu schützen, auch hinsichtlich der Folgen des Klimawandels gelte. Es bleibt aber dabei, dass dem Gesetzgeber in der Erfüllung seiner Schutzpflicht weite Beurteilungsspielräume zu gewähren sind, und befand, dass das bestehende Klimaschutzkonzept das Untermaß dieses Spielraums nicht unterschreite.[129] Danach dürften die grundrechtlichen Schutzpflichten im deutschen Verfassungsrecht für grundrechtliche Ansprüche auf Suffizienzsicherung wenig hergeben, jedenfalls was solch komplexe Problemzusammenhänge betrifft wie den Klimawandel oder den Biodiversitätsschutz. Anders könnten die Dinge aber liegen, wenn es um die Sicherung essentieller lokaler Ressourcen wie beispielsweise des Wasserdargebots geht. Insoweit wäre auch zu berücksichtigen, dass ein Menschenrecht auf Wasser inzwischen internationale Anerkennung gefunden hat. Das gleich gilt neuerdings sogar für ein Menschenrecht auf gesunde Umwelt.[130] Welche Ansprüche sich aus diesem Recht für Suffizienz sichernde Maßnahmen z.B. in Bezug auf gesunde Böden, Wasserressourcen und lokale Ökosystemdienstleistungen ergeben können, ist noch offen und soll auch an dieser Stelle nicht weiter untersucht werden.

---

127 Vgl. *Calliess*, Abstand halten: Rechtspflichten der Klimaschutzpolitik aus planetaren Grenzen, ZUR 2019, 385, ders., Klimapolitik und Grundrechtsschutz, ZUR 2021, 323; *Groß*, Die Ableitung von Klimaschutzmaßnahmen aus grundrechtlichen Schutzpflichten, NVwZ 2020, 337; *Ekardt*, Umweltverfassung und Schutzpflichten, NVwZ 2021, 1105; *Winter*, ZUR 2019, 259; *Wegener*, ZUR 2019, 3; *ders.*, NJW 2022, 425.

128 Beschl. v. 24.3.2021, NJW 2021, 1723.

129 Beschl. v. 24.3.2021, NJW 2021, 1723, Rn. 230 ff.

130 Human Rights Council's Resolution 48/13 of October 8, 2021.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Besondere Beachtung verdient indes die weitere Wendung im Klimabeschluss des BVerfG, wonach das zum Beschlusszeitpunkt bestehende Klimaschutzkonzept zwar nicht gegen die grundrechtliche Schutzpflicht der Bundesrepublik und das Recht der Kläger auf Leben und Gesundheit verstoße, wohl aber gegen deren Freiheitsrechtsrechte. Der Verstoß gegen die Freiheitsrechte begründet sich nach Auffassung des BVerfG im Kern dadurch, dass einerseits das Klimaziel des Paris-Abkommens und dazu ausreichende Minderungsbeiträge Deutschlands durch die deutsche Ratifizierung des Abkommens zu einer verfassungsrangigen Konkretisierung des Umweltschutzauftrags aus Art. 20a GG geworden seien, und dass andererseits das Zielgerüst des bisherigen Klimaschutzkonzepts die insofern verfassungsrechtlich verbindliche THG-Minderungslast bis 2050 in einem erheblich zu hohen Maße auf die Zeit nach 2030 vertage. Dies habe zur Folge, dass es nach 2030 zwangsläufig zu tiefgreifenden Freiheitsbeschränkungen kommen müsse, die aus heutiger Sicht und mit Blick auf den noch zur Verfügung stehenden Umsetzungszeitraum als unverhältnismäßig zu beurteilen seien.[131]

In dieser Argumentation liegt ein starkes freiheitsrechtliches Begründungsmuster für Suffizienzpolitiken, die dazu beitragen, dass Umweltnutzungsmöglichkeiten und entsprechende Handlungsfreiheiten für künftige Zeiten gesichert werden. Deutlich wird, dass die von Umweltressourcen abhängigen künftigen Freiheiten ebenso zu schützen sind wie die heutigen und dass der Staat einen bewirtschaftenden Ansatz etablieren muss, wenn andernfalls gegenwärtiger Freiheitsgebrauch übermäßig zulasten künftiger Freiheitsbetätigung geht.[132]

Wie die Leitsätze und Begründungselemente auf Suffizienzprobleme außerhalb des Klimakomplexes übertragen werden können, was dies für deren Rechtfertigung und evtl. Ansprüche bedeutet und ob auch andere gesetzliche Zielfestlegungen z.B. zur Gewässerqualität oder Luftreinhaltung als verfassungsrangige Konkretisierung der Staatsziels von Art. 20a GG einzuordnen sind: dies sind nur einige der Fragen, die sich nach dem Klimabeschluss für den weiteren Zusammenhang der Suffizienzpolitik stellen.

---

131 Zu dieser Argumentation s. u.a. *Calliess*, JuS 2023, 1 ff.; *Ekardt/Heß*, ZUR 2021, 579 *Eifert, Jura 2021, 1085*; *Franzius*, KlimR 2022, 102 ff. ; *Hofmann*, NVwZ 2021, 1587.

132 Noch vor dem Klimabeschluss des BVerfG hat sich der SRU in seinem o.g. Sondergutachten (Fn. 123) mit der Frage nach staatlichen Schutzpflichten zur Wahrung der planetaren Belastungsgrenzen befasst und anders als das BVerfG aus Art. 20a eine objektive Pflicht abgeleitet, zu den elementaren Belastungsgrenzen der planetaren und lokalen Umwelt einen gebührenden Abstand zu halten. Ebenda, S. 76.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

3. Konstitutionelle Grundlagen einer öko-suffizienten Wirtschafts- und Finanzordnung

Die Forderung, den Ressourcenverbrauch auf ein ökologisch nachhaltiges Maß zurückzuführen, steht in einem grundlegenden Spannungsverhältnis zu dem hergebrachten marktwirtschaftlichen Wirtschaftsmodell. Dieses Wirtschaftsmodell und die vergangenen Epochen scheinbar unbegrenzter Wachstumsmöglichkeiten haben auch das Recht geprägt. In vieler Hinsicht ist die Rechtsordnung darauf ausgelegt, materielle Unternehmungen zu ermöglichen und zu fördern. Dies gilt für das öffentliche Wirtschaftsrecht ebenso wie – insbesondere – das Zivilrecht. Bezeichnend für das hergebrachte Wachstumsparadigma sind die Stabilitätskriterien des Stabilitätsgesetzes,[133] dessen § 1 wie folgt lautet:

> „Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei *stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum* beitragen." (*Hervorhebung durch Autor*)

Im Lichte der Suffizienzforderung stellt sich danach die Frage, ob und wie das hergebrachte Wirtschafts- und Wachstumsmodell grundlegend geändert werden müsste, um es im Kern nachhaltigkeitsfähig zu gestalten. Eine grundlegende Ökologisierung der Wirtschaftsordnung hat u.a. *Gerd Winter* gefordert,[134] und dazu Folgendes resümiert:

> „Die Arbeit an den einzelnen sektoralen umweltrechtlichen Steuerungsinstrumenten ist beachtlich und muss weitergeführt werden. Sie befasst sich jedoch zu wenig mit dem Mengenproblem, d. h. der Tatsache, dass die qualitative Verbesserung der einzelnen Einheiten von Infrastruktur, Produktionsprozessen und Produkten von dem quantitativen Wachstum der Einheiten eingeholt oder überholt wird. Dieser Effekt kann durch eine Revision der Wachstumspolitik bewältigt werden, die einerseits die Schubfaktoren technische Realisation und Vollbeschäftigung und ande-

133 Auf die subtileren historischen Prägungen des Rechts durch das allgemeine Wachstumsstreben gehen wir näher in unserem Projektbeitrag zu den rechtlichen Implikationen des Anthropozän ein, auf den hier insoweit verwiesen wird.

134 *G. Winter* (Fn. 15), 271 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

rerseits, auf der Seite der Sogfaktoren, eine Anthropologie der Selbstbegrenzung des Menschen in den Blick nimmt. Eine solche Transformation ist einerseits durch bessere Regulierung erreichbar, bedarf aber wegen ihres grundsätzlichen Charakters einer Reform auch auf Verfassungsebene. Diese müsste die Finanzverfassung, die Grundrechte und die Rolle öffentlicher Güter revidieren und dabei eine transnationale Ko-Evolution anstreben."

Als zentrale Schritte einer suffizienzorientierten Wirtschaftsverfassungsreform nennt *Winter* u.a.:

- Das Verbot und die Abschaffung der vielfältige *Subventionierung* von Tätigkeiten, die umweltbelastende Nebenwirkungen haben,
- Die Ergänzung ökologischer *Stabilitätskriterien* i.S. eines „Contrat Naturel" vs. Hergebrachte Stabilitätskriterien,
- ein Umbau des *Sozialversicherungs- und Steuerrechts* von Besteuerung der Arbeit zur Umweltsteuer.[135]

Als wirtschaftsordnungsrechtliche Treiber des materiellen Wachstums und Ressourcenverbrauchs sind außerdem zu nennen:

- *Freihandelsgewährleistungen* als Transmissionsriemen der globalen Wachstumsdynamik und Umweltinanspruchnahme insb. dann, wenn sie keine ausreichenden Nachhaltigkeitskautelen beinhalten,
- *Eigentumsassoziierte Umweltnutzungsrechte*, sofern diese nicht hinreichend durch eine umweltsuffiziente Bewirtschaftungsordnung beschränkt sind bzw. entschädigungsfrei beschränkt werden können,
- *Ressourcengewinnungsrechte* und -regime, die die Rohstoffausbeutung nicht entlang der globalen und/oder lokalen Nachhaltigkeitsbedingungen bewirtschaften und beschränken, oder sogar fördern, wie das deutsche Bergrecht mit der Ressourcensicherungsklausel.
- *Die öffentliche Beschaffung* insb. insoweit, als sie ohne Rücksicht auf Nachhaltigkeitsbedingungen erfolgt, oder sogar dazu benutzt wird, Konjunkturanreize zu ressourcenintensivem Wachstum zu setzten.
- *Postulate gleichwertiger Lebensverhältnisse*, soweit diese i.S. eines gleichen materiellen Wohlstands verstanden werden.

Auch diese normativen Treiber der materiellen Expansion sind unter dem Suffizienzaspekt zu hinterfragen.

135 Dazu insb. auch *Petschow* et al. (Fn. 14), S. 154 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

VII. Resumé und Leitfragen für die rechtswissenschaftliche Suffizienzforschung

Der vorstehende Überblick über Problemhintergründe, Konzepte und Strategien der Suffizienz, sowie über Instrumente und Verfassungsfragen hat zum Ziel, eine weitere rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema anzuregen.

Zu diesem Zweck wurde aufgezeigt, wie – auch durchaus unterschiedlich – das Konzept der Suffizienz bisher interpretiert wurde, wie es sich mit verwandten Diskussionssträngen insb. um De- und Post-Growth sowie Ressourcenschutz überschneidet und welche Ziele, Handlungsradien und Steuerungsansätze damit assoziiert werden. Grundlegend für die Fokussierung auch der rechtswissenschaftlichen Perspektive ist, dass das Konzept der Suffizienz seine spezifische Kontur in der Abgrenzung von Öko-Effizienz und Konsistenz findet. Die Forderung nach Suffizienz reagiert auf den Umstand, dass relative Verbesserungen der Umweltverträglichkeit bzw. Ressourceneffizienz wegen des materiellen Wirtschaftswachstums nicht genügen, um den Ressourcenverbrauch im Rahmen der ökologischen Tragekapazitäten zu halten, sie ist daher darüber hinausgehend auf eine mengenmäßige Beschränkung des absoluten Ressourcenverbrauchs gerichtet ist. Dementsprechend sollte sich auch die steuerungs- und rechtswissenschaftliche Befassung mit der Suffizienzforderung auf Steuerungsansätze konzentrieren, die wesentlich (auch) einer absoluten Verbrauchsbeschränkung dienen bzw. eine solche bewirken können. In dieser weitergehenden, wachtumsbeschränkenden Nachhaltigkeitsbedingung liegt die Besonderheit der Suffizienzforderung, und es ist darin auch ein besonderer Steuerungsanspruch an den Staat und eine besondere Eingriffstiefe der Interventionen angelegt, mit denen das Ziel der Suffizienz zu verfolgen ist. Daraus ergeben sich auch besondere Fragen der staatlichen Steuerung, Verantwortung und Legitimation, die einer weiteren rechtswissenschaftlichen Befassung lohnen. Grundlegende Fragenkreise sind insbesondere die Folgenden:

- Welche Verantwortung trägt der Staat für die Suffizienz in Bezug auf wesentliche Umweltressourcen insb. aus Grundrechten und der Staatsaufgabe Nachhaltigkeit?
- Wie sind die Ziele der Suffizienz zu bestimmen und die sich dabei stellenden Fragen des Nachhaltigkeits- bzw. Auskömmlichkeitsniveaus zu beantworten?
- Mit welchen *Bewirtschaftungsinstrumenten* kann der Staat eine absolute Mengenbeschränkung (Kontingentierung) des Ressourcenverbrauchs

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

und eine Verminderung des Aktivitätsniveaus in den betreffenden Bereichen erreichen? Wie können insb. Bewirtschaftungsregime *so* gestaltet werden, dass sie angemessene, auch langfristige und komplexe Übergänge in Richtung auf Suffizienzziele ermöglichen und effektiv durchsetzen?
- Mit welchen Instrumenten kann eine von Mengenkontigenten unabhängige *Minimierung* des gesamten Ressourcenverbrauchs verfolgt werden und wie können diese Instrumente eingesetzt und ausgestaltet werden, wie insb. Umweltabgaben, Bedarfs- und Alternativenprüfung, Kompensationspflichten?
- Welche Anforderungen sind an die *Rechtfertigung* und insb. Verhältnismäßigkeit von Suffizienzzielen und der darauf gerichteten Interventionen zu stellen?
- Welche inter- und intragenerationellen sowie räumlichen und internationalen *Verteilungsfragen* stellen sich im Rahmen von Bewirtschaftungs- und Minimierungsansätzen und wie können sie verfassungskonform und akzeptanzfördernd gelöst werden?
- Welche gestaltenden und beeinflussenden Möglichkeiten hat der Staat im Bereich der Raumplanung, Infrastrukturentwicklung und sonstigen fiskalischen Aufgabenfelder der Daseinsvorsorge, Beschaffung und Strukturförderung?
- Wie weit kann er Leistungsangebote der Daseinsvorsorge und Infrastruktur vermindern oder verändern ohne verfassungs- und gesetzesrechtliche Gewährleistungen zu verletzen?
- Welche grundlegenden Treiber für ressourcenzehrende Wirtschafts- und Lebensweisen finden sich im wirtschaftsrechtlichen Rahmen, einschließlich primär- und verfassungsrechtlicher Vorgaben und wie können diese in Richtung Suffizienz umgestaltet werden?
- Kann heute politisch oder rechtlich bereits von einem „Suffizienzprinzip" u.U. auch als Ausdruck des Vorsorgeprinzips die Rede sein? Wäre ein solches Prinzip wünschenswert und ggf. mit welchem Inhalt und welcher Verankerung?

Zu diesen Fragekomplexen wurden hier erste Präzisierungen, Systematisierungen versucht und auch Überlegungen zu ihrer Beantwortung unternommen. All dies soll Anregungen für eine weiterführende rechtswissenschaftliche Diskussion über Suffizienz zu geben, wie sie in den folgenden Beiträgen dieses Bands geführt wird.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Anthropozän und Erdsystemkrise: Suffizienz als Leben und Wirtschaften innerhalb ökologischer Grenzen

Andrea Bues / Wolfgang Lucht[*]

I.	Einleitung: Zur Bedeutung von Suffizienz im Anthropozän	65
II.	Gesellschaftlicher Stoffwechsel und der materielle Druck auf das Erdsystem	69
	1. Extraktionen und Ernten: Schädigung des Lebensraumes	71
	2. Emissionen und Abfälle: Schädigung von Umwelt und Klima	73
	3. Planetare Belastungsgrenzen und sozial-ökologische Governance	76
III.	Suffizienz und Gerechtigkeit, Wirtschaften in Kreisläufen und Fragen der Lebensqualität	78
	1. Gerechtigkeit und Teilhabe	79
	2. Wirtschaften als Teil von Kreisläufen	80
	3. Suffizienz als möglicher Gewinn an Lebensqualität	80
IV.	Suffizienzpolitik: Legitimation und Herausforderungen für staatliches Handeln	81
V.	Fazit: Suffizienz und Nachhaltigkeit	84

I. Einleitung: Zur Bedeutung von Suffizienz im Anthropozän

> *"Just the thought of being in a crisis that we cannot buy, build or invest our way out of seems to create some kind of collective mental short circuit" (Greta Thunberg et al., Guardian, 2020).*

Kaufen, bauen, investieren: Viele Vorschläge zur Bewältigung der Umwelt- und Klimakrise stellen Innovation und Investition in den Mittelpunkt. Sie sind Ausdruck eines Glaubens daran, dass die Menschheit, die Wirtschaft, die Gesellschaft vor allem technologische Verfahren zur Krisenlösung finden wird. Effizienzstrategien sollen die Wirkungs- und Nutzungsgrade erhöhen und Konsistenzstrategien Ressourcen im Kreislauf führen sowie nicht erneuerbare durch biogene Ressourcen austauschen[1]. Diese Perspektive blendet jedoch aus, dass diese Verfahren die Menge an Ressourcen und Rohstoffen und die damit verbundenen Umweltwirkungen nicht unbe-

---

* Dieser Beitrag basiert auf einem Vortrag von Prof. Dr. Wolfgang Lucht auf dem Workshop „Rechtliche Perspektiven der Suffizienz" am 25.04.2022 am Helmholz-Zentrum für Umweltforschung, sowie SRU (2019) und auf laufenden Arbeiten des SRU zum Thema Suffizienz.

1 *Behrendt et al.*, Effizienz, Konsistenz, Suffizienz: Strategieanalytische Betrachtung für eine Green Economy 2018; *Stengel*, Die Konsumgesellschaft in der ökologischen Krise, 2011, S. 127.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dingt insgesamt senken und die Menge, die davon nachhaltig zu Verfügung steht, begrenzt und in vielen Fällen bereits übernutzt ist. So verbraucht die Menschheit global gesehen 1,7-mal die Biokapazität der Erde, Deutschland 2,9 mal.[2] Die Bevölkerung Deutschlands hatte am 05. Mai 2022 bereits so viele Ressourcen verbraucht, wie die Erde im ganzen Jahr erneuern könnte, wenn alle so leben würden wie in Deutschland.[3]

Die wachstumsorientierte und materielle Beschleunigung, die nun häufig auch den Weg aus den Krisen weisen soll, hat die Menschheit bereits in ein neues Zeitalter der Destabilisierung der Erde geführt. Der Mensch ist längst zu einem entscheidenden Faktor für die weitere Entwicklung des Erdsystems geworden: Die durchschnittliche globale Erdoberflächentemperatur hat sich im Vergleich zur vorindustriellen Zeit bereits um ungefähr 1,2°C erwärmt, die derzeitige Rate an Biodiversitätsverlust kommt einem 6. Massensterben der Erdgeschichte gleich.[4] Unter anderem aufgrund dieser Entwicklungen wurde die neue geologische Epoche des Anthropozäns vorgeschlagen.[5] Auch wenn der Begriff in der Geologie noch nicht offiziell zur Beschreibung eines neuen Erdzeitalters bestätigt wurde,[6] wird er inzwischen vielfach verwendet, um zu beschreiben, dass der materielle Eingriff des Menschen in die Erdkreisläufe eine Dimension angenommen hat, die die klimatischen und ökologischen Erdsystemfunktionen grundlegend ändert und die Erde insgesamt auf einen neuen Entwicklungspfad setzt.[7]

Seit Mitte des 20. Jahrhunderts nehmen die menschlichen Auswirkungen auf das Erdsystem rapide und in großem Umfang zu. Zahlreiche Kennzahlen beschreiben diese „große Beschleunigung",[8] beispielsweise zur Weltbevölkerung, zur Urbanisierung, zur Intensität der Landnutzung oder Wirtschaftsleistung. Gleichzeitig lässt sich die große Beschleunigung auch

2 Earth overshoot Day, German Overshoot Day: 5. Mai. Städte und Bürgerinitiativen zeigen lokale Antworten für das gute Leben, 2022.

3 Ebenda.

4 *Ceballos et al.*, Biological annihilation via the ongoing sixth mass extinction signaled by vertebrate population losses and declines, PNAS 114 (30) 2017, E6089-E6096.

5 *Crutzen und Stroemer*, The "Anthropocene". International Geosphere-Biosphere Programme Newsletter 41, 17-18; *Crutzen*, Geology of mankind, Nature 415 (6867) 2002, 23.

6 *Zalasiewicz et al.*, The Anthropocene as a Geological Time Unit: A Guide to the Scientific Evidence and Current Debate, Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

7 *Steffen et al.*, Trajectories of the Earth System in the Anthropocene, Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America 115 (33), 2018, 8252-8259.

8 *Steffen et al.*, The Anthropocene – Are Humans Now Overwhelming the Great Forces of Nature? AMBIO 36 (8) 2007, 614-621; *Steffen et al.*, The trajectory of the Anthropocene: The Great Acceleration, The Anthropocene Review 2 (1), 2015, 81-98.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

anhand konkreter materieller Indikatoren beschreiben, wie die anthropogenen Veränderungen der biogeochemischen Kreisläufe der Erde (v.a. Kohlenstoff, Stickstoff, Phosphor), die anthropogenen Treibhausgasemissionen und anderen Abfallstoffen, der Habitat- und Artenverlust, der Anstieg der globalen Mitteltemperatur, der stratosphärische Ozonabbau oder die Ozeanversauerung. Zusammenfassend lässt sich die Klima- und Biosphärenkrise als Erdsystemkrise beschreiben, die durch den materiellen anthropogenen Druck verursacht ist.

Dass der Mensch tiefgreifende Veränderungen des Erdsystems verursacht, ist gesichert. Jedoch ist noch offen, welche Art von Anthropozän sich entwickeln wird, da dies von den Reaktionen der Menschheit abhängt. Idealtypisch sind zwei verschiedene Varianten denkbar: ein noch holozänartiges Anthropozän und ein Verwüstungsanthropozän.[9] In letzterem ist die Klimaerwärmung im Sinne einer „Heißzeit" deutlich vorangeschritten und die Umwelt bzw. Biosphäre auch durch die vorherrschenden Formen der Landnutzung hochgradig degradiert. Die grundlegenden Erdsystemfunktionen, von denen auch die Gesellschaften der Menschen abhängig sind, sind dabei so grundlegend verschieden von denjenigen des vorangegangenen Erdzeitalters des Holozäns, dass der Mensch und zahlreiche Ökosysteme sich außerhalb ihrer ökologischen Nische befinden. Dies stellt die menschlichen Gesellschaften vor fundamentale Herausforderungen: die historisch bekannten, vorhersagbaren und insgesamt günstigen klimatischen Bedingungen des Holozäns, auf denen die gesamte geschichtliche Entwicklung von Kulturen und Zivilisationen bisher beruhten, bestehen nicht fort. Dem gegenüber steht das holozänartige, stabilisierte Anthropozän, in dem zwar die Erde durch menschengemachten Einfluss deutlich verändert ist, die Erdsystemfunktionen jedoch in ihren Grundfunktionen noch zur Verfügung stehen, indem wichtige Grenzen der erdsystemaren Veränderung eingehalten sind. Die Erde würde dann, auch durch die Handlungsweise der Gesellschaften, in ihrem derzeitigen, historisch vertrauten Operationsmodus bleiben.

Welches der beiden Varianten in Zukunft die Erde prägen wird, ist mit der Frage verknüpft, inwieweit der materielle Eingriff des Menschen auf das Erdsystem begrenzt werden kann trotz der fortlaufenden technischen und wirtschaftlichen Entwicklung und der steigenden Zahl der Weltbevölkerung. Dieser Beitrag argumentiert, dass nur durch eine absolute Senkung

9 SRU, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen - Zur Legitimation von Umweltpolitik, 2019.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

des anthropogenen Drucks auf die Erdsystemfunktionen fundamentale Auswirkungen auch auf die Menschheit abgewendet werden können. Dabei wird die materielle Dimension des anthropogenen Drucks auf die Erde ins Zentrum gerückt: Nicht allein durch die etablierten Nachhaltigkeitskonzepte der Konsistenz und Effizienz lassen sich folgenreiche Auswirkungen auf das Erdsystem abwenden, sondern eine absolute Minderung des durch materielle Entwicklungen verursachten Drucks auf die Erdsysteme ist notwendig. Hierbei ist Suffizienz von zentraler Bedeutung.

Suffizienz ist ein facettenreicher Begriff, der vielfältig definiert werden kann. In der Literatur wird er häufig sowohl als Mittel als auch als Zweck an sich betrachtet.[10] Wenn damit eine normative Abkehr vom konsumorientierten und schnellen Lebensstil hin zu langsamem und weitgehend dematerialisiertem Lebensstil beschrieben wird (siehe 3.3), also mit individuellen Entscheidungen zum Lebensstil und als Idee, Weltanschauung oder Vision in Zusammenhang gebracht wird, kann das Konzept als Zweck an sich verstanden werden.[11] Als Mittel wird es herangezogen, wenn es darum geht, Produktion und Konsum insgesamt auf ein Niveau zu senken, das die Einhaltung ökologischer Grenzen erlaubt.[12] Grundsätzlich schließen sich diese beiden Definitionen nicht aus.

Die akademische Suffizienzliteratur hat mindestens drei verschiedene theoretische Wurzeln.[13] Die erste der *ökologischen Ökonomie* (ecological economics), in der die Diskussion um Suffizienz stark mit der Kritik an Effizienzmaßnahmen und deren Rebound-Effekten verknüpft ist. Die ökologische Ökonomie thematisiert steady-state Wirtschaftsmodelle, Grenzen des Wirtschaftswachstums und eine notwendige Senkung des „matter-energy throughput". Ebenso sind in diesem Konzept die Ideen des Degrowth (in kritischen Bereichen) zu verorten. In der *politischen Ökologie* wird Suffizienz aus dem Blickwinkel der sozialen und politischen Aspekte betrachtet. Hier werden Fragen der sozialen Gerechtigkeit und Arbeit aufgeworfen und Suffizienz als ein Beitrag zur Lösung diverser sozialer und politischer Probleme angesehen, beispielsweise durch eine Umverteilung bzw. gerechteren Verteilung zwischen globalem Süden und Norden. Drittens fokussiert die *ökologische Philosophie* (ecological philosophy) auf die ethischen Aspekte

10 *Jungell-Michelsson/Heikkurinen*, Sufficiency: A systematic literature review, Ecological Economics 2022, 107380.
11 Ebenda.
12 Ebenda.
13 Ebenda.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

der Suffizienz. Hier steht die Hinwendung zu nicht-materiellen Werten im Mittelpunkt, die gleichzeitig das Wohlergehen und eine gerechtere Verteilung der knappen Ressourcen der Erde fördern sollen.[14] Ein wichtiger Aspekt ist hier Selbstbegrenzung.[15]

Vor diesem Hintergrund hat dieser konzeptionelle Beitrag zum Ziel, mit Fokus auf die materielle Dimension des Begriffs einen interdisziplinären und überblicksartigen Blick auf das Themenfeld Suffizienz aus Sicht der Erdsystemanalyse zu werfen. Suffizienz wird in diesem Beitrag als ein Leben und Wirtschaften innerhalb der planetaren Belastungsgrenzen konzeptionalisiert, während gleichzeitig die zweite Säule von Nachhaltigkeit, das Menschenrecht auf ein Leben in Würde, mitgedacht wird. Zu diesem Zweck wird zunächst in das Konzept der gesellschaftlichen Stoffströme eingeführt, dann auf die planetaren Belastungsgrenzen eingegangen (Abschnitt 2). Suffizienz wird dann kurz aus den Blickwinkeln von Gerechtigkeit und Teilhabe, Wirtschaften als Teil von Kreisläufen und als kulturelle Praktik diskutiert (Abschnitt 3). Abschließend werden einige Hemmnisse für eine Stärkung von Suffizienz in Politik und Gesellschaft beschrieben (Abschnitt 4) und ein Fazit gezogen (Abschnitt 5).

II. Gesellschaftlicher Stoffwechsel und der materielle Druck auf das Erdsystem

Zunächst soll der Zusammenhang zwischen Erdsystemkrise, gesellschaftlichem Stoffwechsel und einer Governance der Stoffströme schematisch dargestellt und die Rolle von Konsistenz, Effizienz und Suffizienz verdeutlicht werden (Abb. 1). Die Abbildung zeigt, in welcher Weise die Erdsystemkrise eine Folge des gesellschaftlichen Stoffwechsels[16] und damit anthropogen materiell bedingt ist. Eine Strategie, die den Druck auf das Erdsystem und die Umwelt insgesamt reduziert, kann die Erdsystemkrise mindern bzw. abmildern. Die materiellen Austauschprozesse zwischen Gesellschaft

14 *Folkers/Peach*, All you need is less. Eine Kultur des Genug aus ökonomischer und buddhistischer Sicht, München: Oekom Verlag, 2020.

15 *Jungell-Michelsson/Heikkurinen*, (Fn.) 10.

16 Konkret bezieht sich dieser Ausdruck im Folgenden auf die Effekte der Menschheit insgesamt, also auf die planetare soziale Ökologie der Menschheit – dies soll aber keineswegs davon ablenken, dass für die meisten Effekte die wohlhabenderen gesellschaftlichen Schichten der Konsumgesellschaften der Industriestaaten und einiger Schwellenländer verantwortlich sind (siehe auch 3.1).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

und Umwelt werden in Anlehnung an den Stoffwechsel von Organismen als *gesellschaftlicher Stoffwechsel* oder auch sozialer Metabolismus bezeichnet.[17] Damit werden Energie - und Ressourcenströme bezeichnet, die in Form von Input (Extraktionen und Ernten) und Output (Emissionen und Abfälle) mit der natürlichen Umwelt und, auf größerer Skala, dem Erdsystem interagieren. Schematisch gesehen schädigen *Extraktionen und Ernten* (siehe 2.1) als Input für den gesellschaftlichen Stoffwechsel den Lebensraum durch Landtransformation und verursachen auch den Verlust an Biodiversität. Extraktionen und Ernten tragen damit zur Biosphärenkrise als einer der beiden wichtigen Dimensionen der Erdsystemkrise bei. *Emissionen und Abfälle* (siehe 2.2) als Output des gesellschaftlichen Stoffwechsels tragen sowohl zur Biosphärenkrise als auch zur Klimakrise bei, die zweite Dimension der heutigen Erdsystemkrise.

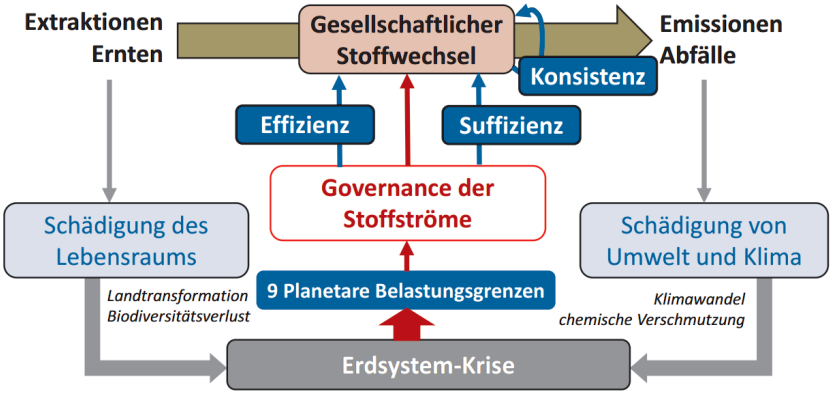

Abbildung 1: Gesellschaftlicher Stoffwechsel, Erdsystemkrise und Governance der Stoffströme.

Die Erdsystemkrise in Form von Biosphären- und Klimakrise wird insbesondere auch durch neun *planetare Belastungsgrenzen* (siehe 2.3) beschrieben: für neun miteinander wechselwirkende Kennzahlen zum Zustand des Erdsystems wird ein sicherer Handlungsraum vorgeschlagen, innerhalb

17 *Martinez-Alier*, Ecological economics : energy, environment and society, 1987; *Fischer-Kowalszki/Haberl*, Social metabolism: a metrics for biophysical growth and degrowth, in: Martinez-Alier/Muradian, R. (Hrsg.), Handbook of Ecological Economics, Cheltenham: Edward Elgar 2015, S. 100-138.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dessen die Erdfunktionen noch soweit funktional sind, dass das Risiko für disruptive Störungen für die menschlichen Gesellschaften gering ist. Sie bieten einen Ansatzpunkt für eine *Governance der Stoffströme*: eine Begrenzung des gesellschaftlichen Stoffwechsel in der Art, dass die planetaren Belastungsgrenzen mit hoher Wahrscheinlichkeit eingehalten werden. Dies knüpft auch an die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie an, in der es im Zusammenhang mit dem Leitprinzip Nachhaltigkeit heißt, dass "die planetaren Grenzen zusammen mit der Orientierung an einem Leben in Würde für alle (ein Leben ohne Armut und Hunger; ein Leben, in dem alle Menschen ihr Potenzial in Würde und Gleichheit voll entfalten können) die absolute äußere Beschränkung vorgeben".[18]

Eine solche Governance kann sich der bestehenden Konzepte der Effizienz, Konsistenz und eben auch Suffizienz bedienen. Zentral dabei muss sein, dass der Input sowie der Output insgesamt vermindert wird – der materielle Eingriff des Menschen, der die Erdsystemkrise verursacht, muss reduziert werden, um das Risiko für ein Verwüstungsanthropozän zu mindern. Damit ist der heutige gesellschaftliche Stoffwechsel Ursache für die Erdsystemkrise und daher Stellschraube in Form einer zur Einhaltung der Grenzen notwendigen Suffizienzpolitik. Im Folgenden werden die genannten Konzepte näher ausgeführt.

1. Extraktionen und Ernten: Schädigung des Lebensraumes

In den letzten 50 Jahren hat sich die Weltbevölkerung verdoppelt, die globale Wirtschaft ist beinahe um das Vierfache und der globale Handel beinahe um das Zehnfache gewachsen.[19] Im Jahr 2020 wog die Gesamtheit der menschlich gefertigten Materie („anthropogenic mass") wie beispielsweise Gebäude, Infrastrukturen und Kunststoffe erstmals mehr als die Gesamtheit der natürlichen Biomasse in Form von Flora und Fauna, gemessen in Trockenmasse.[20] Der Input für diese anthropogenen Strukturen entstammen der Natur und ändern und degradieren die terrestrischen und

18 Bundesregierung, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Weiterentwicklung 2021, S. 14, Original teils in fett.

19 IPBES, Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services 2019, S. XVII.

20 *Elhacham et al.*, Global human-made mass exceeds all living biomass, Nature 588 (7838) 2020, 442-444.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

marinen Lebensräume der Erde: Rohstoffe und Ressourcen werden zu Bau- und anderen Ausgangsmaterialien verarbeitet, Tiere und Pflanzen werden entnommen oder domestiziert. Die Biomasse von Menschen (36%) und Nutztieren (60%) überwiegt heute die Biomasse von wilden Säugetieren (4%) bei weitem, die Biomasse von domestiziertem Geflügel ist ungefähr dreimal größer als die wild lebender Vögel.[21] Diese Quantifizierung des menschlichen Tuns auf der Erde illustriert, wie weit der Mensch in die Materialität der Erde bereits eingegriffen hat und Teil von ihr geworden ist. Der gesellschaftliche Stoffwechsel ist hier die zentrale analytische Kategorie. Es wird auch diskutiert, diesen emergierenden materiellen Komplex als „Technosphäre" zu den Sphären der Erde zu zählen.[22]

Während Indikatoren, die Extraktionen und Ernten für den gesellschaftlichen Stoffwechsel beschreiben, seit ungefähr 50 Jahren einen rapide steigenden Ressourcenverbrauch anzeigen, zeigen gleichzeitig die Kennzahlen für den Zustand der Natur und der Ökosysteme deutlich nach unten: Der Wert des landwirtschaftlichen Pflanzenbaus hat sich seit 1970 ungefähr verdreifacht und die Ernte von Holz hat um 45 Prozent zugenommen – gleichzeitig hat Landdegeneration wie z.B. Erosion bereits die Produktivität auf 23 Prozent der globalen Landfläche reduziert.[23] Auf terrestrische und Süßwasserökosysteme hat der Landnutzungswandel den größten negativen Effekt seit 1970, gefolgt von direkter Nutzung und v.a. Übernutzung und der Entnahme von Tieren, Pflanzen oder anderen Organismen.[24] In den Meeren hat vor allem die Überfischung den größten negativen Effekt (ibid.). Die meisten Kennzahlen für den Zustand der Biodiversität beschreiben eine alarmierende Entwicklung. So beschreibt der Living Planet Index die weltweit beobachtete Populationsstärke beobachteter Säugetiere, Vögel, Amphibien, Reptilien und Fischen. Von 1970 bis 2016 ging dieser im Schnitt um 68% zurück.[25] Auch der Species Habitat Index, der Red List Index oder der Biodiversity Intactness Index zeigen einen sinkenden Trend (ibid.). Aufgrund dieser Entwicklung der Biosphäre und insbesondere des rapiden Verlusts an Artenvielfalt wird insgesamt auch vom sechsten Massensterben der Erdgeschichte gesprochen[26] und damit in Zusammenhang mit fünf

21 *Bar-On Yinon et al.*, The biomass distribution on Earth, PNAS 115 (25) 2018.
22 *Hermann-Pillath*, The Case for a New Discipline: Technosphere Science, Ecological Economics 149, 2018, 212-225.
23 IPBES (Fn. 19), S. XV.
24 IPBES (Fn. 19), S. XVI.
25 WWF, Living Planet Report 2020 - Bending the curve of biodiversity loss, 2020.
26 *Ceballos* et al. (Fn. 4).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

anderen Ereignissen der Erdgeschichte gestellt, in denen das Leben auf der Erde eine fundamentale Störung erlebte.

Die Menschheit und ihre Gesellschaften ist jedoch elementar von einer intakten und funktionierenden Biosphäre abhängig. Dies bezieht sich nicht nur auf Ökosystemleistungen, die direkt gemessen werden können und oft direkten wirtschaftlichen Wert haben, wie z.B. Bereitstellung und Filtrierung von Trinkwasser oder Bestäubung von Nutzpflanzen. Es besteht auch ein immaterieller Wert für Kultur, Identität, Erholung und Spiritualität. Eine intakte Natur ist deshalb auch essentiell, um die Sustainable Development Goals (SDGs) der Vereinten Nationen zu erreichen: 80 Prozent der Ziele werden von den derzeitigen negativen Trends bei der Biodiversität und den Ökosystemen unterminiert, und zwar SDGs in den Bereichen Armut, Hunger, Gesundheit, Wasser, Städte, Klima, Meere und Land.[27] Auch in Deutschland liegt die Mehrheit der umweltbezogenen Nachhaltigkeitsindikatoren im Trend nicht auf Kurs auf die selbst beschlossenen Ziele.[28]

2. Emissionen und Abfälle: Schädigung von Umwelt und Klima

Auch die Output-Seite des gesellschaftlichen Stoffwechsels macht deutlich, wie der materielle Eingriff des Menschen in das Erdsystem zu dessen fundamentaler Krise beiträgt: die abgeführten Abfall- und Emissionsströme führen zur chemischen Umweltbelastung bzw. zur globalen Klimaerwärmung. Schädliche anthropogene Stoffeinträge umfassen beispielsweise Pestizide, Nährstoffeinträge wie Stickstoff und Phosphor, Kunststoffe wie Mikroplastik, Nanomaterialien, Arzneimittelwirkstoffe oder radioaktive Substanzen. Unbehandelte Abfallstoffe, Schadstoffe aus Industrie, Tagebau und Landwirtschaft, das unkontrollierte Ausfließen von Öl und die Abladung toxischer Stoffe haben stark negative Auswirkungen auf Böden und die Süß- und Meerwasserqualität.[29] Sie schädigen die natürliche Umwelt zunächst auf lokaler Ebene, sind jedoch in ihrer Gesamtheit für die Beschreibung des Erdsystemwandels von Bedeutung. Da die jährliche Produktion und der Eintrag neuartiger Substanzen auf globaler Ebene schneller vonstatten geht als diese bewertet und überwacht werden können, wird die planetare Belastungsgrenze (siehe 2.3) für den Eintrag neuartiger Substanzen als be-

27 IPBES (Fn. 19), S. XIX.
28 SRU (Fn. 9).
29 IPBES (Fn. 19), S. XVII.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

reits überschritten bewertet.[30] „Neuartig" bezieht sich hier auf Substanzen, die neuartig im geologischen Sinne sind und umfangreiche Auswirkungen haben können, bis hin zu einer Gefährdung der Funktionsfähigkeit von Erdsystemprozessen. Der Eintrag von Kunststoffen (u.a. Mikroplastik) ist hier ein besonderer Grund zur Besorgnis.[31] Das Kernproblem ist, dass für einen Großteil dieser Substanzen die ökologische Unbedenklichkeit nicht nachgewiesen ist.

Eine der grundlegendsten Folgen des materiellen Eingriffs des Menschen in das Erdsystem ist der Klimawandel, der mit CO_2 ebenfalls auf einem Abfallstrom beruht. Wenn alle derzeitigen Klimaschutzzusagen vollständig umgesetzt würden, steuert die Erde auf eine Erwärmung von 2,7° C zu – bei allen bis 2030 gemachten Zusagen um 2,4°C.[32] Dies liegt deutlich über dem Schwellenwert von 1,5°C, der wesentlich dafür angesehen wird, zentrale Erdsystemfunktionen zu erhalten und eine Veränderung grundlegender Funktionszusammenhänge im Erdsystem abzuwenden. Dies würde auch fundamentale Risiken für viele gesellschaftlich relevante Sektoren mit sich bringen. Diese Risiken sind ausführlich dokumentiert durch die Sachstandsberichte des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), eines der größten Wissenschaftsprozesse der Menschheit.[33] Im Folgenden wird nur eine Auswahl an Aspekten kurz aufgegriffen.

Die Wirkungen der anthropogenen Treibhausgasemissionen auf den Strahlungshaushalt der Atmosphäre führen zu einer Vielzahl von Effekten, die die Voraussetzungen für das Leben auf der Erde grundsätzlich verändern können. Darunter fällt zum einen die *Verschiebung klimatischer Mittelwerte*. Weiterhin steigende Emissionen führen zu fünf „Reasons for

30 *Persson et al.*, Outside the Safe Operating Space of the Planetary Boundary for Novel Entities. Environmental Science & Technology 56 (3), 2022, 1510-1521.

31 Ebenda.

32 *Climate Analytics, New Climate Institute*, Climate Action Tracker. Despite Glasgow Climate Pact 2030 climate target updates have stalled, 2022.

33 IPCC, Climate Change 2021. The Physical Science Basis. Working Group I Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Summary for Policymakers 2021 Cambridge, New York: Cambridge University Press; IPCC, Climate Change 2022. Impacts, Adaption and Vulnerability. Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2022; *dass.*, Climate Change 2022. Mitigation of Climate Change. Working Group III Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2022.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Concern",[34] die je nach Höhe der ansteigenden Temperatur (z.B. über 1,5° C) Risiko und Auswirkungen für fünf analytische Kategorien des Erdsystems beschreiben. Für einzigartige und bedrohte Systeme, wie beispielsweise Korallenriffe, sind Risiken und Auswirkungen bei einer Erderwärmung von über 1,5°C sehr groß, ähnliches trifft auf Extremwetter-Ereignisse wie Hitzewellen, Starkniederschläge und Küstenüberschwemmungen zu. Mit steigender Temperatur nehmen auch die Risiken für die räumliche Verteilung der Folgen des Klimawandels zu, wie beispielsweise der regionalen Wasserverfügbarkeit. Zwei weitere Kategorien sind die global aufaddierten Auswirkungen aufgrund der Gleichzeitigkeit von Klimawandelfolgen z.B. in ökologischen, hydrologischen und meteorologischen Kategorien, sowie große Einzelereignisse auf planetarer Ebene, wie abrupte Übergänge im Klima- und Biosphärensystem.

Die Folgen einer allmählich ansteigenden Mitteltemperatur stehen zumeist im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion. Abrupte Klimafolgen, die u.a. auch *Kipppunkte* im Erdsystem umfassen, sind jedoch ebenfalls von zentraler Bedeutung. Diese beziehen sich auf Teilsysteme der Erde, die in der Nähe eines Schwellenwertes bei geringer weiterer Veränderung relevanter Umweltparameter in einen qualitativ anderen Zustand übergehen können. Diese Änderungen können abrupt oder allmählich sein und sind oft irreversibel.[35] Kippelemente im Erdsystem beziehen sich auf Veränderungen im Eis (z.B. Abschmelzen Grönländischer Eisschild, Auftauen Permafrost), in den großskaligen Zirkulationsmustern (z.B. Änderungen im Jet-Stream oder dem „Golfstrom" bzw. der thermohalinen Zirkulation des Nordatlantiks) oder in der Biosphäre (z.B. Kippen des Amazonas, Absterben tropischer Korallenriffe).[36]

Diese hier nur kurz eingeführten Wirkungen des Klimawandels machen deutlich, welche direkten Auswirkungen der materielle Eingriff des Menschen auf das Erdsystem hat. Veranschaulicht und genutzt kann dies durch das Konzept des CO_2-Budgets: Die globale Erwärmung steigt nahezu linear mit der Gesamtmenge der seit Beginn der Industrialisierung durch die Menschheit verursachten CO_2-Emissionen an. Wieviel CO_2 insgesamt noch

34 IPCC, Climate Change 2022. Impacts, Adaption and Vulnerability (Fn. 33).

35 *Lenton et al.*, Tipping elements in the Earth's climate system. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America 105 (6), 2008, 1786-1793; *Lewermann et al.*, Potential climatic transitions with profound impact on Europe. Climatic Change 110 (3), 2012, 845-878.

36 WBGU, Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ausgestoßen werden darf, um global eine bestimmte Temperaturgrenze einzuhalten, wird regelmäßig vom IPCC ermittelt.[37] Das globale CO_2-Budget kann auch, unter gewissen Annahmen, auf die nationalstaatliche Ebene heruntergebrochen werden und dort als Richtschnur für die Evaluierung nationaler Klimapolitik dienen.[38]

3. Planetare Belastungsgrenzen und sozial-ökologische Governance

Diese Ausführungen zeigen auf: Der materielle Eingriff des Menschen in das Erdsystem hat ein historisch beispielloses Ausmaß angenommen. Der gesellschaftliche Stoffwechsel insgesamt kann die Erde in einen neuen Zustand überführen, das Verwüstungsanthropozän. Der gesellschaftliche Stoffwechsel ist damit das zentrale analytische Konzept, um die Ursache der Erdsystemkrise zu verstehen und kann als der tieferliegende Kern der Nachhaltigkeitsdebatte verstanden werden. Bisher werden die verschiedenen Krisen der Klimaerwärmung und der Expansion der Landnutzung zumeist getrennt voneinander betrachtet - ein systematischer Blick auf den gesellschaftlichen Stoffwechsel jedoch zeigt, dass sie eng zusammenhängen. Er erlaubt, Schlussfolgerungen für eine darauf aufbauende Politik bzw. die Herausforderung zu entwerfen, vor welcher die Menschheit steht. Es stellt sich die Frage, wie weit sich die Menschheit angesichts der fundamentalen Risiken für die menschlichen Gesellschaften, die ein grundlegender Erdsystemwandel bzw. Verwüstungsanthropozän mit sich bringt, insgesamt noch „auf das Eis hinauswagt" bzw. hinauswagen sollte (Abb. 2).

37 IPCC, Climate Change 2021 (Fn. 33).

38 SRU, Wie viel CO2 darf Deutschland maximal noch ausstoßen? Fragen und Antworten zum CO2-Budget, 2022.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

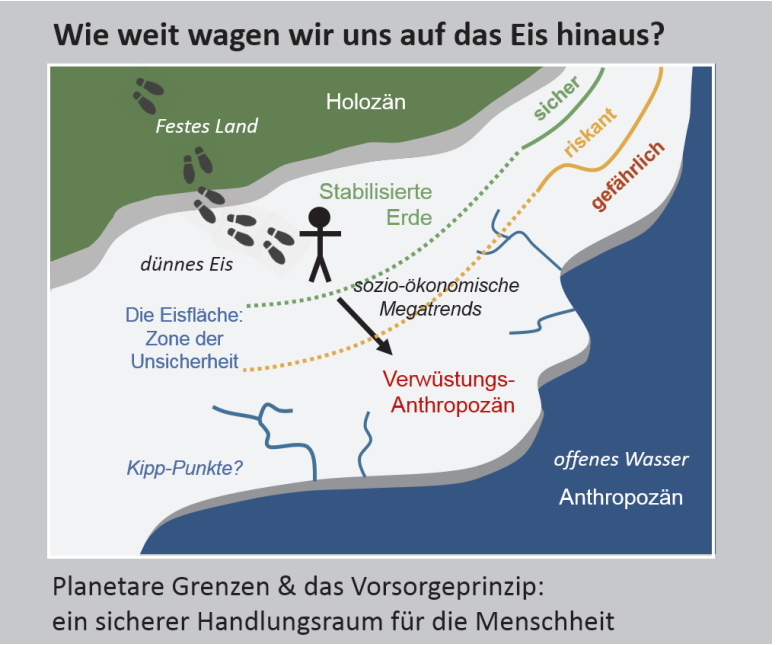

Abbildung 2: Planetare Grenzen und Vorsorgeprinzip

Damit der Zustand der Erde erneut stabilisiert und somit das Risiko für ein Verwüstungsanthropozän gesenkt wird, müssen die sozio-ökonomischen Megatrends bzw. der gesellschaftliche Stoffwechsel insgesamt so kontrolliert werden, dass sie gewisse Grenzen einhalten. Eine Governance der Stoff- und Energieströme sollte also genau dies im Blick haben: den absoluten Druck auf die Erdsystemfunktionen zu reduzieren. Der Zustand der Erde würde ein neues planetares Gemeingut begründen, dessen Erhalt ein System der ausgehandelten Verpflichtungen auch im Bereich nationaler Souveränität nach sich zieht. Damit wäre auch dem Vorsorgeprinzip Rechnung getragen. Um geeignete Schwellenwerte für globale Umweltveränderungen dafür zugrunde zu legen, eignet sich das Konzept der planetaren Belastungsgrenzen[39]. Für neun Dimensionen des Erdsystems grenzt das Konzept einen quantitativ bestimmten „sicheren Handlungsraum für die

39 *Rockström et al.*, A safe operating space for humanity, Nature 461 (7263) 2009, 472-475; *Steffen et al.*, Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet, Science 347, 2015, 6223.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Menschheit“ von einem Bereich des erhöhten Risikos für den Übergang in ein Verwüstunganthropozän ab.

Die planetaren Belastungsgrenzen beschreiben den physikalischen, biogeochemischen und ökologischen Zustand der Erde. Vier Eigenschaften bzw. Prozesse werden dabei betrachtet und jeweilige planetare, quantitative Grenzen definiert. Zum einen die *physikalischen Erdeigenschaften* in Form zweier planetarer Grenzen zum Klimawandel und zur Aerosolbelastung. Zweitens werden die *biogeochemischen Erdkreisläufe* betrachtet, die planetare Belastungsgrenzen für Stickstoff- und Phosphoreinträge, zur Ozonbelastung, zum Süßwasserverbrauch und zur Ozeanversauerung umfassen. Drittens wird die *Biosphärenintegrität* betrachtet und die Intaktheit der Biosphäre als planetare Grenze vorgeschlagen, die das Ausmaß der Landnutzung und die Veränderungen der biologischen und funktionalen Diversität beinhaltet. Viertens beschreibt eine planetare Belastungsgrenze umwelt- und gesundheitsschädliche *anthropogene Stoffeinträge* in die Umwelt beispielsweise in Form von chemischer Schadstoffbelastung, Nanopartikeln, Kunststoffen und radioaktiven Partikeln. Das Konzept der planetaren Grenzen umschreibt damit die drei großen Prozesse der globalen Umweltveränderung: Klimawandel, Integrität der Biosphäre und den Eintrag anthropogener Stoffe. Die gesellschaftlichen Stoffströme sind dabei das Bindeglied zwischen diesen drei Kerndimensionen der planetaren Grenzen.

III. Suffizienz und Gerechtigkeit, Wirtschaften in Kreisläufen und Fragen der Lebensqualität

Um ein Leben und Wirtschaften innerhalb der planetaren Belastungsgrenzen und damit in einem sicheren Handlungsraum zu ermöglichen, muss der gesellschaftliche Stoffwechsel in relevanten Umweltdimensionen auf ein „sicheres Maß“ begrenzt werden. Hierfür stehen grundsätzlich drei Verfahrensweisen zur Verfügung: Effizienz, Konsistenz und Suffizienz. Oben wurde bereits kurz dargelegt, dass Effizienz und Konsistenz alleine nicht ausreichen, um ein Leben und Wirtschaften innerhalb der planetaren Belastungsgrenzen zu ermöglichen. Suffizienz, also die absolute Reduzierung des gesellschaftlichen Stoffwechsels und dessen Auswirkungen auf Erdsystem und natürliche Umwelt, ist eine Voraussetzung dafür, ein Verwüstungsanthropozän abzuwenden und damit die für den Menschen überlebenswichtigen Erdsystemfunktionen zu erhalten.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Ließe sich Suffizienz als Prinzip der Ressourcen- und Energienutzung innerhalb der planetaren Belastungsgrenzen stärker in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft verankern, ließen sich damit auch drei weitere zentrale Herausforderungen heutiger Konsumgesellschaften angehen: die Möglichkeit eines Abbaus von Ungleichheit, eine auf Kreisläufen aufgebaute Wirtschaftsordnung sowie eine allgemeine Kultur der Suffizienz, die möglicherweise zu einem positiven Leben beitragen kann. Diese Punkte werden im Folgenden kurz aufgegriffen – eine ausführliche Abhandlung kann an dieser Stelle jedoch nicht erfolgen.

1. Gerechtigkeit und Teilhabe

Seitdem die Ressourcen- und Energieströme seit Mitte des 20. Jahrhunderts rapide ansteigen, sind diese global sowie auch innerhalb der Gesellschaften ungleich verteilt.[40] Der unterschiedliche Materialverbrauch bzw. die Höhe an Emissionen korreliert mit dem relativen Reichtum. So besitzen die ärmeren 50% der Weltbevölkerung nur 2% des weltweiten Vermögens, ihre pro-Kopf Emissionen werden aber 2030 voraussichtlich weit unter dem Schwellenwert liegen, der für die Begrenzung der Erderwärmung auf maximal 1,5°C pro Kopf nötig wäre.[41] Die reichsten 10% der Weltbevölkerung hingegen werden 2030 voraussichtlich zehnmal so viel emittieren wie für eine Begrenzung auf 1,5°C nötig, während sie 76% des gesamten Haushaltsvermögens und 52% des Gesamteinkommens erzielen.[42] Ungleichheit im Ressourcen- und Energiekonsum spiegelt sich nicht nur global und innerhalb der Gesellschaften nieder, sondern auch in zeitlicher Hinsicht: Je mehr derzeitige Generationen verbrauchen bzw. emittieren, desto weniger steht zukünftigen zur Verfügung. Insgesamt bietet sich die Möglichkeit, dass eine Fokussierung von Suffizienzpolitik und –anreizung auf die überproportional konsumierenden Bevölkerungsgruppen auch dazu beitragen kann, die Lebensumstände im globalen wie im innergesellschaftlichen Ver-

40 *Ivanova/Wood*, The unequal distribution of household carbon footprints in Europe and its link to sustainability, Global Sustainability 3 (e18) 2020, 1-12; *Otto et al.*, Shift the focus from the super-poor to the super-rich, Nature Climate Change 9 (2) 2019, 82-84.

41 *Chancel*, Bericht zur weltweiten Ungleichheit 2022, World Inequality Lab, 2021; *Gore*, Carbon Inequality in 2030. Per capita consumption emissions and the 1.5°C goal, Oxfam International, Institute for Environmental Policy 2021.

42 *Gore* (Fn. 41).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gleich anzunähern, im Sinne einer Umverteilung bzw. „Deprivilegierung“[43] bzw. Dekolonisierung.

2. Wirtschaften als Teil von Kreisläufen

Bereits vor 50 Jahren warnte der Club of Rome in seinem Bericht „Die Grenzen des Wachstums“ vor den Folgen ungebremsten und unregulierten Wirtschaftswachstums auf Kosten der Umwelt und der menschlichen Lebensgrundlagen.[44] Seit Erscheinen dieses Standardwerks hat sich eine Vielzahl von Vorschlägen etabliert, die Wirtschaftssysteme zu reformieren. Aus Sicht der Suffizienz und der planetaren Belastungsgrenzen ist vor allem der Kreislaufgedanke in der Ökonomie zu stärken.[45] Die klassische Input-/Output-Ökonomie bildet bisher nicht ab, dass die globale Ökonomie in die natürlichen Erdkreisläufe eingebettet und auch von ihnen abhängig ist. Die materielle Ökonomie sollte nicht als Input-Output-Schema von Produzenten und Konsumenten gedacht werden, sondern als eine Umleitung von Stoffströmen in Gesellschaften, welche auch Auswirkungen auf den Lebensraum dieser Gesellschaften haben und als Kreisläufe mit dem Gesamtsystem der Erde verbunden sind. Erforderlich ist eine Ökonomik der vereinbarten bzw. deliberativen Knappheiten, d.h. ein Fokus darauf, dass natürliche Ressourcen nicht aufgrund ihrer physikalischen Verfügbarkeit, sondern durch vereinbarte Nutzung bestimmter Mengen genutzt werden. Auch wird vorgeschlagen, dass die Reduzierung von Ungleichheit stärker Ziel ökonomischer Entwicklungspfade werden und die Externalitäten ökonomischer Aktivitäten reduziert werden sollte.[46]

3. Suffizienz als möglicher Gewinn an Lebensqualität

Als dritter Punkt sei hier darauf hingewiesen, dass Suffizienz nicht per se mit Verzicht assoziiert werden muss. So thematisieren eine größer werden-

43 *Böcker/Lage/Christ,* Zwischen Deprivilegierung und Umverteilung: Suffizienzorientierte Stadtgestaltung als kommunales Konfliktfeld, SuN 8 (1) 2022, 64-83.

44 *Meadows*, Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1972.

45 vgl. auch *Raworth*, A safe and just space for humanity. Can we live within the doughnut?, Oxford: Oxfam International. Oxfam Discussion Papers 2012.

46 IPBES (Fn. 19), S. XXII f.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

de Literatur ebenso wie bestimmte Lebensstil-Strömungen, dass Suffizienz mit einem Gewinn an Lebensqualität einhergehen kann – wenn die grundlegenden materiellen Lebensbedingungen freilich gesichert sind.[47] Auch die „degrowth"-Bewegung tritt für eine Rückorientierung auf Lebensqualität statt Quantität im Konsum ein.[48] Suffizienz wird auch häufig mit den „4Es" in Verbindung gebracht, die ebenso eine positivere Lebensqualität beinhalten: Entflechtung, Entrümpelung, Entschleunigung und Entkommerzialisierung.[49] Eine gesellschaftliche Sehnsucht nach entsprechend veränderten Lebensweisen drückt sich auch in Bewegungen wie jener für minimalistische Lebensstile aus. Diese sind nicht unbedingt verallgemeinerbar und führen derzeit eher ein Nischendasein, zeigen aber doch den mentalen und kulturellen Gehalt des Suffizienzgedankens, wie er auch in zahlreichen Kulturen verankert ist. Daran kann in der Diskussion angeknüpft werden. Eine suffizienzorientierte Nachhaltigkeitspolitik kann sich dadurch des positiven Narrativs einer besseren Lebensqualität bedienen. Insgesamt kommt es in einer „Großen Transformation zu Nachhaltigkeit" sowohl auf eine Kultur als auch eine Praxis der Nachhaltigkeit an.

IV. Suffizienzpolitik: Legitimation und Herausforderungen für staatliches Handeln

Wie an anderer Stelle ausführlich dargestellt, besitzt der Staat nicht nur die Legitimation, sondern auch die Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.[50] Neben der oben skizzierten materiellen und erdsystemaren Begründung für eine starke Umweltpolitik besteht damit unter anderem auch eine staatsrechtliche Legitimation. Hinzu kommt eine denkbare Legitimation aufgrund gesellschaftlichen Werteinstellungen und eine Legitimation aus umweltökonomischer Perspektive, die an dieser Stelle nicht im Detail abgehandelt werden können.[51] Besonders dann jedoch, wenn es um den Themenbereich Suffizienz geht, zeigen sich einige spezifi-

47 *Folkers/Peach* (Fn. 14); *Hüttel/Balderjahn/Hoffmann*, Welfare Beyond Consumption: The Benefits of Having Less, Ecological Economics 176, 2020, 106719.

48 *D'Alisa/Demaria/Kallis*, DeGrowth. Handbuch für eine neue Ära, Oekom Verlag, 2016.

49 *Sachs*, Die vier E's. Merkposten für einen maß-vollen Wirtschaftsstil, Wuppertal Institut, 1993; *Schneidewind/Zahrnt*, Damit gutes Leben einfacher wird. Perspektiven einer Suffizienzpolitik, Müchen: Oekom, 2013.

50 SRU (Fn. 9).

51 vgl. SRU (Fn. 9).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sche Herausforderungen. Diese stehen im engen Zusammenhang mit der Moderne und ihren industriellen Konsumgesellschaften, und sollen im folgenden überblicksartig untergliedert werden in kulturell-gesellschaftlicher Bereich, ökonomisches System und staatliche Handlungsfähigkeit bzw. den staatlichen Handlungswillen.

Im *kulturell-gesellschaftlichen Bereich* macht *Stengel* (2011) beispielsweise den bestehenden *Primat der individuellen Rationalität* aus, der einer Stärkung des Suffizienzgedankens in Politik und Gesellschaft entgegen stehe: Konsumverzicht für das Individuum werde als Verlust beispielsweise von Freiheit, Status, Zeit, Komfort oder Gewohnheit angesehen, vom Nutzen profitiere aber die Allgemeinheit. Normen gegen diese individuelle Rationalität ließen sich daher politisch kaum durchsetzen. Zudem orientiere sich die Mehrheit der Bevölkerung tendenziell an den Konsum- und Lebensstilen der Mehrheit, was sozialen Wandel hin zu Suffizienz erschwert (*Stengel* nennt dies die *Praxis der Majorität*). Allgemein sei das *vorherrschende materialistische Welt- und Selbstbild der Moderne* eine wesentliche Barriere für Suffizienzpolitik – denn hier erscheint Suffizienz als eine „konträre Verirrung von der Anerkennungsordnung, von der materialistischen Konzeption einer gelungenen Identität, von gelungenen sozialen Beziehungen und des guten Lebens in moderne[n] Gesellschaften".[52] Der ressourcenintensive westliche Lebensstil sei außerdem längst zum Symbol des Fortschritts für Entwicklungs- und Schwellenländer geworden, was den Ressourcenverbrauch weiter ankurbelt.[53] Dieser Gedanke wird auch durch die kritische Zeitdiagnose der "imperialen Lebensweise"[54] geäußert: Die insgesamt überproportionalen Konsummuster in Ländern wie Deutschland sowie deren Ressourcenbeanspruchung weit über die Ländergrenzen hinaus gelten als integraler Bestandteil und konstitutiv für den allgemein akzeptierten gesellschaftlichen Lebensstil. Diese Konsumorientierung als Teil „unserer Lebensweise" wird regelmäßig im Sinne einer „nachhaltigen Nicht-Nachhaltigkeit" verteidigt,[55] so dass es zu keiner grundlegenden Thematisierung der sozial-ökologischen heimischen sowie globalen Auswirkungen desselben kommen kann. Weil die Profiteure der nachhaltigen Nicht-Nachhaltigkeit, so *Blühdorn*, ein unbedingtes Interesse am Aufrechterhalten des Status-Quo

52 *Stengel* (Fn.1), S.183, im Original teils in kursiv.
53 Ebenda.
54 *Brand/Wissen*, Imperiale Lebensweise. Zur Ausbeutung von Mensch und Natur im globalen Kapitalismus, Müchen: Oekom, 2017.
55 *Blühdorn* (Hrsg.), Nachhaltige Nicht-Nachhaltigkeit. Warum die ökologische Transformation der Gesellschaft nicht stattfindet, 2. Aufl., Bielefeld: transcript 2020.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

haben, sind die Chancen für eine Überwindung des konsumorientierten Lebensstils durch eine Nachhaltigkeitstransformation derzeit gering. Diesen Zeitdiagnosen ist gemein, dass sie zunächst unabhängig vom Individuum gesellschaftspolitische Strukturen ausmachen, die einer wahren Nachhaltigkeitstransformation in westlichen Industrieländern entgegenstehen.

Eine weitere grundlegende Barriere für Suffizienz ist das *ökonomische System* an sich, das systematisch auf Wachstum ausgelegt ist. Zum einen regt es durch die ständige und sich erneuernde Warenverfügbarkeit zum Konsum an – durch Werbung wird ein hohes Konsumniveau verstärkt und gefördert, einer Sättigung wird durch die Verheißungen stets neuer Produkte zuvorgekommen.[56]

Die dritte grundlegende Barriere, die mit den vorher genannten eng verknüpft ist, bezieht sich auf die Handlungsfähigkeit und –willen des Staates. *Stengel* attestiert hier eine *Abgabe der Verantwortung*: Während die Politik mit Vorschlägen und Maßnahmen „aus Sorge vor dem Unmut des Wähler- oder Konsumentenwillens“[57] sowie möglicher negativer wirtschaftlicher Folgen oft auf Signale aus der Bevölkerung wartet, warteten anders herum auch Bürgerinnen und Bürger auf Weichenstellungen der Politik. Im Resultat warten beide ab und Suffizienzpolitik und –verhalten kann sich nicht entfalten. Die „gläserne Decke der Transformation“[58] geht hier einen Schritt weiter und thematisiert, wie das gefühlte individuelle Recht auf Überkonsum dem Staat wenig Spielraum lässt, gestaltend einzugreifen: „Sobald wir also von der Notwendigkeit einer Nachhaltigkeitstransformation ausgehen (...), welche die lebensweltliche Konfiguration unserer Gesellschaft infrage stellt und einen materiell-energetischen Rückzug erfordert, der als einschränkend und opferreich wahrgenommen werden könnte, wird die Legitimationsbasis staatlichen Handelns dünn und brüchig“[59]. Daraus folgert Hausknost, dass es einen wirksamen „Nachhaltigkeitsimperativ“ als staatsleitende Handlungsmaxime derzeit nicht geben kann. Eine weitere Barriere im Bereich Handlungsfähigkeit des Staates bezieht sich auf die unterschiedlichen Ebenen: Während sich die planetaren Belastungsgrenzen auf die globale Ebene beziehen, findet Umweltpolitik zumeist regional

56 *Stengel* (Fn.1).
57 *Stengel* (Fn.1), S.184.
58 *Hausknost*, Die gläserne Decke der Transformation. Strukturelle Blockaden im demokratischen Staat, in: Blühdorn, I. (Hrsg.): Nachhaltige Nicht-Nachhaltigkeit. Warum die ökologische Transformation der Gesellschaft nicht stattfindet, Bielefeld: transcript, 2020, S. 161-190.
59 Ebena, S.165.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

begrenzt auf Staaten- bzw. im europäischen Kontext auf EU-Ebene statt. Zwar ließen sich die planetaren Belastungsgrenzen auf den Nationalstaat bzw. Staatenverbünde herunterskalieren, ein internationales Abkommen ist bisher jedoch noch nicht in Aussicht, um ein koordiniertes Vorgehen zu gewährleisten. Eine Ausnahme ist hier das Pariser Klimaabkommen, unter dem der internationale Prozess der Begrenzung der Erderwärmung (und damit eine Eliminierung des CO_2-Abfallstromes) auf maximal 2°C bzw. 1,5°C organisiert ist.

V. Fazit: Suffizienz und Nachhaltigkeit

Welches Anthropozän als neues Erdzeitalter in die Geschichte eingehen wird, ist von der materiellen Begrenzung des menschlichen Eingriffs in die Umwelt abhängig: Wird dieser nicht insgesamt gemindert, steigt das Risiko dafür, in ein Zeitalter eines Verwüstungsanthropozäns einzutreten. Dies beruht zunächst auf einer physikalisch-chemisch-biologischen Beschreibung des Erdsystems. Sollen die für den Menschen und seine Gesellschaften zentralen Erdsystemfunktionen wie vorhersehbare Klimabedingungen und eine funktionierende Biosphäre bestehen bleiben, sollte der analytische Befund beachtet werden, dass dies ohne eine Regulierung der materiellen Austauschströme einer in der Zahl stark angewachsenen, technologisch potenten und ökonomisch affluenten Gesellschaft ohne Suffizienz nicht möglich sein wird. Wie das Eingangszitat von Greta Thunberg und anderen[60] vermittelt, kann dabei nicht davon ausgegangen werden, dass technologische Innovation und ökonomische Investition alleine diese Erdsystemkrise werden lösen können. Sie liefern einen unverzichtbaren Beitrag; müssen jedoch von einer neuen Kultur und einer neuen Praxis der Nachhaltigkeit begleitet werden, für welche sowohl Lebensqualität als auch das Menschenrecht auf Teilhabe leitend sind und welche daher Suffizienz zu einem zentralen Element der Lebensrealität macht. Ebenso wie auf Produkten Nährwert und Inhaltstoffe in verschiedenen Kategorien gekennzeichnet sind, ist ein Bewusstsein für den Verbrauch an ökologischen Lebensgrundlagen durch unsere Wirtschafts- und Lebensweise selbstverständlich zu einer sichtbaren Leitlinie alltäglichen und staatlichen Handelns zu

60 *Thunberg et al.*, After two years of school strikes, the world is still in a state of climate crisis denial, The Guardian 2020. https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/aug/19/climate-crisis-leaders-greta-thunberg (1.2.2023).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

entwickeln. Auch wenn die Umsetzung von Suffizienz in zentralen Bereichen womöglich utopisch erscheinen kann, ist der inzwischen vorliegende Sachstand zur Erdsystemkrise eindeutig und sollte zur Diskussions- und Orientierungsgrundlage darüber werden, wie dieses Problem als Aufgabe von zivilisatorischer Dimension gelöst werden könnte. Dies erfordert die Weiterentwicklung der derzeitigen demokratischen Zivilisation zu einer demokratisch-ökologischen Zivilisation auf der Basis der Universalität der Menschenrechte.

Denn die Abwendung eines Verwüstungsanthropozäns ist nicht nur eine Frage des materiellen Eingriffs des Menschen und damit der materiellen Begrenzung. Da ein hoher Energie- und Ressourcenverbrauch stark in die Konsumgesellschaften der Industrieländer eingeschrieben ist, braucht es einen profunden strukturellen Wandel der kulturellen, gesellschaftlichen und politischen Praxis. Diese zentrale ökologisch-demokratische Aufgabe bedeutet eine erhebliche Weiterentwicklung der Gesellschaften und ihrer Institutionen. Sie sollte gelingen, bevor irreversible Schäden zu groß werden. Suffizienz als Leitidee sollte einen wichtigen Stellenwert einnehmen.

Die neolithische und die industrielle Revolution markierten zwei zentrale Umbrüche in der Geschichte der Menschheit, die mit einem Wandel der Produktions- und Lebensbedingungen und der damit verbundenen Umweltwirkungen einhergingen. Die Menschheit insgesamt steht nun wieder an einem Scheideweg. Die zentrale Frage ist: Wenn sich aus den industriellen Konsumgesellschaften mit ihren hohen materiell-energetischen Ansprüchen dekarbonisierte, Green-Tech-, postindustrielle oder nachhaltige Gesellschaften entwickeln, was bedeutet das für deren materiellen Fußabdruck, für das Volumen ihres Stoffwechsels in kritischen Bereichen und damit für die Aussicht auf eine Restabilisierung des Planeten? Diese Frage ist heute weitgehend unbeantwortet, da sie wenig untersucht wird. Technologische Innovation und ein Dienstleistungsfokus für die Weiterentwicklung industrieller Gesellschaften werden wenig hinsichtlich ihres sozialen Metabolismus ausgewertet. Klar ist aber, dass Suffizienz als kulturelle Praxis ein unentbehrlicher Bestandteil dieser Entwicklung sein muss, wenn sie erfolgreich sein soll.

Dieser umfassende Wandel macht auch ein erweitertes Nachhaltigkeitsverständnis notwendig. Der bisherige Dreiklang von jeweils gleichberechtigter „Ökologie, Ökonomie, Gesellschaft" bildet unzureichend ab, wie stark Ökonomie und Gesellschaft tatsächlich von den natürlichen Lebensbedingungen der Erde abhängig sind. Daher ist auch hier ein Paradigmenwechsel nötig, hin zu einer Konzeptionalisierung von Nachhaltigkeit, die die

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

natürliche Umwelt mit einem funktionalen Erdsystem als das Fundament von Wirtschaft und Gesellschaft abbildet (Abb. 3). Demokratisch-ökologische Zivilisation auf der doppelten Basis leistungsfähiger wissenschaftlicher Erdsystemanalyse und dem Recht auf ein Leben in Würde für alle würde ein solches Verständnis von Nachhaltigkeit zur Grundlage der gesellschaftlichen Selbstorganisation machen.

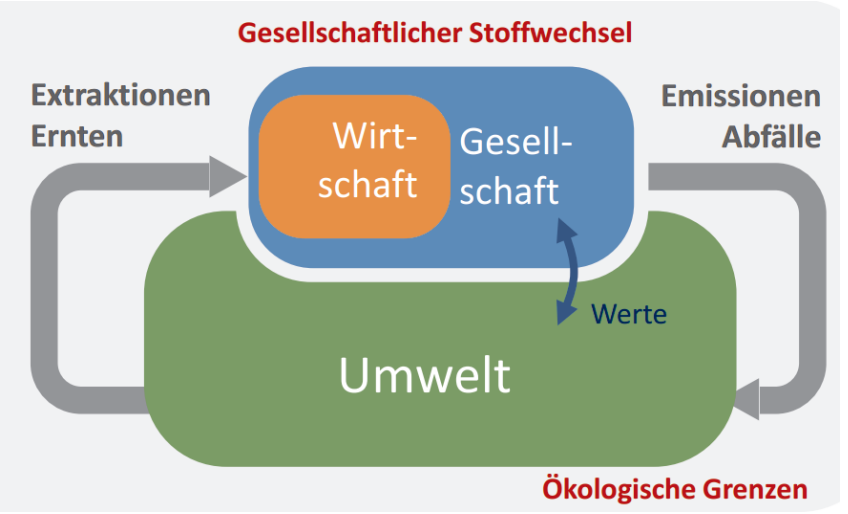

Abbildung 3: Die ökologischen Grundlagen der Nachhaltigkeit (basierend auf SRU 2019, S.104)

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Steuerungsstrategien und Rechtsinstrumente der Suffizienzpolitik

Ulrike Jürschik[*]

I. Einführung 87
II. Zugrundeliegender Begriff und Konkretisierungen der Suffizienz 90
1. Erläuterung der Definition 90
2. Konkretisierungen: vier Dimensionen der Suffizienz 92
3. Abgrenzungen 92
III. Steuerungsansätze für Suffizienzpolitik im Recht 93
1. Zuordnung der Suffizienzpolitik zum kausalen Umweltschutz 94
2. Sieben Typen von Suffizienzansätzen im Recht 94
a. *Mengensteuerung I: Suffizienzzielbestimmungen und festgelegte Obergrenzen* 95
b. *Mengensteuerung II: Systeme zur Mengensteuerung* 96
c. *Mengensteuerung III: Relative Mengensteuerung durch Progressivität und Minimierungsgebote* 98
d. *Bedarfsprüfungen* 99
e. *Alternativen I: Substitution durch (Konzept-)Alternativen* 102
f. *Alternativen II: Diversifizierung von Organisations- und Kooperationsformen* 103
g. *Alternativen III: Regionalisierung* 104
3. Vielfalt der rechtlichen Instrumente für Suffizienzpolitik 105
a. *Suffizienzpolitische Planungsinstrumente* 105
b. *Suffizienzpolitische ordnungsrechtliche Instrumente* 107
c. *Suffizienzpolitische ökonomische Instrumente* 108
d. *Suffizienzorientierte Beschaffung* 109
VI. Referenzgebiete für Suffizienz im Recht 110
1. Suffizienz im Umweltrecht 110
a. *Starke Suffizienzansätze im Wasser- und Naturschutzrecht* 110
b. *Suffizienz im Klimaschutzrecht?* 111
c. *Folgerungen für das Umweltrecht* 113
2. Suffizienz außerhalb des Umweltrechts 114
V. Suffizienz – ein Konzept zur Systembildung im Umweltrecht und darüber hinaus? 115
1. Suffizienz als rechtspolitische Forderung und rechtspolitischer Rahmen 115
2. Rechtswissenschaftliche Befassung unter dem Schlüsselbegriff Suffizienz 116
3. Rechtsdogmatische Verwendung des Suffizienzbegriffs? 117
VI. Fazit 118

I. Einführung

Ziel dieser Studie ist eine systematisierende Bestandsaufnahme über Steuerungsstrategien und wesentliche Rechtsinstrumente zur Förderung suffizi-

* Die Verfasserin promoviert an der Universität Münster mit dem Thema „Suffizienz und Recht". Für inhaltliche Vorabdiskussionen und Anmerkungen zum Konzept dieser Studie bedankt sich die Verfasserin bei Dr. Moritz Reese. Dr. Janna Ringena sei herzlich gedankt für Durchsicht und Kommentierung der schriftlichen Fassung.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

enter Wirtschafts- und Lebensweisen.[1] Sie behandelt Ansätze und Typisierungen dazu, wie Suffizienzpolitik im Recht umgesetzt wird und werden kann. „Suffizienzpolitik" ist ein wichtiger Forschungsstrang der inter- und transdisziplinären Suffizienzforschung.[2] Der Weltklimarat hat kürzlich erstmals den Begriff Suffizienzpolitik definiert[3] und Suffizienzmaßnahmen explizit in den 6. Sachstandsbericht zum Weltklima aufgenommen.[4] An diese Ergebnisse anknüpfend, beantwortet dieser Beitrag die Fragen danach, wie eine Stärkung von Suffizienz durch das Recht und in durch Recht geprägten Vorgängen erfolgen kann und welche Systematisierungen hierfür herangezogen werden können.

Da sich bisher kein einheitlicher Suffizienzbegriff herausgebildet hat,[5] ist es erforderlich, den zugrunde liegenden Suffizienzbegriff zu explizieren (II.). Kern der Ausarbeitung bildet eine Typisierung für Steuerungsansätze

1 Methodisch bewegt er sich mithin in der Tradition der *Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft*, siehe dazu *Kersten*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band I, 2021, § 25.

2 Siehe etwa *Schneidewind/Zahrnt* (Fn. 2); *Heyen/Fischer /Barth /Brunn/Grießhammer/Keimeyer/Wolff*, Mehr als nur weniger - Suffizienz: Notwendigkeit und Optionen politischer Gestaltung, Öko-Institut Working Paper 3/2013, zuletzt online abgerufen unter www.oeko.de/oekodoc/1837/2013-506-de.pdf am 28.06.2022; *Thomas/Thema/Kopatz*, Energiewirtschaftliche Tagesfragen 2017, 59-62; *Spengler*, Sufficiency as a policy, 2018; *Linz*, Suffizienz als politische Praxis, Wuppertal Spezial Nr. 49, 2015; *Linz*, Wie Suffizienzpolitiken gelingen, Wuppertal Spezial, Nr. 52, 2017; siehe auch laufende Forschungsprojekte, wie Nachwuchsforschungsgruppe Energiesuffizienz, online abrufbar unter https://energysufficiency.de/ (zuletzt am 16.07.2023).

3 „Sufficiency policies are a set of measures and daily practices that avoid demand for energy, materials, land and water while delivering human wellbeing for all within planetary boundaries."

4 *Skea u. a.*, Working Group III Contribution to the IPCC sixth assessment report (AR6), Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) 2022, online abrufbar unter https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_FullReport.pdf (zuletzt am 19.07.2023); Definition von Suffizienzpolitik erfolgt in der Summary for Policy Makers (SPM), Fußnote 60; Kap. 5 widmet sich nachfrageseitigem Klimaschutz, Dienstleistungen und sozialen Aspekten, auch hier spielt Suffizienz eine explizite Rolle, 5-89; die explizite Einbeziehung von Suffizienz stellt eine Neuheit für Ausführungen des IPCC zu Klimaschutz im Gebäudesektor dar, 9-10; siehe auch TS-71 ff., 9-4 ff., 9-8 (Box 9.1).

5 Siehe etwa *Fischer/Grießhammer*, Suffizienz: Begriff, Begründung und Potenziale, Öko-Institut Working Paper 2/2013, S. 7; *Brischke/Leuser/Duscha/Thomas/Thema/Spitzner/Kopatz/Baedeker*/Lahusen/Ekardt/Beeh, Energiesuffizienz. Strategien und Instrumente für eine technische, systemische und kulturelle Transformation zur nachhaltigen Begrenzung des Energiebedarfs im Konsumfeld Bauen/Wohnen: Endbericht, Heidelberg 2016, online abrufbar unter https://energiesuffizienz.files.wordpress.com/2016/12/energiesuffizienz_endbericht.pdf (zuletzt am 19.07.2023), S. 5.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

der Suffizienz im Recht und die Auseinandersetzung mit diesen Typen in vier wichtigen Instrumentengruppen (Planung, Ordnungsrecht, Bepreisungsinstrumente und Beschaffung durch die öffentliche Hand) (III.). Sodann werden Handlungs- und Referenzgebiete für Suffizienz im Recht betrachtet, um hieraus Folgerungen für die derzeitige Rolle von Suffizienzpolitik im Recht zu ziehen (IV.). Abschließend wird darauf eingegangen welche Rolle Suffizienz als Begriff rechtspolitisch, rechtswissenschaftlich und rechtsdogmatisch spielen kann und sollte (V.) und die Studie mit einem Fazit geschlossen (VI.).

Suffizienzansätze im Recht sind vielfältig. Bei Suffizienz handelt es sich um ein Konzept des kausalen Umweltschutzes, das im Recht auf Ziel- und Maßnahmenebene verankert werden kann. Als Suffizienzansätze lassen sich Ansätze der Mengensteuerung (wie Suffizienzziele, Caps, Progressivität, Minimierungsgebote), Bedarfsprüfungen und der Aufbau von Alternativen typisieren (z. B. Berücksichtigung von Konzeptalternativen bei der Planung, Diversifizierung von Organisations- und Kooperationsformen und Regionalisierung von Wertschöpfung). Die Etablierung von Suffizienz ist dabei nicht auf eine Instrumentenkategorie beschränkt, etwa Verbote. Schon heute finden sich Suffizienzansätze im Umweltrecht, z. B. im Wasser- und Naturschutzrecht. Sie begrenzen sich aber auf enge, klar abgrenzbare Anwendungsbereiche (z. B. das Medium Wasser, besonders geschützte Naturschutzgebiete) und werden nicht explizit mit dem Suffizienzbegriff in Verbindung gebracht. Das Klimaschutzrecht mit dem Bewirtschaftungssystem für Treibhausgasemissionen[6] verankert demgegenüber einen Suffizienzansatz mit stärkerer Breitenwirkung. Ohne explizit als solche benannt zu sein, beinhalten auch einige Klimaschutzmaßnahmen Suffizienzansätze. Suffizienz kann insbesondere bei sinnvoller Abgrenzung zu Effizienz und Konsistenz zur Systembildung im Umweltrecht beitragen. Die rechtwissenschaftliche Untersuchung dieses rechtspolitisch hochaktuellen Konzepts kann jedoch nicht auf das Umweltrecht begrenzt bleiben.

6 Begrifflich ähnlich *Winter*, ZUR 2022, 215 (216).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

II. Zugrundeliegender Begriff und Konkretisierungen der Suffizienz[7]

Suffizienz meint für diesen Beitrag die Mäßigung – also die Begrenzung, Reduktion oder qualitative Änderung – menschlicher Aktivitäten als Beitrag zur sozial-ökologischen Transformation, auch wenn dadurch Bedürfnisse anders erfüllt werden.[8]

1. Erläuterung der Definition

Die soeben genannte Definition vermittelt ein weites Verständnis von Suffizienz, das nicht nur individuelle Lebensstile oder Verhaltensweisen, sondern auch öffentliche und unternehmerische Entscheidungen sowie gesamtgesellschaftliche Weichenstellungen, wie die Festlegung und Verteilung von begrenzten Ressourcen und Emissionsbudgets umfasst. Es geht beim Konzept der Suffizienz darum, dass individuelle, unternehmerische Entscheidungen sowie Entscheidungen der öffentlichen Hand nicht auf ein „immer mehr", sondern auf Begrenzung und Veränderung individueller, unternehmerischer wie öffentlicher Verhaltensweisen, Organisation und Infrastrukturen gerichtet sind. Dies kann auch mittels Suffizienzpolitik erfolgen, die Suffizienz als Pflicht oder *default* implementiert.[9]

Mäßigung im Sinne der Suffizienz meint einerseits die Begrenzung und Reduktion als Änderung der Quantität, andererseits auch die qualitative Änderung von Verhaltensweisen, Organisationsformen und Infrastrukturen. Damit einher geht das Hinterfragen dessen, was tatsächlich gebraucht und gewollt wird, um bestimmte Bedürfnisse zu befriedigen. Es geht darum

7 Die Inhalte dieses Abschnitts beruhen auf den Inhalten der Dissertation der Verfasserin und werden hier als gegeben vorausgesetzt, da die Begründung und Herleitung zu einem späteren Zeitpunkt an anderer Stelle veröffentlicht wird.

8 Es handelt sich hier um die eigene Definition der Verfasserin. Ausführliche Sammlungen und Auswertungen von Suffizienzdefinitionen aus der Literatur gibt es bereits an mehreren Stellen: *Linz*, Weder Mangel noch Übermaß, Wuppertal Papers Nr. 145, 2004, S. 10–14; *Fischer/Grießhammer*(Fn. 5), S. 7–9; *Lenz*, Zur Durchsetzungsfähigkeit von Suffizienzstrategien, 2015, S. 60–84; *Brischke/Leuser/Thomas/Spitzner/Thema/Ekardt/Kopatz/Duscha*, Energiesuffizienz. AP1 Rahmenanalyse, 2015, online abrufbar unter https://energiesuffizienz.files.wordpress.com/2015/05/energiesuffizienz_rahmenanalyse_endfassung.pdf (zuletzt am 19.07.2023) , S. 8–13; *Spengler* (Fn. 2), S. 130–142.

9 Anders etwa *Stengel*, Suffizienz: die Konsumgesellschaft in der ökologischen Krise, 2011, S. 140, der nur freiwilliges Handeln der Suffizienz zuordnet.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

„das rechte Maß“[10] für eine Aktivität zu finden, nicht zwangsläufig sie auf null zu reduzieren, also gänzlich auf sie zu „verzichten“. Deshalb greift ein Gleichsetzen von Suffizienz mit Verzicht[11] zu kurz. Suffizienz beinhaltet nicht nur ein *Weniger*, sondern auch ein *Anders* – also eine Art der Bedürfnisbefriedigung durch andere Arten der Bedürfnisbefriedigung zu ersetzen. So zählt die absolute mengenmäßige Beschränkung bestimmter Emissionen oder Stoffströme ebenso zu Suffizienz wie der Umstieg vom Kraftfahrzeug auf das Fahrrad oder städtische Entscheidungen für Grünflächen statt für Parkplätzen oder für autofreie Innenstädte. Suffizienz hängt als Konzept damit mit weiteren Begriffen aus der Nachhaltigkeitsdiskussion zusammen, etwa Verhaltensänderungen und Lebensstiländerungen[12], sozialer Innovation[13] oder Mengensteuerung[14].

10 Siehe *Linz* (Fn. 8), S. 12; *ders.*, in: oekom e. V. (Hrsg.), Vom rechten Maß, 2013, S. 24-32 (24).

11 So etwa bei *Sanden/Schomerus/Schulze*, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, UBA Berichte 1/2012, S. 27; *Reimer/Tölle*, ZUR 2013, 589 (597); *v. Bredow*, Energieeffizienz als Rechts- und Steuerungsproblem, 2013, passim; *Rodi*, ZUR 2016, 531 (532); siehe auch *Reimer*, in diesem Band, S. 124-125.

12 Einige Suffizienzverständnisse setzen Suffizienz allein mit Verhaltens- und Lebensstiländerungen gleich, z. B. *Böcker/Brüggemann/Christ/Knak/Lage/Sommer, Wie wird weniger genug? Suffizienz als Strategie für eine nachhaltige Stadtentwicklung, München 2021* S. 11; *Ekardt*, SuN 2016, 3 (3); *Hennicke*, in: Linz u. a. (Hrsg.), Von nichts zu viel, Wuppertal Papers Nr. 125, 2002, S. 57 (58); *Brischke u. a.* (Fn. 3), S. 10; *Stadt Zürich (Amt für Hochbauten)*, Grundlagen zu einem Suffizienzpfad Energie, 2012, S. 7.

13 *Lenz* (Fn. 8), S. 60; *Böcker u. a.* (Fn. 12), S. 11. Soziale Innovationen und Suffizienz sind aber nicht deckungsgleich, vgl. *Spengler* (Fn. 2), S. 156–157.

14 Als Mengenbegrenzung bei *Ekardt*, Theorie der Nachhaltigkeit, 2. Aufl. 2016, S. 491. Der Begriff Mengensteuerung fällt auch wiederholt durch *Köck,* siehe etwa *Köck/Bovet/Tietz*, ZUR 2018, 67-75. Mehr dazu unter III.2.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2. Konkretisierungen: vier Dimensionen der Suffizienz

Die bei Anwendung des Suffizienzkonzepts geforderte Mäßigung kann sich dabei auf vier Dimensionen beziehen:[15]

- Reduktion des Ressourcenverbrauchs als materielle Dimension: Suffizienz als Mittel, um dem Trend des steigenden Ressourcenverbrauchs durch das Wachstum der materiellen Gütermenge entgegenzuwirken[16];
- die Reduktion der Geschwindigkeit als zeitliche Dimension: Suffizienz zur Entschleunigung der (gesellschaftlichen) Beschleunigung[17];
- die Reduktion der Entfernung als räumliche Dimension: Suffizienz für mehr Regionalisierung entgegen der weltweiten Verflechtung und Globalisierung[18];
- die Reduktion der Ökonomisierung in verschiedenen Lebensbereichen als wirtschaftlich-organisatorische Dimension: mehr Alternativen zur Ökonomisierung verschiedener Lebensbereiche[19].

Die Dimensionen bilden soziologische Trends ab, in denen ein angemessenes Maß überschritten zu sein scheint.

3. Abgrenzungen

Suffizienz wird als Konzept gesehen, das innerhalb der Nachhaltigkeitstransformation die Weichenstellung von schwacher auf starke Nachhal-

15 In Anlehnung an die „vier E" Entschleunigung, Entflechtung, Entrümpelung und Entkommerzialisierung: *Sachs*, politische ökologie 1993, 69 (69); *Schneidewind/Zahrnt* (Fn. 2), S. 51–70; *Sachs*, Umweltwirtschaftsforum 2015, 3-9; *Palzkill/Wanner/Markscheffel*, Umweltwirtschaftforum 2015, 69-76; *Brischke u.a.*(Fn. 5), S. 10-12.

16 Siehe dazu *Steffen/Broadgate/Deutsch/Gaffney/Ludwig*, The Anthropocene Review 2015, 81-98.

17 Zur sozialen Beschleunigung siehe *Rosa*, Beschleunigung, 10. Aufl.2014, Kap. 3; *ders.*, Beschleunigung und Entfremdung, 2013, Teil I; zu den ökologischen Folgen der Beschleunigung unter dem Stichwort „Great Acceleration", siehe *McNeill/Engelke*, The Great Acceleration, 2014, passim; *Steffen/ Broadgate/Deutsch/Gaffney/Ludwig*, The Anthropocene Review 2015, 81-98.

18 Etwa unter dem Stichwort Externalisierungsgesellschaften bei *Lessenich*, Soziologie 2015, 22 (24, passim).

19 Zur soziologischen Beschreibung siehe *Maurer/Müller/Siegert*, in: Reimann/Müller (Hrsg.), Probleme moderner Gesellschaften, 1994, S. 99-121.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tigkeit bedeuten könnte.[20] Die Nachhaltigkeitstransformation könnte gar misslingen, wenn sie nicht durch Suffizienz begleitet wird.[21] Suffizienz ist aber nicht mit Nachhaltigkeit gleichzusetzen. Suffizienz, Effizienz und Konsistenz sind komplementäre, also sich ergänzende Konzepte, die Nachhaltigkeit als übergeordnetes Ziel verfolgen.[22] Während Effizienz und Konsistenz darauf gerichtet sind, Veränderungen der Umweltwirkungen von Aktivitäten, nicht aber die Aktivitäten selbst zu verändern, beinhaltet Suffizienz die Änderung (Begrenzung, Reduktion oder Substitution durch etwas qualitativ anderes) der Aktivität selbst. Während Effizienz und Konsistenz wenige Änderungen an Routinen und Gewohnheiten fordern, sondern vornehmlich auf einen Ersatz der Hilfsmittel mit gleichem Nutzen abstellen, beinhaltet Suffizienz, dass sich Bedarfe auch dadurch reduzieren, dass sich die Art und Weise der Bedürfniserfüllung ändert. Effizienz und Konsistenz grenzen sich so voneinander ab, dass Effizienz bestehende Technologien verbessert und optimiert, während Konsistenz auf die (Er-)Findung regenerativer Ressourcennutzung zielt.

Effizienz ist als Rechtsbegriff im Energierecht bereits verankert (siehe etwa § 1 EDL-G[23]),[24] und auch außerhalb des Umweltrechts bereits Gegenstand rechtswissenschaftlicher Forschung[25]. Konsistenz ist zwar begrifflich nicht im Recht verankert, doch auf dem Konsistenzkonzept beruhen die Erneuerbaren Energien, Kreislaufführung sowie Bioökonomie als Möglichkeiten Ressourcen regenerativ zu nutzen. Diese Schlüsselbegriffe werden im Recht und in den Rechtswissenschaften mit dem Recht der erneuerbaren Energien und dem Kreislaufwirtschaftsrecht bereits adressiert.

III. Steuerungsansätze für Suffizienzpolitik im Recht

Bei Suffizienz handelt es sich weder um einen stehenden Rechtsbegriff, noch um eine bestehende dogmatische Kategorie oder eine Rechtsfigur.

20 So *Rehbinder*, ZfU 2015, 257 (263).

21 So *Sachs*, politische ökologie 2009, 37 (39); *Sachs*, Umweltwirtschaftsforum 2015, 3 (4); *Ekardt/Wieding*, in: Pechlaner u. a. (Hrsg.), Transformation und Wachstum, 2021, S. 69 (71).

22 *Linz* (Fn. 8), 2004, S. 8–9.

23 Gesetz über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen vom 4. November 2010 (BGBl. I S. 1483), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1728) geändert worden ist (EDL-G).

24 Ausführlich dazu *von Bredow* (Fn. 11).

25 Siehe etwa *Eidenmüller*, Effizienz als Rechtsprinzip, 4. Aufl. 2015.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Dennoch lassen sich verschiedene Steuerungsansätze *de lege lata* wie *de lege ferenda* im bzw. für das Recht identifizieren, die eine Mäßigung im Sinne des Suffizienzkonzepts verwirklichen.

1. Zuordnung der Suffizienzpolitik zum kausalen Umweltschutz

Innerhalb des Umweltrechts wird zwischen kausalem Umweltschutz und medialem Umweltschutz unterschieden.[26] Medialer Umweltschutz geht vom zu schützenden Umweltmedium (Wasser, Boden, Luft, Klima, Biodiversität) aus, während kausaler Umweltschutz an der die Umwelt gefährdenden oder schützenden menschlichen Handlungen ansetzt und diese begrenzt oder steuert (Immissionsschutzrecht, Recht der erneuerbaren Energien).[27]

Suffizienz beinhaltet als Konzept die Begrenzung, Reduktion und Substitution *menschlicher Aktivitäten selbst*, nicht allein die Veränderung ihrer Auswirkungen auf die Umwelt (II.3), oder die Verbesserung der Umweltqualität durch Wiederherstellungsmaßnahmen. Suffizienz ist damit ein handlungsbezogenes Konzept und dem kausalen Umweltschutz zuzuordnen. Es fordert sich stärker mit der Rahmensetzung bzw. der Existenz und steigenden Menge menschlicher Aktivitäten auseinanderzusetzen, die Umwelt und Klima schädigen und fordert in rechtspolitischer Perspektive dazu auf das Umweltrecht stärker in Richtung eines handlungsbezogenen Umweltschutzes zu entwickeln.

2. Sieben Typen von Suffizienzansätzen im Recht

Für die rechtliche Auseinandersetzung mit Suffizienz können (mindestens) sieben Typen von Suffizienzansätzen unterschieden werden, die ineinandergreifen. Ihre Stärkung könnte zu mehr Suffizienz in Recht und Gesellschaft beitragen. Wohlbemerkt bedeutet Stärkung nicht, dass bestehende Ansätze, z. B. Ansätze der Steigerung der Energieeffizienz oder des Ausbaus

26 Wenngleich eine Zuordnung zu den Kategorien nicht immer überschneidungsfrei möglich ist, *Kloepfer/Durner*, Umweltschutzrecht, 3. Aufl. 2020, § 1 Rn. 41.

27 Zu den Kategorien des medialen und kausalen Umweltschutzes (neben dem vitalen und dem integrierten) siehe prägend *Breuer*, Der Staat 1981, 393 (395–401); auch: *Kloepfer/Durner* (Fn. 26), § 1 Rn. 39; *Schlacke*, Umweltrecht, 8. Aufl. 2021, § 2 Rn. 24-28.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

erneuerbarer Energien, durch die folgenden Suffizienzansätze ersetzt werden sollen – es geht um eine Ergänzung des Politikmixes um Suffizienzaspekte.[28]

a. *Mengensteuerung I: Suffizienzzielbestimmungen und festgelegte Obergrenzen*

Ein Suffizienzziel bestimmt entsprechend das mit Blick auf die sozial-ökologische Transformation verträgliche Maß einer Handlung oder Menge in Zielform. Suffizienzziele bestimmen Obergrenzen, Reduktionsziele oder Ziele für die Substitution umweltschädlicher Aktivitäten durch weniger schädliche Aktivitäten. Sie richten sich damit auf den Ursprungsbereich der Umwelteinwirkungen, die kontrolliert werden sollen. Damit handelt es sich um einen Unterfall der Umwelthandlungsziele.[29] Umwelthandlungsziele sind von Umweltqualitätszielen zu unterscheiden, die einen zu erreichenden bzw. zu bewahrenden Umweltzustand festlegen. In der Mikro-Perspektive richten sich Suffizienzziele auf den Verbrauch einer einzelnen Einheit (z. B. Pro-Kopf-Verbrauch), in der Makro-Perspektive richten sie sich auf die Gesamtheit des menschlichen Verbrauchs (z. B. Gesamtemissionen). Das Ziel kann sich durch eine private Person selbst gegeben oder nach demokratischen, rechtsstaatlichen Verfahren auferlegt werden. In Abgrenzung zu Effizienzzielen legen Suffizienzziele nicht relative, sondern absolute Zielbestimmungen für die Aktivität eines Menschen pro Kopf bzw. einer Gruppe oder eines Staates fest.

Umweltrechtliche Suffizienzziele sind vereinzelt bereits in der Rechtsordnung verankert. Beispiele für Mengenziele *de lege lata* sind die Festlegung der sogenannter Caps, die die Menge an in Zertifikatehandelssystemen vergebenen Zertifikaten bestimmen (z. B. gemäß § 4 BEHG[30]).

28 *Linz* (Fn. 8), S. 8–9; *Hauff*, Nachhaltige Entwicklung, 2. Aufl. 2014, S. 61.

29 Zur Unterscheidung von Umweltqualitätszielen und Umwelthandlungszielen siehe etwa *Rehbinder*, in: Rehbinder/Schink (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 5. Aufl. 2018, Kap. 3 Rn. 2; *Storm*, Umweltrecht, 11. Aufl. 2020, § 4 Rn. 37 ff.

30 Brennstoffemissionshandelsgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2728), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. November 2020 (BGBl. I S. 2291) geändert worden ist (BEHG).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

b. *Mengensteuerung II: Systeme zur Mengensteuerung*

Für die Umsetzung von Suffizienzzielen bilden Instrumente des Typs *Systeme zur Mengensteuerung* eine wichtige Umsetzungsform. Um die Menge an Emissionen oder Ressourcenverbräuchen zu steuern, können mit Zertifikatshandelssystemen, kontingentierender Planung, öffentlich-rechtlichen Benutzungsordnungen oder Phase-out-Systemen verschiedene Ansätze gewählt werden. Sie unterscheiden sich durch die Art und Weise, wie über die Verteilung der durch eine Obergrenze festgelegten Gesamtmenge einer Emission oder eines Ressourcenverbrauchs entschieden wird: über den Markt, in vorgelagerten Plänen, durch Verwaltungsentscheidungen oder durch gesetzliche Reduktionspfade. Eine Möglichkeit neben Systemen zur Mengensteuerung stellt eine verhaltensbasierte Mengensteuerung auf Konsument*innenseite etwa durch Ge- oder Verbote konkreter Handlungen dar. Beispiele hierfür sind Tempolimits. Die verschiedenen Systemarten der Mengensteuerung sind nicht trennscharf abgrenzbar, sondern sind auch in hybriden Formaten vorstellbar. So wäre ein kommunaler Flächenzertifikatehandel etwa ein hybrider Ansatz zwischen Markt und Planung. Das wohl prominenteste rechtlich bereits etablierte *marktbasierte* System zur Mengensteuerung sind die Emissionshandelssysteme des Treibhausgasemissionshandelsgesetzes[31] und des BEHG. Solche Handelssysteme wurden bisher nicht primär im Suffizienzkontext diskutiert.[32] Das Festlegen von Obergrenzen für bestimmte menschlichen Aktivitäten (z. B. einen bestimmten Ressourcenverbrauch) durch Caps, entspricht hingegen einem weiten Suffizienzverständnis, das den Schwerpunkt von Suffizienz auch in der gesamtgesellschaftlichen Begrenzung und nicht nur in der individuellen Verhaltensänderung sieht. Dabei sind nicht nur solche Handelssysteme, die an individuellem Verhalten anknüpfen (sogenanntes *personal carbon trading*), der suffizienzorientierten Mengensteuerung zuzuordnen.[33] Die starke Suffizienzorientierung von Zertifikathandelssystemen liegt in der Bestimmung einer festen Mengenbegrenzung durch die Gesamtzahl der Zertifikate.[34] Systeme mit fest gelegter Obergrenze setzen einen Anreiz zum

31 Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz vom 21. Juli 2011 (BGBl. I S. 1475), das zuletzt durch Artikel 18 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436) geändert worden ist (TEHG).

32 Siehe z. B. *von Bredow* (Fn. 11), S. 121; *Ekardt*, Sustainability, 2020, S. 249; heute differenziert Ekardt, ZUR 2022, 472 (478-479).

33 So *von Bredow*(Fn. 11), S. 120.

34 Auch *Ekardt*: *Ekardt* (Fn. 14), S. 493.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Maßhalten, indem Rechte immer neu erworben werden und der Umfang von Mal zu Mal verringert wird.[35] Um eine Steuerungswirkung zu entfalten ist es erforderlich, dass anspruchsvolle Mengenziele bestimmt werden, also eine Zielstrenge erreicht wird.[36]

Neben marktwirtschaftlichen Ansätzen kann räumliche Planung als Mechanismus der Mengensteuerung erwogen werden. Planung ist gekennzeichnet durch das Setzen von Zielen, einer Analyse des Ist-Zustands, der zukunftsbezogenen Einbeziehung von Szenarien oder Prognosen und dem Entwurf einer normativen Ordnung, die die Ziele erreichen soll.[37] Diese normative Ordnung richtet sich im Falle der Raumplanung in aller Regel auf die Verteilung konkurrierender Ansprüche an die Fläche. Rechtswissenschaftliche Aufmerksamkeit hat etwa die Umsetzung quantifizierter Flächenreduktionsziele mittels eines Flächenzertifikatehandels zwischen Kommunen erhalten.[38] Diskutiert wird aber auch, wie das raumbezogene Planungsrecht für die Verteilung etwa von Emissionsbudgets und Industrieanlagen eingesetzt werden könnte.[39] Suffizienzorientiert ist planungsbezogene Mengensteuerung, wenn sie bestimmte Aktivitäten, z. B. Treibhausgasemissionen effektiv begrenzt oder zum Aufbau alternativer Infrastrukturen beiträgt. Ein weiterer Ansatz einer Mengensteuerung im Sinne der Suffizienz sind öffentlich-rechtliche Bewirtschaftungsregime bzw. Benutzungsordnungen. Das deutsche Gewässerschutzrecht stellt ein verfassungsrechtlich gebotenes[40] umfassendes gesetzliches Bewirtschaftungsregime auf.[41] Mit dem Wasserhaushaltsgesetz[42] wird die Entscheidung über zulässige Nutzungen für Gewässer den privaten Eigentümer*innen entzo-

35 *Scherhorn*, in: Hartard/Schaffer/Giegrich (Hrsg.), Ressourceneffizienz im Kontext der Nachhaltigkeitsdebatte, 2008, S. 21 (23).

36 *Ekardt* (Fn. 14), S. 493.

37 *Schlacke*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts Band I, 2021, § 20 Rn. 6.

38 *Marty*, ZUR 2011, 395-405; *Kment*, NuR 2018, 217-228; *Köck/Bovet/Tietz*, ZUR 2018, 67-75; *Diroll/Greim-Diroll*, NuR 2019, 91-97; *Köck/Bovet*, DVBl. 2019, 1501-1508; *Kümper*, DÖV 2021, 155-166.

39 Siehe hierzu *Wagner*, Klimaschutz durch Raumordnung, 2018, S. 257-258 (für flächengebundene Emissionsreduktionsvorgaben), § 4 B.I (für kontingentierende Planung in Bezug auf Industrieanlagen und Kraftwerke).

40 *BVerfG*, Beschluss vom 15. Juli 1981 – 1 BvL 77/78 – (Nassauskiesung) = BVerfGE 58, 300-353, juris-Rn. 145.

41 *Laskowski/Ziehm*, Gewässerschutzrecht, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 5. Auflage 2018, § 5 Rn. 61.

42 Wasserhaushaltsgesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3901) geändert worden ist (WHG).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gen und der öffentlichen Hand zu gewiesen. Für jede Nutzung ist potenziell eine behördliche Zulassung einzuholen.[43] Die Bewirtschaftungspflicht[44] beinhaltet also die umfassende Steuerung aller menschlichen Aktivitäten mit Bezug auf den Wasserhaushalt. Fraglich ist, inwieweit sich der Ansatz des Wasserrechts auf weitere Regelungsbereiche übertragen lässt. Die öffentlich-rechtliche Bewirtschaftung des Wasserhaushalts wurde durch den Verfassungsgesetzgeber explizit in den Kompetenzkatalog des Bundes aufgenommen (Art. 75 Nr. 4 GG[45]), was die besondere Regelungsbedürftigkeit auch verfassungsrechtlich stützt.[46]

Suffizienzzielbestimmungen, die eine Reduktion erfordern, können zuletzt auch durch die gesetzliche Festlegung eines fortlaufenden Reduktionspfades umgesetzt werden (sogenanntes Phase-out). Beispiele sind die Reduktionspfade für Emissionsbudgets in § 4 KSG[47] oder die Beendigung der Kohleverstromung nach § 2 Abs. 2 KVBG[48].

c. *Mengensteuerung III: Relative Mengensteuerung durch Progressivität und Minimierungsgebote*

Nicht immer lässt sich sinnvollerweise ein Maximalverbrauch bestimmen, der Gegenstand einer Mengensteuerung sein kann. Relative Mengensteuerung wirkt auf eine Begrenzung der Menge hin, ohne eine feste Obergrenze festzulegen.

Ein solcher Ansatz kann sich des Merkmals der *Progressivität* bedienen: So können nach Masse und Gesamtverbrauch größere Produkte, z. B. PKW oder Fernsehgeräte, und Dienstleistungen, wie Energiedienstleistungen, mit progressiv strengeren Energieeffizienzanforderungen oder mit progressiv steigenden Bepreisungen belegt werden. Des Weiteren können progressi-

43 BR-Drucksache 280/09, S. 154.

44 *Czychowki/Reinhardt*, Wasserhaushaltsgesetz, 12. Auflage 2019, § 6 Rn. 11.

45 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist (GG).

46 *BVerfG*, Beschluss vom 15. Juli 1981 – 1 BvL 77/78 – (Nassauskiesung) = BVerfGE 58, 300-353, juris-Rn. 152.

47 Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3905) geändert worden ist (KSG).

48 Kohleverstromungsbeendigungsgesetz vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1818), das zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 16. Juli 2021 (BGBl. I S. 3026) geändert worden ist (KVBG).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ve Verbrauchsstandards geregelt werden. Je größer ein energieverbrauchsrelevantes Produkt, desto höher der Energieverbrauch. Deshalb könnten größere Produkte (z. B. Fernseher) strengere Effizienzanforderungen zu erfüllen haben.[49] Suffizienzansätze der Progressivität privilegieren das *Weniger* gegenüber dem *Mehr*. Eine progressive Ausgestaltung berücksichtigt insbesondere, dass kleine Mengen einer Handlung oder eines Produkts in der Regel für sich genommen nicht vermeidbar sind, demgegenüber die Summierung untragbare Schädigungen hervorrufen kann. Progressive Ansätze sind im geltenden Recht jedoch bisher nicht ersichtlich.

Ein weiterer relativer Suffizienzansatz, der ohne eine konkret festgelegte Obergrenze auskommt, sind Minimierungs- und Sparsamkeitsgebote. Diese verpflichten Normadressat*innen zurückhaltend mit Ressourcenverbräuchen umzugehen. Das Umweltrecht kennt zahlreiche Gebote zur Vermeidung und Verminderung von Umwelteinwirkungen bzw. sparsamen Umgang mit natürlichen Ressourcen (z. B. § 4 Abs. 1 BBodSchG[50], § 2 Abs. 1 Hs. 2 BNatSchG[51], § 5 Abs. 1 Nr. 1 und 2 WHG, § 5 BImSchG[52], § 38 Abs. 1 S. 2 BImSchG, § 6 Abs. 1 i. V. m. § 7 Abs. 1 KrWG[53]). Die praktische Bedeutung dieser Gebote ist de lege lata eher als gering einzuschätzen.

d. *Bedarfsprüfungen*

Suffizienzpolitik bezieht die Frage „Brauchen wir das?" in politische Entscheidungen ein. Um Suffizienzziele festzulegen und andere Suffizienzmaßnahmen vorzubereiten, sind Bedarfsprüfungen in rechtlich strukturierten Verfahren ein wichtiger Ausgangspunkt. Sie können stärker als bisher dazu genutzt werden, zu einem frühen Stadium einer Entscheidung zu hinterfragen, ob die Verwirklichung eines geplanten Projekts trotz möglicher öko-

49 *Brischke/Spengler*, in: oekom e. V. (Hrsg.), Spannungsgeladen, 2011, S. 86 (91).

50 Bundes-Bodenschutzgesetz vom 17. März 1998 (BGBl. I S. 502), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 25. Februar 2021 (BGBl. I S. 306) geändert worden ist (BBodSchG).

51 Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3908) geändert worden ist (BNatSchG).

52 Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. September 2021 (BGBl. I S. 4458) geändert worden ist (BImSchG).

53 Kreislaufwirtschaftsgesetz vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), das zuletzt durch Artikel 20 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436) geändert worden ist (KrWG).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

logischer Belastungen erforderlich ist und welche Alternativen stattdessen in Betracht kommen. Das Recht kennt nur wenige Bedarfsprüfungen, die nicht weit ausgebaut sind.

Im Hinblick auf den Beitrag zur ökologischen Transformation bereits untersucht ist die Bedarfsplanung im Infrastrukturrecht.[54] Sie sollte im Ursprung die Bedarfsgerechtigkeit von Infrastrukturen sicherstellen und „ein Mindestmaß an Versorgung der Bevölkerung" mit infrastrukturgebundenen Dienstleistungen gewährleisten.[55] Aus Suffizienzperspektive ist hier nicht nur die prognostizierte Nachfrage einzustellen, sondern auch welche ökologischen Begrenzungen für die geplante Tätigkeit in Zukunft erforderlich sein werden.[56] Mögliches Kriterium dafür ist auch die intertemporale Freiheitssicherungspflicht des Staates im Klimawandel.[57] Bedarfsplanung kann im Wege von Bedarfsplangesetzen erfolgen, soweit fachgesetzlich vorgesehen (*de lege lata* z. B. § 1 Abs. 2 S. 2 FStrAbG[58]). Ansonsten erfolgt eine Bedarfsprüfung im Rahmen der Planrechtfertigung in Planfeststellungsverfahren[59] oder ist tatbestandliches Kriterium der Inanspruchnahme von Ausnahmemöglichkeiten im Wasser- und Naturschutzrecht.[60] Bedarfsplanungen gibt es aber auch im sozialen Bereich, z. B. bei der Krankenhaus- und Kindergartenplanung.

Bedarfsprüfungen bei der öffentlichen Beschaffung liegen im Vorfeld eines Vergabeverfahrens und sind nur wenig rechtlich gesteuert.[61] Eine Behörde kann nach eigenem Ermessen über den Gegenstand der Beschaffung hinsichtlich seiner Merkmale und Eigenschaften sowie der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Beschaffung entscheiden.[62] Hier könnte jedoch

54 *Köck/Bovet/Fischer/Ludwig/Möckel/Faßbender*, Das Instrument der Bedarfsplanung, UBA Texte 72/2015, S. 68; Kurzfassung bei *Köck*, ZUR 2016, 579-591.

55 *Schmitt*, Die Bedarfsplanung von Infrastrukturen als Regulierungsinstrument, 2015, S. 107–108.

56 Ohne Bezug zu Suffizienz auch *Köck*, ZUR 2016, 579 (587).

57 Grundlegend *BVerfG*, Beschl. v. 24.03.2021 – Az. 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 (Klimaschutz), Ls. 4.

58 Fernstraßenausbaugesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Januar 2005 (BGBl. I S. 201), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3354) geändert worden ist (FStrAbG).

59 Grundlegend zum ungeschriebenen Merkmal der Planrechtfertigung: *BVerwG*, Urt. v. 14.02.1974 – Az. IV C 21.74, Rn. 34.

60 *Köck*, ZUR 2016, 579 (581).

61 *Dieckmann*, NVwZ 2016, 1369 (1370).

62 *Dörr*, in: Burgi/Dreher (Hrsg.), Beck'scher Vergaberechtskommentar I, 3. Aufl. 2017, Einleitung Rn. 5.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

§ 13 KSG eine Stärkung auch von Bedarfsprüfungen im Vorfeld zu Vergabeverfahren bedeuten: § 13 Abs. 1 S. 1 i. V. m. Abs. 2, 3 KSG stellt eine allgemeine Pflicht zur Berücksichtigung des Klimaschutzes bei der Beschaffung für alle Träger*innen öffentlicher Aufgaben, und besondere Pflichten für Bundesstellen auf.[63] Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Klimaschutz legt den Schwerpunkt allerdings weiterhin auf Energieeffizienz und Lebenszyklusanalysen (§ 2 AVV Klima).[64]

Ein im europäischen Chemikalienrecht neu diskutiertes Konzept, das ebenfalls eine Bedarfsprüfung beinhaltet, ist das Konzept der wesentlichen Verwendungen (*essential uses*) nach Vorbild des Montrealer Protokolls von 1987.[65] Seit der vierten Vertragsstaatenkonferenz werden dort für *essential uses* Ausnahmen ermöglicht, die mit besonderen Auflagen und Kriterien verbunden sind.[66] Zulassungsbehörden lassen demnach bestimmte, gefährliche Chemikalien einer Gruppe nur für – für die Gesellschaft – wesentliche Verwendungen unter besonderen Auflagen zu.[67] Derzeit wird eine Anwendung eines solchen Ansatzes für die Stoffgruppe PFAS gefordert[68] und in der EU erwogen[69]. Hier wird also die besondere Wichtigkeit der Nutzung, mithin ein rechtlich bewerteter Bedarf, bestimmter Stoffeigenschaften, die in der Regel mit Umwelt- und Gesundheitsrisiken einhergehen, als Ansatzpunkt für die Regulierung genommen. Regulierungsbehörden prüfen nicht mehr allein die Gefährlichkeit, sondern auch den Verwendungszweck des Stoffes.[70]

63 *Siegel*, Vergaberecht 2022, 14 (18–19); *Schink*, in: Frenz, Klimaschutzrecht, 2021, § 13 Rn. 1, 19, 26 ff. Vgl. auch verschiedene Klimaschutzgesetze der Länder: § 9 Landesklimaschutzgesetz RPF, Art. 3 BayKlimaG, § 7 KSG BW, § 7 BremKEG, Abschn. 3 EWG Berlin.

64 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen (AVV Klima) vom 19. Oktober 2021, BAnz AT 22.10.2021 B1.

65 Montrealer Protokoll über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen von 1987 (in Kraft getreten 1989). Siehe zum Montrealer Protokoll: https://ozone.unep.org/treaties/montreal-protocol (zuletzt abgerufen am 19.07.2023); *Garnett/Van Calster*, Transnational Environmental Law 2021, 159 (167–169).

66 Decision IV/25 der vierten Vertragsstaatenkonferenz des Montrealer Protokolls, 1992.

67 Grundlegend *Garnett/Van Calster*, Transnational Environmental Law 2021, 159-187.

68 *Cousins u. a.*, Environmental Science: Processes & Impacts 2019, 1803-1815.

69 Europäische Kommission, SWD (2019) 249 final vom 14.10.2020, S. 9.

70 *Garnett/Van Calster*, Transnational Environmental Law 2021, 159 (180).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

e. *Alternativen I: Substitution durch (Konzept-)Alternativen*

Bei Suffizienz geht es nicht nur um ein *Weniger*, sondern auch um ein *Anders* (II.1). Im Recht kann dieses Merkmal durch Alternativenprüfungen oder Substitutionspflichten oder -anreize umgesetzt werden.

Alternativenprüfungen sind insbesondere aus dem Planungsrecht und Umweltverträglichkeitsprüfungen bekannt: Der planerische Gestaltungsspielraum erfordert in je nach Planungsverfahren unterschiedlichem Maße die Prüfung verschiedener Varianten als mögliche Alternativergebnisse der Planung.[71] Durch Einbeziehung von *Konzeptalternativen* überdenken Planungsbehörden und Projektträger*innen, ob das Ziel des Vorhabens auf andere Art und Weise verwirklicht werden kann.[72] Beispiel ist die Erwägung alternativer Verkehrsnetze und Verkehrsträger gemäß § 53 Abs. 2 UVPG[73].

Alternativenprüfungen und Substitution durch (Konzept-)Alternativen sind nur dann Suffizienzansätze, wenn hierdurch für schädliche menschliche Aktivitäten Alternativen erwogen werden, die die menschliche Aktivität selbst verändern. Die Substitution fossiler Energieträger durch erneuerbare Energiequellen kann zwar den Konzeptalternativen zugerechnet werden, zählt jedoch zur Konsistenz nicht zur Suffizienz.

Beispiel für Suffizienzansätze, die Gegenstand von Alternativenprüfungen und Substitutionsanreizen bzw. -pflichten sein können, ist etwa die Veränderung von Geschäftsmodellen hin zur Sharing Economy. Beim Carsharing als bekanntestes Beispiel, werden Fahrzeuge zur kurzfristigen Miete angeboten. Beispiele des Planungsrechts sind die Einbeziehung von Konzeptalternativen bei der Verkehrsbedarfsplanung oder das vergleichsweise neue stadtplanerische Instrument der Konzeptvergabe. Bei Konzeptvergaben im Rahmen kommunaler wettbewerblicher Vergabeverfahren wird die Veräußerung oder Freigabe zur Erbpacht von kommunalen Grundstücken nicht zum Höchstpreis, sondern nach der Qualität des Nutzungskonzepts unter Einbeziehung ökologischer, sozialer, wohnungs- und städtebaulicher

71 *Sanden*, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl. 2018, § 13 Rn. 4.

72 Siehe dazu *BVerwG*, Urt. v. 02.07.2020 – Az. 9 A 19/19, Rn. 76 ff.; *Groß*, NVwZ 2001, 513 (516); *Winter*, Alternativen in der administrativen Entscheidungsbildung, 1997, S. 88–89, 105.

73 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2021 (BGBl. I S. 540), das durch Artikel 14 des Gesetzes vom 10. September 2021 (BGBl. I S. 4147) geändert worden ist (UVPG).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Kriterien bewertet.[74] Konzeptvergaben gelten als innovatives Instrument, das es Gemeinden über die begrenzten Möglichkeiten der Bauleitplanung hinaus ermöglicht, strategischen Einfluss auf die lokale Flächennutzung zu nehmen.[75]

Die besondere Bedeutung des Vorhandenseins von Alternativen betonte zuletzt auch das Bundesverfassungsgericht: *„Wären CO_2-freie und damit klimaneutrale alternative Verhaltensweisen, die den CO_2-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.*"[76] Dies zeigt, dass der Aufbau von Alternativen zur intertemporalen Freiheitssicherung geboten ist. Unterstützend wirken Suffizienzalternativen auch für diejenigen, die bereits suffizient handeln wollen. Dieser Typ der Suffizienzansätze ist deshalb besonders zu würdigen, weil er nicht rein auf Begrenzung und Reduktion beruht, sondern auf der aktiven Gestaltung einer alternativen Zukunft.

f. *Alternativen II: Diversifizierung von Organisations- und Kooperationsformen*

Suffizienz beinhaltet, dass menschliche Bedürfnisse auf eine andere Art und Weise erfüllt werden. Dies ist nicht nur materiell zu verstehen, also z. B. als Veränderung der Ernährungsweise hin zu tierproduktärmerer Ernährung oder der Veränderung von Reiseverhalten. Es beinhaltet auch eine organisatorische Dimension: Wie werden Produktionsprozesse und die Bereitstellung von Dienstleistungen organisiert? Die *Diversifizierung von Organisations- und Kooperationsformen* betrifft vor allem die wirtschaftlich-organisatorische Suffizienz (II.2.): Anstelle gewinnorientiert über den Markt angebotener Güter und Dienstleistungen, wird durch Suffizienzpolitik die gemeinschaftliche, öffentliche und private nicht primär gewinnorientierte

74 Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.), Grundstücksvergabe nach der Qualität von Konzepten, 2017, online abrufbar unter https://wohnungsbau.hessen.de/sites/wohnungsbau.hessen.de/files/Leitfaden-Grundstuecksvergabe-Konzeptqualitaet.pdf (zuletzt am 28.06.2022), S. 10.

75 Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.) (Fn. 77), S. 23; *Temel*, Baukultur für das Quartier, 2020, online abrufbar unter http://d-nb.info/121811049X/34 (zuletzt am 28.06.2022), S. 5.

76 *BVerfG*, Beschl. v. 24.03.2021 - Az. 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 (Klimaschutz), Rn. 20.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen gefördert. So können mit Suffizienz gemeinschaftliche Organisationsformen, wie Genossenschaften, Kollektive, Eigenarbeit, Gemeingüterproduktion und die öffentliche Bereitstellung von Raum, Gütern und Dienstleistungen für nicht gewerbliche Zwecke in Verbindung gebracht werden. Dies unterstützt, dass die marktliche Logik der derzeitigen wirtschaftlichen Organisation, die stark auf monetär messbare Gewinne ausgerichtet ist, nicht mehr alle Lebensbereiche durchzieht.[77]

Für das Umweltrecht spielt dieser Suffizienzansatz bisher nur eine untergeordnete Rolle. Ein seltenes Beispiel ist die Privilegierung der Bürgerenergiegesellschaften im Recht der erneuerbaren Energien.[78]

g. *Alternativen III: Regionalisierung*

Regionalisierung, als Ausdruck räumlicher Mäßigung im Sinne der Suffizienz (II.2.), spielt als Ansatz im Umweltrecht bisher keine große Rolle. Ausnahmen sind im Recht der Energiewende die Dezentralisierung der Energieversorgung sowie das diskutierte Prinzip der Umweltgerechtigkeit.[79]

Die im europäischen Recht sowie Welthandelsrecht verankerten Grundsätze der Handelsfreiheit und Binnenmarktsförderung beinhalten hingegen rechtliche Wertungen, die der räumlichen Suffizienz durch Regionalisierung entgegenstehen. Ein Beispiel hierfür ist das Vergaberecht. Dieses ist im Sinne mit möglichst gleichen Wettbewerbsbedingungen für Wettbewerber*innen europaweit konzipiert. Insbesondere regionalpolitische Zielsetzungen sind im Vergaberecht wegen der Konkurrenz zur Binnenmarktverwirklichung tendenziell unzulässig.[80] Die ökologischen Kosten des Transports, die einen Referenzpunkt für eine Reduzierung von Distanz in der Beschaffung bilden könnten, beschreibt *Wegener* als „blinden Fleck" der Ökologisierung. Das nationale Vergaberecht steht der Berücksichtigung der ökologischen Kosten des Transports mit dem Diskriminierungsverbot in

77 *Schneidewind/Zahrnt* (Fn. 2), S. 67.
78 Siehe dazu auch VI.1.b.
79 *Kloepfer/Durner* (Fn. 26), § 3 Rn. 4; *Rehbinder* (Fn. 29), Kap. 3 Rn. 98-115; ausführlich *Ehemann*, Umweltgerechtigkeit, 2020.
80 *Wegener*, NZBau 2010, 273 (274).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

§ 97 Abs. 2 GWB, § 8 Nr. 1 VOB/A[81] entgegen, das europäische Recht für unterschwellige Vergaben unter anderem über Art. 18, 34, 49, 56 AEUV[82].[83]

3. Vielfalt der rechtlichen Instrumente für Suffizienzpolitik

Suffizienz wird häufig mit Verboten, also ordnungsrechtlichen Instrumenten assoziiert. Diese Wahrnehmung greift zu kurz. Die verschiedenen Typen von Suffizienzansätzen lassen sich in den verschiedenen Instrumentengruppen identifizieren. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf Planungsinstrumente, ordnungsrechtliche Instrumente, ökonomische Instrumente und Vorgaben für die Beschaffung der öffentlichen Hand. Damit sei nicht gesagt, dass Suffizienz nicht auch durch informatorische Instrumente verfolgt werden kann oder kooperative Instrumente sowie flexible Instrumente, wie Zertifizierungen und Selbstverpflichtungen um Suffizienzaspekte bereichert werden können. Suffizienzinstrumente sind grundsätzlich in jeder Instrumentenkategorien vorstellbar.[84]

a. *Suffizienzpolitische Planungsinstrumente*

In der inter- und transdisziplinären Suffizienzforschung wird die Bedeutung von Planung und Infrastrukturen zur Stärkung von Suffizienz hervorgehoben.[85] Planung dient dem Ausgleich von Nutzungskonflikten in Bezug auf absehbar noch knapper werdende Ressourcen.[86]

Suffizienzorientierte Planung zeichnet sich etwa durch planerische Mengensteuerung (dazu bereits III.2.2.), Bedarfsplanungen, die Einstellung von Nullalternativen und Konzeptalternativen bei der Ausübung der planeri-

81 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A in der Fassung 2019, Bekanntmachung vom 31. Januar 2019, BAnz AT 19.02.2019 B2, (VOB/A).

82 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 47), zuletzt geändert durch ABl. EU L 112/21 vom 24.4.2012 m. W. v. 1.7.2013.

83 *Wegener*, NZBau 2010, 273 (277).

84 Siehe etwa die Sufficiency Policy Database unter https://energysufficiency.de/policy-database/ (zuletzt abgerufen am 19.07.2023).

85 *Spengler* (Fn. 2), S. 246.

86 *Sanden*, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl. 2018, § 13 Rn. 3.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

schen Gestaltungsfreiheit oder planerischer Festlegung von Suffizienzzielen (z. B. Flächenverbrauchszielen) aus. Öffentliche Räume können so ausgestaltet werden, dass sie weniger durch konsumbezogene Tätigkeit (z. B. Shopping) geprägt sind.[87] Suffizienz kann auch als Szenario in Prognoseentscheidungen Eingang finden. In der Klimaforschung wird zunehmend an Suffizienzszenarien gearbeitet, die den möglichen Anteil von Suffizienzpolitik an der Transformation zur Klimaneutralität modellieren.[88]

Für die Politikplanung[89] ist die Kategorie Suffizienz sowohl auf Zielebene, als auch auf Maßnahmenebene relevant. Politikplanung klärt zukünftige Bedarfe für politisches Handeln, setzt politische Ziele und stellt Maßnahmenpakete zusammen, um diese Ziele zu erreichen. Sie kann insbesondere stärker für ein Austarieren von Effizienz-, Konsistenz- und Suffizienzmaßnahmen zueinander genutzt werden.

In der Planungspraxis wird hingegen regelmäßig nur „eine defensive Perspektive eingenommen, also der Raumnutzung eine ökologische Grenze gezogen", anstatt den Raum „proaktiv zu ökologischen Zwecken zu strukturieren".[90] Suffizienzforschung weist darauf hin, dass ein aktives Selbstverständnis von Politik und Verwaltung Voraussetzung für suffizienzorientiertes Verwaltungshandeln ist.[91] Dies gilt auch für die Stärkung von Suffizienz mit Mitteln des Planungsrechts.

87 *Schneidewind/Zahrnt* (Fn. 2), S. 62 ff.

88 *Samadi u. a.*, Technological Forecasting and Social Change 2017, 126-134; Auswertung verschiedener Szenarien aus dem Jahr 2018: *Zell-Ziegler/Förster*, Mit Suffizienz mehr Klimaschutz modellieren, UBA Texte 55/2018; Suffizienzszenarien in: *Fraunhofer ISE*, Wege zu einem klimaneutralen Energiesystem 2050, 2020, online abrufbar unter https://www.ise.fraunhofer.de/de/veroeffentlichungen/studien/wege-zu-einem-klimaneutralen-energiesystem.html (zuletzt am 19.07.2023); Association négaWatt, The 2017-2050 négaWatt Scenario. Executive Summary, 2017, abrufbar unter https://negawatt.org/IMG/pdf/negawatt-scenario-2017-2050_english-summary.pdf (zuletzt am 19.07.2023), S. 5.; Siehe auch die laufende Arbeit des Projektes ENSU (Die Rolle von Energiesuffizienz in Energiewende und Gesellschaft) https://energysufficiency.de/projekt/ (zuletzt abgerufen am 19.07.2023).

89 Siehe dazu für den Klimabereich etwa *Schlacke (Rn. 39)*, § 20 Rn. 38 ff. ; siehe auch *Schlacke*, EurUP 2020, 338-345; unter dem Begriff Lenkungsplanung: *Köck*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts II, 2. Aufl. 2012, § 37 Rn. 43.

90 *Gärditz*, EurUP 2016, 290 (290–291).

91 In Bezug auf suffizienzorientierte Stadtentwicklung: *Böcker u. a.* (Fn. 12), S. 70–71.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

b. *Suffizienzpolitische ordnungsrechtliche Instrumente*

Ordnungsrechtliche Instrumente können als Ge- oder Verbot direkt auf bestimmte Verbraucher*innenentscheidungen und Verhaltensweisen einwirken (z. B. ein kommunales Bauverbot für zusätzliche Einfamilienhäuser oder ein Tempolimit). Mindestens genauso zentral sind jedoch auf Verbraucher*innen und Bürger*innen nur indirekt wirkenden Regeln für die angebotenen Dienstleistungen und Produkte bzw. deren Vermarktung.

Im Zentrum des Umweltrechts stand mit dem Industrieanlagenrecht lange eine „periphere Einwirkung" auf wirtschaftliche Aktivitäten, also etwa die Regulierung von Emissionen, die von industriellen Prozessen ausgehen. Die unternehmerische Entscheidung, wie viel und was produziert wird, blieben dabei unberührt.[92] Das Immissionsschutzrecht gibt vor, dass zwar die Umweltauswirkungen von Anlagen nach Stand der Technik zu reduzieren sind, die mit der Anlage verbundene Aktivität selbst wird hingegen nicht reguliert.[93] Heute nimmt umweltrechtliche Regulierung im Wege der Öko-Design-Vorgaben[94] auch vermehrt Einfluss auf die Gestaltung konkreter (Konsum-)Produkte (nicht jedoch der Gesamtanzahl an Produkten). Durch verpflichtende Kennzeichnungen sollen Verbraucher*innen dazu befähigt werden, umweltfreundliche Produkte zu wählen. Häufig sind diese ordnungsrechtlichen Maßnahmen jedoch auf die Etablierung effizienterer Produkte am Markt gerichtet (z. B. Energieeffizienzvorgaben). Suffizienz umfasst hingegen auch, dass weniger oder kleinere Produkte angeschafft werden. Neben Effizienzsteigerungen ist es erforderlich, dass sich die Gesamthöchstverbräuche eines genutzten Produktes (z. B. PKWs) reduzieren, und die Effizienzsteigerungen nicht durch eine vermehrte Produktnutzung oder die Anschaffung größerer Produkte aufheben (sogenannter Reboundeffekt[95]). Suffizienzorientierte Ansätze im Produktbereich könnten

92 Zum Ganzen *Lübbe-Wolff*, NVwZ 2001, 481 (485).

93 Siehe etwa die Gesetzesbegründung zur Änderung des Bundesimmissionsschutzgesetzes 2000: Der Behörde soll „keine Befugnis zu einer dirigistischen Steuerung der Produktionsmengen eingeräumt" werden, BT-Drucksache 14/4599 vom 14.11.2000, S. 127.

94 Beruhend auf der Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte (ABl. EU L 285/10 vom 31.10.2009).

95 Zu Begriffsbildung und Diskursgeschichte: *Santarius*, Der Rebound-Effekt, 2015, Kap. 3.1.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

entsprechend Mindesteffizienzstandards progressiv ausgestalten[96] oder um Höchstverbrauchsstandards ergänzen[97]. Auch wäre es vorstellbar, Kennzeichnungen zu entwickeln, die neben Energieeffizienzstufen auch Suffizienzstufen abbilden.[98] Maximale Verbrauchswerte für eine Produktgruppe könnten unabhängig von Größe und sonstigen Eigenschaften konzipiert werden.[99]

c. *Suffizienzpolitische ökonomische Instrumente*

Bei den ökonomischen Instrumenten ist mit Blick auf ihre Suffizienzwirkung zwischen Zertifikatshandelssystemen mit festem Cap, die eine explizite Begrenzung im Sinne der Suffizienz beinhalten, und einer Abgabenlösung zur Ressourcenschonung (z. B. CO_2-Bepreisung) zu unterscheiden.

Suffizienzinstrumente *par excellence* sind Zertifikatshandelssysteme, die eine gedeckelte Mengensteuerung etablieren (III.2.b.).

Abgaben und Besteuerungen sind hingegen mit Blick auf ihre Wirkung differenzierter zu betrachten: Eine allgemeine Ressourcenverbrauchs-, Nutzungs- oder Emissionsbesteuerung weist in der Regel keinen exklusiven Suffizienzbezug auf. Eine Verteuerung eines Produkts oder einer Dienstleistung kann zwar zu verändertem Kaufverhalten auch im Sinne von Suffizienz führen, z. B. Nicht-Kauf.[100] Eine allgemeine CO_2- oder Ressourcenbesteuerung richtet sich jedoch nicht gezielt auf Suffizienz, sondern fördert gleichermaßen Effizienz und Konsistenz. Verbrauchssteuern und Gebühren bieten tendenziell Möglichkeiten zum Anreiz für geringeren Ressourcenverbrauch durch Effizienzsteigerung oder Kreislaufführung, aber auch im Sinne der Reduktion, Begrenzung oder qualitativen Veränderung von Kon-

96 *Brischke/Spengler* (Fn. 51), S. 86 (91).

97 *Schomerus/Sanden*, Rechtliche Konzepte für eine effizientere Energienutzung, UBA Berichte 1/08, S. 25–34.

98 Wobei hier im Konsumbereich häufig über die Produktnutzung hinaus gegangen werden muss und alternative Verhaltensweisen etabliert werden, siehe z. B. Suffizienzstufen bei *Fischer/Grießhammer*(Fn. 5), S. 11. Daran orientiert sich auch *Speck*, Konsum und Suffizienz, 2016, S. 47.

99 *Calwell*, Is efficient sufficient, 2010, online abrufbar unter https://www.energysufficiency.org/static/media/uploads/site-8/library/papers/eceee_progressive_efficiency.pdf (zuletzt am 19.07.2023), S. 25.

100 *Schlacke/Stadermann/Grunow*, Rechtliche Instrumente zur Förderung des nachhaltigen Konsums, UBA Texte 24/2012, S. 60.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sum und Produktion. Allgemeine Ressourcen- und Energiesteuern werden deshalb hier nicht uneingeschränkt als Suffizienzpolitiken eingeordnet.[101]

Abgaben- und Besteuerungssysteme weisen aber bei erdrosselnder Wirkung oder Progressivität einen originären Suffizienzbezug auf. Außerdem können auf bestimmte Güter und Dienstleistungen gerichtete Abgaben als Suffizienzmaßnahmen eingeordnet werden, wenn sie sich spezifisch auf die Veränderung der Art und Weise einer Bedürfniserfüllung richten. So zum Beispiel die Bepreisung des Fleischkonsums oder der Fleischproduktion. Solche Abgaben adressieren unmittelbar den Wandel hin zu suffizienten Konsum- und Produktionsmustern.

d. *Suffizienzorientierte Beschaffung*

Eine besondere Bedeutung entfaltet das Suffizienzkonzept für die öffentliche Beschaffung, da der Staat gemäß Art. 20a GG auch zur ökologischen Mäßigung seiner eigenen Handlungen verpflichtet ist.

Es besteht im Vergaberecht zwar (noch) keine umfassende und explizite Berücksichtigungspflicht für Umweltbelange im Vergabeverfahren.[102] *Pflichten* für eine umweltfreundliche Beschaffung gab es bisher eher punktuell im Energierecht, z. B. in § 4 GEG[103] für den Bau öffentlicher Gebäude, §§ 67 VgV[104] in Bezug auf die Energieeffizienz energieverbrauchsrelevanter Liefer- oder Dienstleistungen und in § 45 Abs. 1 S. 1, 2 KrWG in Bezug auf Kriterien der Langlebigkeit und Wiederverwendbarkeit von Erzeugnissen.[105] Es besteht hingegen keine Bedarfsprüfungspflicht. Die Bedarfsanalyse im Vorfeld der Beschaffung ist wenig rechtlich gesteuert ist.[106] Eine explizite, allgemeine Pflicht zur Berücksichtigung von Umweltzielen in der Beschaffung und Vergabe existiert mittlerweile für den Klimaschutz – mit möglichen weitreichenden Folgen in der Zukunft. § 13 Abs. 1 S. 1 i. V. m. Abs. 2, 3 KSG stellt diesbezüglich eine allgemeine Pflicht für alle

101 Anders *Linz*, Suffizienz als politische Praxis (Fn. 2), S. 39–41. Ausnahmen werden gleich im Kontext suffizienzorientierter ökonomischer Instrumente thematisiert.
102 Auch wenn die AVV Klima in diese Richtung weist.
103 Gebäudeenergiegesetz vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1728, GEG).
104 Vergabeverordnung vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1691) geändert worden ist (VGV).
105 Siehe dazu *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 5 Rn. 1798 ff.
106 *Dieckmann*, NVwZ 2016, 1369 (1370); (Fn. 65), Einleitung Rn. 5.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Träger*innen öffentlicher Aufgaben, und besondere Pflichten für Bundesstellen auf,[107] die durch die AVV Klima ausbuchstabiert wurde.

VI. Referenzgebiete für Suffizienz im Recht

Suffizienz ist als Konzept der Mäßigung in zeitlicher, räumlicher, materieller und wirtschaftlich-organisatorischer Sicht potenziell auf alle Rechtsgebiete des Umweltrechts und darüber hinaus anwendbar.

1. Suffizienz im Umweltrecht

Ob es um Klimaschutz, Naturschutz, Wasserschutz oder Immissionsschutz geht: Das Umweltrecht wird zumindest auch als Recht zur „Mäßigung" menschlicher Aktivitäten gesehen.[108] Ob es diesen Anspruch erfüllt, ist jedoch fraglich.

a. *Starke Suffizienzansätze im Wasser- und Naturschutzrecht*

In wenigen Umweltrechtsgebieten findet bereits eine starke rechtliche Steuerung nicht nur der Umweltauswirkungen, sondern sämtlicher menschlicher Aktivitäten mit Umweltwirkungen statt.

Zu diesen umweltrechtlichen Handlungsfeldern zählen etwa das Wasserrecht oder das Naturschutzrecht. Im Wasserrecht stellt das Wasserhaushaltsgesetz – wie bereits dargestellt – eine umfassende öffentlich-rechtliche Benutzungsordnung auf, die es den Wasserbehörden ermöglicht, Nutzungen und Einleitungen sehr spezifisch zu regeln (III.2.b.). Das Naturschutzrecht betrachtet Aktivitäten des Menschen bereits „als Risikofaktor der Umwelt", für die „ein rechtliches Maß" festgelegt wird.[109] Das Naturschutzrecht begrenzt menschliche Aktivitäten etwa durch die Verbote der §§ 23 ff. BNatSchG zum Schutz besonders geschützter Gebiete und gemäß § 39 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG zum Schutz wildlebender Tiere. § 39 Abs. 3 BNatSchG benennt zudem positiv Suffizienzorientierung mit Blick auf die private Nutzung von Bestandteilen des Naturhaushalts. Diese

107 Vgl. Fn. 65.
108 Als „Recht des Maßes" bezeichnet es etwa *Kirchhof*, EurUP 2016, 332 (332).
109 *Kirchhof*, EurUP 2016, 332 (335).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dürfen „in geringen Mengen für den persönlichen Bedarf pfleglich" entnommen und sich angeeignet werden.

b. *Suffizienz im Klimaschutzrecht?*

Von besonderem Interesse für eine rechtliche Analyse von Suffizienzpolitik ist – als Rechtsgebiet mit starker Ausstrahlungswirkung – das Klimaschutzrecht. Treibhausgasemissionen entstehen durch fast alle menschlichen Aktivitäten.[110] Suffizienzorientierung des Klimaschutzrechts könnte damit eine stärkere Breitenwirkung entfalten, als im Wasser- oder Naturschutzrecht.

Zunächst ist festzustellen, dass das deutsche Klimaschutzrecht nicht explizit an Suffizienz orientiert ist. Der Klimaschutzplan 2050, die deutsche Langfriststrategie zum Klimaschutz gemäß Art. 4 Abs. 19 Pariser Übereinkommen[111], bezieht sich gar nicht auf den Begriff der Suffizienz.[112] Der integrierte Nationale Energie- und Klimaplan (NECP), den Deutschland gemäß der Verordnung (EU) 2018/1999[113] im Rahmen der europäischen Klimagovernance zu erstellen verpflichtet ist, nennt Suffizienz an nur einer Stelle im Zusammenhang mit den Zukunft Bau Modellvorhaben für experimentelles Bauen.[114]

Das deutsche Klimaschutzrecht ist jedoch von seinem *Zielsystem* her mittelbar suffizienzorientiert aufgestellt: Im Wortlaut des Pariser Übereinkommens (Art. 2 PÜ) und des deutschen Klimaschutzgesetzes (§ 1 S. 3 KSG) ist das Ziel, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, verankert (kurz

110 *BVerfG*, Beschl. v. 24.03.2021 – Az. 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 (Klimaschutz), Rn. 37.

111 Übereinkommen von Paris vom 12.12.2015 (veröffentlicht im BGBl. 2016 II Nr. 26, S. 1082) (PÜ).

112 Deutsche Bundesregierung, Klimaschutzplan 2050, Kabinettsbeschluss vom 14. November 2016, abrufbar unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/klimaschutzplan-2050.pdf (zuletzt am 19.07.2023).

113 Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz (…) (ABl. EU L 328 vom 21.12.2018, S. 1–77).

114 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Integrierter Nationaler Energie- und Klimaplan gemäß der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz (…), abrufbar unter https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/I/integrierter-nationaler-energie-klimaplan.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (zuletzt am 19.07.2023).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Unter-2°C-Ziel). Das Bundesverfassungsgericht sieht dies als einfachgesetzliche, verfassungsrechtliche Konkretisierung des Klimaschutzgebots aus Art. 20a GG an.[115] Dieses Unter-2°C-Ziel stellt zwar eine Zielbestimmung für die Umweltqualität auf, es handelt sich mithin um ein Umweltqualitätsziel, nicht um ein an Handlungen orientiertes Suffizienzziel. Allerdings lässt sich das Unter-2°-Ziel über sogenannte Budgetansätze mittelbar in konkrete Emissionsmengen umrechnen, die der Menschheit zur Einhaltung dieses Ziels verbleiben.[116] Diese Emissionsmengen legen eine Obergrenze im Sinne der Suffizienz für noch emittierbare Emissionen fest, die der Suffizienz zugerechnet werden können. Auch durch die Aufnahme konkreter maximaler Emissionsmengen für einzelne Sektoren in § 4 KSG, beinhaltet das KSG eine übergeordnete Mengensteuerung im Sinne der Suffizienz. Diese sektoralen Mengengrenzen entsprechen Suffizienzzielbestimmungen.

Auf *Umsetzungsebene* spricht für eine Suffizienzorientierung des Klimaschutzrechts insbesondere der Einsatz von Emissionshandelssystemen auf EU-Ebene und im deutschen Klimaschutzrecht. Hier gab es bisher zwar fehlende Zielstrenge. Dennoch soll der Emissionshandel als Instrument in Zukunft gestärkt und ausgeweitet werden, wenn das Fit-for-55-Paket der Europäischen Kommission umgesetzt wird.[117] Andere Umsetzungsmaßnahmen weisen ebenfalls in Ansätzen Suffizienzbezüge auf, wenngleich auch hier kein Mainstreaming von Suffizienzansätzen stattgefunden hat. So beruht die deutsche Energiewende vornehmlich auf der Umstellung der Energieversorgung auf erneuerbare Energien im Sinne der Konsistenz sowie auf der Steigerung von Energieeffizienz,[118] also gerade nicht auf Suffizienz. Im Recht der erneuerbaren Energien wird mit der dezentralen Energiewende und der Privilegierung von Bürgerenergiegesellschaften allerdings die Regionalisierung und wirtschaftlich-organisatorische Diversifizierung für

115 *BVerfG*, Beschl. v. 24.03.2021 – Az. 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 (Klimaschutz), Rn. 185, Rn. 208 ff.

116 Siehe ausführlich für Deutschland: Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Umweltgutachten, 2020, Kap. 2; *Sachverständigen Rat für Umweltfragen (SRU)*, Wie viel CO_2 darf Deutschland maximal noch ausstoßen?, Stellungnahme, 2022.

117 *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union (…), (EU) 2015/757 vom 14.07.2021, COM(2021)551 final.

118 https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Dossier/energiewende.html (abgerufen am 19.07.2023).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

die Bereitstellung erneuerbarer Energien angereizt.[119] Hierin kann organisatorische Suffizienz identifiziert werden, die den Umstieg auf erneuerbare Energieversorgung, eigentlich ein Konzept der Konsistenz, verwirklichen soll. Suffizienz wirkt hier unterstützend. Der Begriff der Energieeffizienz wird im Energieeffizienzrecht mittlerweile sehr weitgehend verstanden, sodass Suffizienzansätze hier unter „dem Deckmantel" des Effizienzbegriffes jedenfalls mitadressiert sein können.[120] So definiert § 2 Nr. 10 EDL-G Energieeffizienzverbesserung als „die Steigerung der Endenergieeffizienz durch technische, wirtschaftliche oder Verhaltensänderungen". Es werden hier also auch Verhaltensänderungen erfasst, die zwar nicht allein aber auch zu Suffizienz zählen (II.1.).

c. *Folgerungen für das Umweltrecht*

Suffizienzansätze sind im Recht bisher vor allem für sehr konkret abgrenzbare Bereiche (Wasserhaushalte, Naturschutzgebiete) etabliert. Im Naturschutzrecht wird Suffizienzpolitik auf besonders geschützte Gebiete begrenzt. Im Wasserrecht begrenzt sich der Anwendungsbereich auf den Wasserhaushalt.

Das Klimaschutzrecht zeigt darüber hinaus, dass Suffizienz zunehmend auch breiter im Recht verankert wird, allerdings wie im Wasser- und Naturschutzrecht ohne explizite Berufung auf das Konzept. Auf der Zielebene wird im Klimaschutzrecht deutlich, wie die handlungsorientierten Suffizienzziele von rechtlich festgelegten Umweltqualitätszielen abhängen: Suffizienzansätze bedürfen der Festlegung von Zielen, an denen sie gemessen werden können. Quantifizierten Umweltqualitätszielen, wie das Unter-2°C-Ziel des Art. 2 PÜ und § 1 S. 3 KSG sind Referenzpunkt für die Ableitung von konkreten Suffizienzzielen (Emissionsreduktionsziele, bzw. Emissionsbudgets). So ermöglichen Umweltqualitätsziele vergleichsweise konkrete Ausstiegspfade und Strategiebildung. Entsprechende Umweltqualitätsziele müssen dafür in Suffizienzziele übersetzt werden bzw. übersetzt werden können.[121] Hier besteht für den Klimaschutz wohl eine besonders günstige Situation, da die emittierten Treibhausgase und der Klimawandel einen ver-

119 Siehe etwa die Privilegierung von lokaler Energieproduktion und Bürgerenergiegesellschaften in §§ 36g EEG 2021; BT-Drucksache 18/8860, S. 212 ff.

120 *Von Bredow* (Fn. 11), S. 73.

121 So ähnlich *Kahl*, der die Formulierung von Umwelthandlungszielen als Konkretisierung von Umweltqualitäts-zielen ansieht, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 11 AEUV Rn. 39; auch *Reese*, ZUR 2010, 339 (345).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gleichsweise linearen Zusammenhang aufweisen und so die Übersetzung einer Handlung in Bezug auf die Wirkung der Umweltqualität vergleichsweise leichtfällt. In anderen Bereichen, etwa dem Biodiversitätsschutz ist es wissenschaftlich schon herausfordernd ein angemessenes Umweltqualitätsziel zu bestimmen, an dem menschliche Aktivitäten gemessen, und Suffizienzziele identifiziert werden können.

2. Suffizienz außerhalb des Umweltrechts

Soll Suffizienz effektiv durch das Recht gefördert werden, ist dies nicht allein durch das Umweltrecht zu erreichen. Stattdessen ist das Konzept der Suffizienz in zeitlicher, räumlicher, materieller und wirtschaftlich-organisatorischer Hinsicht in den verschiedensten Rechtsgebieten zu berücksichtigen, z. B. im Gesellschaftsrecht oder Arbeitsrecht. Diese können in dieser Ausarbeitung nicht ausführlich bearbeitet werden. Hilfreich für die Identifizierung weiterer Suffizienzansätze im Recht sind die oben beschriebenen vier Dimensionen der Mäßigung (II.2.). Die zeitliche Dimension der Mäßigung weist etwa auf veränderte Arbeitszeitmodelle hin, auf die hin das Arbeitsrecht entwickelt werden müsste. Die räumliche Dimension der Mäßigung fordert mehr Regionalisierung in den Wirtschaftsbeziehungen, aber auch im Reisen. Dies läuft derzeitigen Freihandelsparadigmen der WTO und der EU-Binnenmarktsverwirklichung entgegen. Die wirtschaftlich-organisatorische Dimension von Suffizienz verweist einerseits ins allgemeine und kommunale Verwaltungsrecht in Bezug auf die Frage der Zulässigkeit staatlicher Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen. Im Verwaltungsrecht ändern sich Kooperationsformate für öffentlich-private Partnerschaften, wenn ehrenamtlich tätige Kollektive, die urbanen Raum gestalten, vermehrt mit der kommunalen Verwaltung zusammenarbeiten, statt formeller organisierte Unternehmen.[122] Zudem verweist sie auf das Zivilrecht, ins Bürgerliche Gesetzbuch mit Fragen nach unentgeltlichen Schuldverhältnissen und Gefälligkeiten sowie das Gesellschaftsrecht, das

122 Ausführlich *Rückert-John/Peuker/Egermann/Betsch/Polanía Giese/Kohl/Renner*, Unterstützungs- und Förderstrategien zur Stärkung sozial-ökologischer Formen von Zusammenleben und Gemeinwohlorientierung, UBA Texte 34/2021. Zu den sogenannten Commons-public partnerships siehe auch *Jerchel/Pape*, Commons-Public Partnerships, IASS Discussion Paper, 2022, online abrufbar unter https://publications.iass-potsdam.de/rest/items/item_6002376_3/component/file_6002391/content (zuletzt am 19.07.2023).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Rechtsformen für die wirtschaftliche Tätigkeit bereitstellt. Hier gibt es etwa derzeit eine laufende Debatte zur Gemeinwohlökonomie, oder zu einer neuen Rechtsform des Verantwortungseigentums[123].

Dabei ist zu beachten, dass konsequente Suffizienz auch die bestehende Wirtschaftsordnung, die auf steigenden Konsumausgaben beruht, in Frage stellt.[124] Suffizienzforschung und die Umsetzung von Suffizienzpolitik ist daher durch eine Postwachstumsperspektive auf Recht und Gesellschaft zu begleiten.[125]

V. Suffizienz – ein Konzept zur Systembildung im Umweltrecht und darüber hinaus?

Die Untersuchung hat gezeigt, dass es für Suffizienzpolitik zahlreiche rechtliche Steuerungsansätze gibt – *de lege lata* wie *de lege ferenda*. Hinsichtlich der zukünftigen Bedeutung von Suffizienzansätzen und des Suffizienzbegriffs für die Rechtswissenschaft und das Recht ist zwischen einer rechtswissenschaftlichen, rechtsdogmatischen und einer rechtspolitischen Perspektive zu unterscheiden. Das Konzept der Suffizienz weist in all diesen Bereichen Potenzial für eine Befruchtung des Rechts im Sinne der Transformation zur Nachhaltigkeit auf.

1. Suffizienz als rechtspolitische Forderung und rechtspolitischer Rahmen

Es ist zu erwarten, dass rechtspolitisch zunehmend immer stärker Suffizienzziele und -maßnahmen diskutiert werden.[126] Suffizienz könnte damit eine Art Rahmenerzählung oder Narrativ für eine Gruppe rechtspolitischer

123 Dazu *Sanders*, NZG 2021, 1573-1582.

124 *Zahrnt*, in: Boos u. a. (Hrsg.), Konsum und nachhaltige Entwicklung, 2019, S. 45 (47); *Pehnt*, in: Pehnt (Hrsg.), Energieeffizienz, 2010, S. 1 (19); *Binswanger*, in: oekom e. V. (Hrsg.), Vom rechten Maß, 2013, S. 51 (56).

125 Siehe auch *Ekardt*, SuN 2016, 3 (17); wertvoll insoweit die vorsorgeorientierte Postwachstumsposition von *Petschow/Lange/Hofmann/Pissarskoi/aus dem Moore/Korfhage/Schoofs*, Gesellschaftliches Wohlergehen innerhalb planetarer Grenzen, UBA Texte 89/2018.

126 Siehe etwa German Zero Maßnahmenkatalog, der ganz maßgeblich die Suffizienzpolitikdatenbank der Nachwuchsforschungsgruppe Energiesuffizienz (Fn. 88) befüllt, abrufbar unter https://germanzero.de/loesungen/1-5-grad-gesetzespaket (zuletzt abgerufen am 19.07.2023).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Vorschläge werden, die sich mit der Begrenzung, Reduktion oder Veränderung menschlicher Aktivitäten auseinandersetzen. Die verschiedenen rechtspolitischen Vorschläge müssen jedoch jeder für sich rechtlich bewertet werden.[127] Ihre Verwirklichung ist im Einzelnen nicht an die explizite Erwähnung des Suffizienzbegriffs gebunden.

2. Rechtswissenschaftliche Befassung unter dem Schlüsselbegriff Suffizienz

Rechtswissenschaftlich gesehen, erfüllt Suffizienz als Schlüsselbegriff die Funktion, Forschungsfelder und -fragen im Recht unter Einbeziehung von Forschungsergebnissen aus der inter- und transdisziplinären Suffizienzforschung zu erschließen.[128] Die obengenannten Typen von Suffizienzansätzen eröffnen eine bisher unterbeleuchtete Perspektive auf die bestehende Rechtsordnung.[129] Der Begriff ist geeignet, bestimmte Entwicklungen hervorzuheben und eine Auseinandersetzung damit anzuregen.

Suffizienz fordert die Rechtswissenschaft einerseits auf, die mäßigende oder eben auch fehlende mäßigende Funktion der jetzigen Rechtsordnung sowie die Rolle des Rechts als Treiber für Konsumismus, die Kommerzialisierung aller Lebensbereiche, übermäßige Verflechtung und Ressourcenverbrauch zu untersuchen. Zudem geht es um die Identifizierung von Folgen der Änderung in Richtung Suffizienz für das Rechts- und Gesellschaftssystem. Hier ist etwa eine begleitende Postwachstumsforschung im Recht relevant (IV.2.).[130]

Suffizienz ist dabei ein Konzept, das in der Rechtswissenschaft bereits diskutierte Erfordernisse der Mengensteuerung konzeptualisiert. Daneben

127 Hinsichtlich verfassungsrechtlicher Bewertungsmaßstäbe, siehe *Reimer* im selben Band, S. 121 ff.

128 Zu Schlüsselbegriffen siehe *Baer*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, 2004, S. 223 (225); zu den Funktionen von Schlüsselbegriffen siehe *Voßkuhle*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts I, 2. Aufl. 2012, § 1 Rn. 40; auch Leitbild-, Verbund- oder Brückenbegriff, siehe etwa *Schmidt-Aßmann*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, 2004, S. 387 (401–402); *Kahl*, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 1 (23–24); *Franzius*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts I, 2. Aufl. 2012, § 4 Rn. 28.

129 Ausnahmen etwa *Winter*, ZUR 2017, 267-277; *Ekardt* (Fn. 14); *von Bredow* (Fn. 11); *Sanden/Schomerus/Schulze (Fn. 11); Ekardt, ZUR 2022, 472-481.*

130 Dazu auch *Reese* im selben Band, S. 16-17.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ist die Stärkung von Bedarfsprüfungen und die Entwicklung von Alternativen zu derzeitigen Lebens- und Wirtschaftsweisen und entsprechender sozialer Innovationen Inhalt von Suffizienz und derzeit im Recht wohl noch unterbeleuchtet.

3. Rechtsdogmatische Verwendung des Suffizienzbegriffs?

Am schwierigsten zu beantworten ist, ob Suffizienz im Recht auch eine rechtsdogmatische, also eine das Recht strukturierende und zur Anwendung verhelfende Rolle[131], übernehmen kann bzw. gar als Rechtsprinzip anerkannt werden sollte.

Dagegen spricht zunächst, dass der Suffizienzbegriff oft nicht trennscharf verwendet wird und verschiedene Interpretationen zulässt (II.) sowie sehr verschiedene Konkretisierungen unter sich vereint (II.2).

Andererseits könnten Suffizienz, Effizienz und Konsistenz in der umweltrechtlichen Systembildung zu unterscheidende umweltrechtliche Maßnahmentypen abbilden, womit den bisher unzureichenden Strategien der Effizienz und Konsistenz ein für die Nachhaltigkeit möglicherweise entscheidender Baustein[132] an die Seite gestellt würde. Wichtig für eine rechtsdogmatische Verwendung von Suffizienz ist, dass für Effizienz, Konsistenz und Suffizienz jeweils eine distinkte Begriffsverwendung erfolgt. Obengenannte Suffizienzdefinition (II) ist so angelegt, dass eine Abgrenzung gelingt (II.3).

Es wurde gezeigt, dass Suffizienzaspekte in der Rechtsordnung zwar vorhanden aber unterrepräsentiert und bisher nicht systematisch beachtet werden. Dies spricht dafür, Suffizienzaspekten durch die dogmatische Verwendung eines oder mehrerer prägnanter Begriffe mehr Sichtbarkeit zu verleihen. Möglich wären neben der Verwendung des Suffizienzbegriffs selbst, wie beim Konsistenzkonzept (II.3) anstelle der Verwendung des Suffizienzbegriffs sinnvolle Konkretisierungen herauszuarbeiten, die dann als Kategorie im Recht gestärkt werden. *Wagner* prägte insoweit den Begriff „Planungsverzicht", für ein an Begrenzung und Nichtausweisung ausgerichtetes Planungsrecht.[133] Da der Verzichtsbegriff allerdings bereits in sich eine negative Wertung enthält, ist er als rechtsdogmatische Kategorie weniger

131 *Kaiser*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts Band I, 2021, § 24 Rn. 19 ff.
132 *Rehbinder*, ZfU 2015, 257 (263).
133 *Wagner* (Fn. 41), S. 542–543.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gut geeignet, als ein neutraler, neu zu prägender Begriff der Planungssuffizienz.

Als Alternativbegriffe kommen die Schlüsselbegriffe Verhaltensänderungen, Lebensstiländerungen, soziale Innovationen oder Mengensteuerung in Betracht. Abgesehen davon, dass Suffizienz mehr umfasst als die Veränderung von Verhalten oder Lebensstilen – nämlich auch Technikgestaltung, wirtschaftliche Organisation oder staatlichen Konsum betreffen kann – fehlt all diesen Begriffen eine konkrete Richtungsweisung der geforderten Änderungen bzw. Innovationen, die dem Begriff der Suffizienz, insbesondere in seiner „mäßigenden" Ausprägung inhärent ist. Der Begriff der Mengensteuerung scheint hier besser geeignet und müsste um Bedarfsprüfungen sowie den Auf- und Ausbau von Konzeptalternativen ergänzt werden, um Suffizienz sinnvoll abzubilden. Für eine Systembildung hat aber die Nutzung des in der Nachhaltigkeitsforschung mehr oder minder verbreiteten Dreiklangs Effizienz, Suffizienz und Konsistenz durchaus den Vorteil, sich an interdisziplinäre Forschung anschlussfähig zu machen.

VI. Fazit

Suffizienzansätze sind im Recht durch verschiedene Rechtsinstrumente vielfältig umsetzbar und nicht auf das Umweltrecht zu beschränken. Suffizienzpolitik im Umwelt- und Planungsrecht beinhaltet einerseits Mengensteuerungsansätze, die mit Zertifikatehandelssystemen im Klimaschutzrecht und der öffentlich-rechtlichen Benutzungsordnung des Wasserrechts schon in Ansätzen umgesetzt sind. Bedarfsprüfungen können neben den etablierten Instrumenten gestärkt werden, um Suffizienz im Vorfeld einzelner Vorhabenverwirklichung anzureizen. Neben mengensteuernden Suffizienzansätzen ist die Stärkung suffizienzorientierter Alternativen hervorzuheben, die sich in der Etablierung alternativer Konzepte, der Diversifizierung von Organisations- und Produktionsformaten und der Regionalisierung ausdrückt. Die rechtswissenschaftliche und rechtsdogmatische Auseinandersetzung mit Suffizienzthemen ist nicht an den Suffizienzbegriff gebunden, sondern könnte auch über Alternativbegriffe wie „Mengensteuerung", „Bedarfsprüfungen" und „Aufbau und Förderung von Alternativen" erfolgen. Das systemische Zusammenwirken mit Effizienz und Konsistenz im Rahmen des Nachhaltigkeitsleitbildes spricht aber für eine Verwendung des Suffizienzbegriffs.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Verfassungsrechtliche Aspekte der Suffizienz*

Franz Reimer

I. Einführung 120
II. Suffizienz als umweltpolitische Strategie und als Rechtsbegriff 121
1. Suffizienz als umweltpolitische Strategie 121
2. Zugrunde gelegter Suffizienzbegriff: Suffizienz als quantitativer Verzicht 122
3. Beschränkung auf spezifische Suffizienzinstrumente 123
4. Beschränkung des verfassungsrechtlichen Prüfprogramms 123
III. Primär- und verfassungsrechtliche Vorgaben zu Wachstum und Suffizienz 124
1. Unionales Primärrecht 125
a) Unionsziele nach Art. 3 EUV 125
b) Grundfreiheiten 127
c) Verkehrspolitik 127
d) Wirtschafts- und Währungspolitik 128
e) Sonstige primärrechtliche Normen 128
f) Umweltschutzbezogene Bestimmungen 129
g) Zwischenergebnis 131
2. Bundesverfassungsrecht 131
a) „Wachstum" als Verfassungsbegriff 131
b) Wachstum als Quasi-Verfassungsbegriff 132
c) Wachstum und „Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes" 133
d) Wachstum als Gehalt oder Folge der Wirtschaftsgrundrechte? 135
e) Wachstum als Verfassungsvoraussetzung? 137
f) Wachstum als Folge verfassungsrechtlicher Verpflichtung auf Vollbeschäftigung? 138
g) Antagonistische Belange 139
IV. Primär- und verfassungsrechtliche Spielräume für Suffizienzpolitiken 139
1. Unionales Primärrecht 140
a) Spielräume des Unionsgesetzgebers 140
b) Spielräume der Mitgliedstaaten 141
2. Bundesverfassungsrecht 143
a) Regelungszuständigkeit und Regelungsform 143
b) Regelungsinhalte 144
aa) *Kriterien nach der hergebrachten Grundrechtsdogmatik* 145
(a) Legitimität der Suffizienzziele 147
(b) Geeignetheit von Suffizienzmaßnahmen 148
(c) Erforderlichkeit von Suffizienzmaßnahmen 149
(aa) Alternative: Effizienzmaßnahmen 149
(bb) Alternative: Kompensationsmaßnahmen 150
(cc) Ausgestaltungsmöglichkeiten: Befristung und Bedingung 154
(d) Angemessenheit von Suffizienzmaßnahmen 155
bb) *Ergänzende Kriterien aus der jüngeren Verfassungsrechtsprechung* 157
(a) Grundrechtliche Schutzpflichten 157
(b) Verletzung von Freiheitsrechten in ihrer intertemporalen Dimension 158
cc) *Ökologische Ansätze im Verfassungsrecht* 159
V. Änderungsbedarf im Primärrecht oder Grundgesetz? 161
VI. Fazit: Selbstbeschränkung als Selbstbestimmung 162

* Für wertvolle Hinweise danke ich Luisa Keßler, Till Markus, Moritz Reese, Sonja Reimer und Maximilian Roth.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

I. Einführung

Grenzen sind seit mehr als fünfzig Jahren explizites Thema des umweltpolitischen und umweltrechtlichen Diskurses im globalen Norden – zunächst als Grenzen des Wachstums („Limits to Growth"[1]), dann auch als Planetare Grenzen („Planetary Boundaries"), also solche, die nicht nur einen Zuwachs der Ressourcennutzungen beschränken, sondern Ressourcennutzungen selbst verringern sollen. Das Erdsystem steht dieser Herausforderung nicht nur im Klimaschutz, sondern auch bei Biodiversität, Stickstoffkreislauf und anderen ebenfalls interdependenten Feldern gegenüber.[2] Das wirft die Frage auf, ob mit dem Paradigma der Suffizienz (Genügsamkeit) ein wirksameres, radikaleres, d.h. an den Problemwurzeln ansetzendes, nicht nur an Symptomen kurierendes Leitbild gefunden ist als mit dem der Effizienz und dem der Konsistenz, und welche rechtlichen Grenzen den in Suffizienzstrategien liegenden Grenzsetzungen ihrerseits gesetzt sind. Solche Grenzen können sich aus Völker-, Unions- und Verfassungsrecht ergeben. Aus dem Kreis dieser Prüfungsmaßstäbe werden im Folgenden unionales und nationales Verfassungsrecht konkretisiert. Dabei ist Ziel der Ausführungen eine Herausarbeitung verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstäbe, die auf typische Ansätze eines Suffizienzrechts Anwendung finden und Antworten geben können. Angesichts der Fülle der unterschiedlichen Problemstellungen (d.h. der diversen Umweltbelastungen, die die Suffizienzfrage aufwerfen), der Fülle möglicher Suffizienzmaßnahmen[3] und der Fülle ihrer konkreten Ausgestaltungsmöglichkeiten lassen sich keine allgemeinen Antworten auf die Frage nach einer verfassungsrechtlichen Beurteilung „der Suffizienz" geben; wohl aber lassen sich verfassungsrechtliche Maßstäbe für einzelne Instrumentenmodelle identifizieren und vorstrukturieren.

---

1 *Meadows/Meadows/Randers/Behrens III*, The Limits to Growth, 1972; Inbezugnahme bereits im Umweltprogramm der Europäischen Gemeinschaften v. 22.11.1973, ABl. Nr. 112 v. 20.12.1973, S. 1 (40).

2 Insbesondere *Rockström et al.*, A Safe Operating Space for Humanity, Nature 461, 472–475 (2009); *Steffen et al.*, Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet, Science 347, 6223 (2015); hierzu *Köck*, Erfordernisse des Umweltrechts im Anthropozän. Rechtskonzepte für eine „Große Transformation", ZUR 2017, 257 f.; Charakterisierung der planetaren Grenzen als „evidenzbasiertes wissenschaftliches Konzept" bei *Calliess*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20a Rn. 41 (Stand: 98. Erg.-Lfg. März 2022).

3 Vgl. insbesondere den über fünfzig Instrumente umfassenden Katalog in dem Beitrag von *Reese* in diesem Band, S. 54 f.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Mit diesem Ziel soll im Folgenden Suffizienz als umweltpolitische Strategie umrissen und zugleich das Untersuchungsprogramm, besonders mit Blick auf den Suffizienzbegriff, konkretisiert werden (II.), bevor Wachstum als mögliches Gegenkonzept in seiner primär- und verfassungsrechtlichen Dimension analysiert wird (III.) und gewissermaßen kehrseitig der Spielraum für Suffizienzpolitiken auszuloten ist (IV.). Dies ermöglicht die rechtswissenschaftliche Reflexion der verfassungspolitischen Frage, ob *sub specie* Suffizienz Änderungen im Primär- und/oder Verfassungsrecht angezeigt sind (V.). Das Fazit betont, dass Suffizienz Selbstbeschränkung als Ergebnis demokratischer Selbstbestimmung bedeutet (VI.).

II. Suffizienz als umweltpolitische Strategie und als Rechtsbegriff

1. Suffizienz als umweltpolitische Strategie

Suffizienz wird in der umweltsoziologischen, umweltfachlichen und – nach und nach – auch in der umweltrechtlichen Diskussion als Gegen- oder Komplementärbegriff zu Effizienz und Konsistenz verstanden,[4] zum Teil auch zu Subsistenz:[5] Während Effizienz den Quotienten von Ertrag und Einsatz verbessert (also die Produktivität des Einsatzes erhöht), ersetzt Konsistenz umweltunverträgliche durch umweltverträgliche Prozesse und Materialien; Subsistenz zielt auf die Selbsterhaltung der Lebensgrundlagen durch Menschen bzw. Gesellschaften. In diesem Sinne rationalisiert Effizienz, wohingegen Suffizienz rationiert.[6]

4 Bspw. *Huber*, Nachhaltige Entwicklung. Strategien für eine ökologische und soziale Erdpolitik, 1995, S. 123 ff., *Schubert*, Ökologische Lebensstile. Versuch einer allgemeinen Typologie, 2000, S. 94 ff.; *Stengel*, Suffizienz. Die Konsumgesellschaft in der ökologischen Krise, 2011, S. 127 ff.; *Ekardt*, Theorie der Nachhaltigkeit (1. Aufl. 2011), 3. Aufl. 2021, S. 42 ff. und *passim*.

5 So z.B. *Loske*, Politik der Zukunftsfähigkeit, 2015, S. 110 ff. Anders wohl *Scherhorn*, Subsistenz – voll für die eigenen Kosten einstehen, in: Jahrbuch Ökologie 2014, 92 ff.

6 Vgl. prägnant *Huber*, Industrielle Ökologie: Konsistenz, Effizienz und Suffizienz in zyklusanalytischer Betrachtung, in: Simonis, Global Change, 2000, S. 107 ff., auch zugänglich unter http://www.rla-texte.de/texte/16%20Lehre%20Regional%C3%B6konomie/Huber%20industrial%20umweltkonsistenz.pdf, dort S. 10. Letzter Abruf dieses und aller weiteren Links am 6.4.2023.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2. Zugrunde gelegter Suffizienzbegriff: Suffizienz als quantitativer Verzicht

Um die spezifischen Herausforderungen von Suffizienzpolitik und Suffizienzrecht klar und spezifisch herausarbeiten, insbesondere um Suffizienz sinnvoll von Effizienz abgrenzen zu können, soll dieser Untersuchung ein bewusst strenger Suffizienzbegriff zugrunde liegen, der quantitativen Verzicht zum Kern von Suffizienz macht.[7] Dabei ist Verzicht die individuelle oder kollektive Selbstbeschränkung mit Blick auf Ressourcennutzungen. Diese Zuspitzung zwingt gegenüber anderen Definitionen zu einer Prüfung, die gerade auch „harte", d.h. einschneidende umweltschützende Maßnahmen umfasst. Suffizienzmaßnahmen in diesem Sinne zielen nicht auf technische Optimierung, die die Rechtsunterworfenen vor Verhaltensänderungen bewahrt, sondern gerade auf Verhaltensänderungen, nämlich auf die Reduzierung von Ressourcennutzungen und in diesem Sinne auf quantitativen Verzicht. Die Vokabel „Verzicht" soll dabei wertfrei eingesetzt, d.h. *a limine* weder pejorativ eine Einbuße an Lebensqualität noch umgekehrt (und möglicherweise euphemistisch) eine moralisch überlegene Option kennzeichnen.[8] Insbesondere setzt „Verzicht" in diesem Sinne keine Freiwilligkeit auf individueller Ebene voraus, sondern kann auch kollektive (also demokratische) Selbstbeschränkung umfassen; daher können auch unionale und/oder staatliche Zwangsmaßnahmen als kollektive Selbstbeschränkungen auf „Verzicht" zielen.

Verzicht, verstanden als individuelle oder kollektive Selbstbeschränkung (Verminderung von Ressourceninanspruchnahme durch Verringerung von Ansprüchen) kann die unterschiedlichsten Gegenstände haben: Licht (bei verringerter Helligkeit oder verkürzten Beleuchtungszeiten), Wärme (bei geringeren Raum- und Wassertemperaturen), Wasser (bei Kontingentierungen), Boden (bei einem Flächenzertifikatehandelssystem), Geschwindigkeit – sei sie, als Ausdruck eines Lebensgefühls, Selbstzweck, sei sie Faktor für Zeitersparnis – (bei Tempolimits), Lebensmittel (bei Maßnahmen gegen Verschwendung), Digitalisierung und Künstliche Intelligenz

7 Ähnlich *Bach/Kieninger*, Ökologische Analyse des Zivilrechts, JZ 2021, 1088 (1091 Fn. 50): „Reduktion der Ressourcennutzung auf das unbedingt erforderliche (gerade noch ausreichende) Maß".

8 Daher muss m.E. weder in der rechtswissenschaftlichen noch in der allgemeinen Diskussion der Begriff des Verzichts noch der der Reduktion, der Einsparung oder der Genügsamkeit umgangen werden; darin könnte im Gegenteil die Zementierung eines Tabus liegen. Die gegenwärtige Situation bietet die Chance, alle Vorannahmen (inhaltliche wie terminologische) auf den Prüfstand zu stellen.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

(bei Verzicht wegen des exorbitanten Energiebedarfs[9]) u.a. Insofern sind die Felder für Suffizienzmaßnahmen so vielfältig wie die Felder menschlicher Ressourcennutzung.

3. Beschränkung auf spezifische Suffizienzinstrumente

In der Folge der hier für die Zwecke einer verfassungsrechtlichen Einschätzung vorgenommenen Zuspitzung werden umweltpolitische Instrumente, die der Gesellschaft oder den Einzelnen die Wahl zwischen Optimierung (Effizienz) und Reduzierung (Suffizienz) lassen, wie die bloße Bepreisung optimierbaren umweltschädlichen bzw. ressourcenzehrenden Verhaltens (ohne Mengenbegrenzung), nicht betrachtet, sondern nur spezifische Suffizienzinstrumente. Dabei kann ein- und dasselbe Instrument (beispielsweise eine Bepreisung) in dem einen Kontext als unspezifisches Suffizienzinstrument, nämlich als Effizienz-, Konsistenz- oder Suffizienzinstrument wirken: etwa die Bepreisung von Brennstoffen, auf die man mit Reduktion von Heiz- oder Fahrleistungen oder aber mit der Verbesserung technischer Effizienz – ohne Verhaltensänderung – reagieren kann. In einem anderen Kontext kann das Instrument der Bepreisung ein spezifisches Suffizienzinstrument sein: beispielsweise die Bepreisung von Fleisch, bei der Effizienzmaßnahmen als Reaktion auf Preissteigerungen entfallen, so dass keine Optimierung (Effizienzsteigerung), sondern nur ein Verzicht in Frage kommt.

4. Beschränkung des verfassungsrechtlichen Prüfprogramms

Als Prüfungsmaßstäbe dienen hier nur unionales Primärrecht und Bundesverfassungsrecht (Grundgesetz); EMRK und Landesverfassungen bleiben an dieser Stelle außer Betracht. Zu unterstreichen ist, dass es sich bei den beiden ausgeklammerten Bereichen um vollgültiges Recht, *hard law*, handelt. Im Falle des Landesverfassungsrechts enthält es vereinzelt Bestimmungen, die sich als Suffizienznormierungen verstehen lassen. So schreibt Art. 12 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vor, dass Land, Gemeinden, Kreise und andere Träger der öffentlichen Verwaltung „auf den sparsamen Umgang mit Naturgütern" hinwirken. Art. 31

9 Hierzu statt aller *Martini/Ruschemeier*, Künstliche Intelligenz als Instrument des Umweltschutzes, ZUR 2021, 515 (517 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Abs. 3 Satz 1 Verfassung des Freistaates Thüringen gibt vor: „Mit Naturgütern und Energie ist sparsam umzugehen." In diesen Sparsamkeitsgeboten liegt eine verfassungsrechtliche Ermächtigung zu Einsparmaßnahmen, die diesen ein höheres verfassungsrechtliches Gewicht verleihen dürften als die allgemein formulierten Staatszielbestimmungen zum Umweltschutz. Allerdings haben Rechtsprechung und Wissenschaft dieses Landesverfassungsrecht bisher kaum entfaltet, gesellschaftliche Kräfte es wenig für sich genutzt.

III. Primär- und verfassungsrechtliche Vorgaben zu Wachstum und Suffizienz

Der Zusammenhang zwischen Ressourceninanspruchnahme und Wachstum bzw. Suffizienz und Minuswachstum erscheint wirtschaftswissenschaftlich alles andere als eindeutig. Die darauf bezogene kaum überschaubare umweltökonomische Diskussion rund um das Schlagwort *degrowth* kann hier nicht entschlüsselt werden.[10] Auf der Basis der (umstrittenen) Prämissen, dass Wirtschaftswachstum bislang typischerweise ein Mehr an Nutzung physischer Ressourcen bedeutet hat[11] und dass sich Wohlstand und Ressourcennutzung jedenfalls nicht ohne Weiteres entkoppeln lassen, soll im Folgenden gefragt werden, welche primär- und verfassungsrechtlichen Normen es gibt, die Wirtschaftswachstum voraussetzen, es fördern oder gar fordern. Die weitergehende Frage, welche tatsächliche Wachstumswirkung sie in der Vergangenheit gehabt haben und welche Effekte sie in Zukunft – wo nicht geändert – haben werden, lässt sich mit rechtswissenschaftlichen Methoden allein nicht und auch interdisziplinär (d.h. im Verbund mit wirtschaftswissenschaftlicher und soziologischer Expertise) kaum valide beantworten. Da dies legitime rechtspolitische Entscheidungen nicht

10 Vgl. bspw. *Petridis/Muraca/Kallis*, Degrowth: between a scientific concept and a slogan for a social movement, in: Martínez-Alier/Muradian (Hrsg.), Handbook of Ecological Economics, 2015, S. 176 ff., einerseits, und *Naumer*, Grünes Wachstum. Mit „Green Growth" gegen den Klimawandel und für die Nachhaltigkeitsziele, 2022, andererseits.

11 Statt vieler *Winter*, Rechtsprobleme im Anthropozän: Vom Umweltschutz zur Selbstbegrenzung, ZUR 2017, 267 (268 f.). Prägnant *Ekardt*, Einleitung, in: Frenz/Müggenborg/Cosack/Henning/Schomerus (Hrsg.), Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), 5. Aufl. 2018, Rn. 15: „Wachstum stößt in einer endlichen Welt physikalisch an Grenzen, jedenfalls soweit es eine materielle Basis haben soll."

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ausschließt, weil Rechtsetzung nicht evidenzbasiert erfolgen muss,[12] ist eine Sichtung des wachstumsbezogenen Normmaterials auch für die Auslotung und Verfolgung von Suffizienzstrategien sinnvoll.

I. Unionales Primärrecht

Zahlreiche Normen des Primärrechts erscheinen in der bisherigen Wahrnehmung als Treiber materiellen Wachstums und Ressourcenverbrauchs, von Art. 3 Abs. 3 Satz 1 EUV (Unionsziel Errichtung eines Binnenmarkts) über Art. 206 AEUV (Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr) bis hin zu den wirtschaftsbezogenen Unionsgrundrechten wie Art. 15-17 GRCh (Berufsfreiheit, Unternehmerische Freiheit, Eigentum). Allerdings bedarf es im Einzelnen erheblicher Differenzierung:

a) Unionsziele nach Art. 3 EUV

Wenn die Union nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 EUV einen Binnenmarkt errichtet, so tritt diese Verpflichtung inzwischen redaktionell-systematisch hinter die in Art. 3 Abs. 1 genannten Ziele des Friedens, der Werte (mit dem impliziten Verweis Art. 2 EUV) und des Wohlergehens der Völker der Union zurück; auch der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist dem Binnenmarkt durch Art. 3 Abs. 2 EUV vorgeordnet. Die Union lässt sich danach nicht als Zweckverband funktionaler Integration mit dem Ziel der Steigerung des Wirtschaftswachstums auffassen.[13] Der Binnenmarkt – durch Art. 26 ff. AEUV als Raum ohne Binnengrenzen ausgeformt, „in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist" (Art. 26 Abs. 2 AEUV) – enthält den Begriff des Wachstums nicht, und weder negative noch positive Integration setzen Wachstum voraus. Allerdings führt die Beseitigung der Binnengrenzen zu Skaleneffekten (*economies of scale*), erleichtert also Wachstum; dies war auch von Anfang an mit dem Terminus „Wirtschaftsausweitung" (frz. „une expansion continue et équilibrée") Teil

12 Näher *Reimer*, Gesetzgebungswissenschaft? Rechtsetzungslehre!, in: JöR 71 (2023), 351 (364).

13 Dies würde i.Ü. verkennen, dass das primäre Ziel der Integration stets ein politisches war, das lediglich mit wirtschaftsbezogenen Mitteln angestrebt und erreicht wurde; vgl. anhand der Schuman-Erklärung *Haltern*, Europarecht, 2. Aufl. 2007, Rn. 55.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

der DNA der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.[14] In diesem Sinne enthält heute Art. 3 Abs. 3 Satz 2 EUV ein ausdrückliches Bekenntnis zu einem „ausgewogenen Wirtschaftswachstum", allerdings weiter temperiert durch eine Vielzahl weiterer Ziele: Danach wirkt die Union

> „auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt."

Das Unionsziel eines „ausgewogenen Wirtschaftswachstums" ist also gleich mehrfach eingebettet in ökologische Belange (als eine der drei Facetten der „nachhaltige[n] Entwicklung" sowie Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität), ferner in die ökonomischen Belange der Preisstabilität, der wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft mit den Zielen von Vollbeschäftigung und sozialem Fortschritt sowie in das Ziel der Förderung wissenschaftlichen und technischen Fortschritts. Dieser Formelkompromiss ist geltendes Recht, statuiert aber ein magisches Vieleck, d.h. eine Vielzahl von Zielen, die die Unionsorgane bei ihrem Handeln zu verfolgen haben. Da sie in Spannungsverhältnissen zueinander stehen können, stellt Art. 3 Abs. 3 EUV kein Ergebnis-, sondern ein Berücksichtigungsgebot dar. Er macht das Wirtschaftswachstum zu einem der Parameter eines Optimierungsprozesses;[15] dieser ist den Unionsorganen zur politischen Gestaltung anvertraut. Über „die Inbezugnahme qualitativer, vor allem umweltpolitischer Ziele in der ökonomischen Zieldefinition hinaus lassen sich hieraus kaum Schlüsse auf die Gestaltung der unionalen Politik ziehen."[16]

14 Art. 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft: „Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind."

15 Krit. *P. Kirchhof*, Zukunftsperspektiven für das europäische Verwaltungsrecht, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 2, 2021, § 55 Rn. 58.

16 *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 3 Rn. 23.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

b) Grundfreiheiten

Die Grundfreiheiten teilen die politische Teleologie des Unionsrechts: Sie sind wirtschaftsbezogene Instrumente für die Ziele sowohl der Völkerverständigung wie des wirtschaftlichen Wohlergehens der europäischen Völker und haben damit Teil am Wachstumsbezug des Primärrechts (oben a). Mobilität ist Voraussetzung für die Ausübung der Grundfreiheiten – sei es physische Mobilität der Personen, sei es Mobilität der Waren, der Dienstleistungen und des Kapitals. Auch eine solche Mobilität, und sei sie digital, ist, was physische Ressourcen angeht, nicht indifferent, sondern hat ihre materiellen (insbesondere energetischen) Kosten. So hat praktisch jede Ausübung einer Grundfreiheit CO_2-Relevanz.[17] Die in der Teleologie der Integration liegende Schaffung einer „immer engeren Union der Völker Europas" (Erwägungsgrund 13 und Art. 1 UAbs. 2 EUV) setzt daher qua wachsender physischer oder digitaler Mobilität *ceteris paribus* – d.h. vorbehaltlich hinreichender Gegenmaßnahmen – eine zunehmende Ressourcennutzung voraus. Zugleich ist völlig unstreitig, dass der Umwelt- und Klimaschutz – über die vergleichsweise enge Formulierung des Art. 36 Satz 1 AEUV hinaus – zu den zwingenden Erfordernissen zählt, die Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit[18] und der anderen Grundfreiheiten[19] rechtfertigen können.

c) Verkehrspolitik

Für den Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik formuliert Art. 90 AEUV die Verpflichtung auf die Ziele der Verträge ausdrücklich. Dass auch hier der Begriff des Wachstums keine Erwähnung findet (sondern dies im AEUV ausschließlich in Art. 152 UAbs. 2: „Der Dreigliedrige Sozialgipfel für Wachstum und Beschäftigung"), spielt keine Rolle. Leitbild ist stets ein ausgewogenes Wirtschaftswachstum als Grundlage für – unter anderem – eine nachhaltige Entwicklung Europas (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 EUV, s.o.).

17 So für die Grundrechtsausübung nachdrücklich BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 u.a. (Klimabeschluss), Rn. 37.

18 Statt aller: *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 16), Art. 36 Rn. 217; zum Teil erfolgt eine Doppelabstützung auf benannte und unbenannte Schutzgüter, so für den Klimaschutz EuGH (Zweite Kammer), Urt. v. 22.06.2017, Rs. C-549/15, Rn. 84 f., 89, BeckRS 2017, 113950.

19 Zur Anwendbarkeit der *Cassis*-Formel auf die anderen Grundfreiheiten EuGH, Urt. v. 30.11.1995, Rs. C-55/94, Rn. 37, BeckRS 2004, 77557 – Gebhard.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

d) Wirtschafts- und Währungspolitik

Die Bestimmungen des AEUV über die Wirtschafts- und Währungspolitik (Titel VIII des Dritten Teils) gehen explizit von Art. 3 EUV aus (Art. 119 Abs. 1). Insofern ist die im Titel VIII vorgenommene Modulierung der Formel „eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft" (Art. 3 Abs. 3 Satz 2) zum „Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb" (Art. 119 Abs. 1 und Art. 120 Satz 2) ohne normative Bedeutung. Die Formulierungen ergeben gemeinsam ein Leitbild, über dessen Normativität und Justiziabilität Uneinigkeit besteht.[20] In der Frage des Wachstums bleibt es beim Ziel eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums als einem von mehreren abwägungsfähigen Zielen.

e) Sonstige primärrechtliche Normen

Zahlreiche weitere Vorschriften des unionalen Primärrechts weisen mittelbare Bezüge zur Frage wirtschaftlichen Wachstums auf, ohne dass sich aus ihnen Entscheidungsmaßstäbe für wachstums- oder suffizienzbezogene Rechtsetzung ergäben. So hat möglicherweise die Ausrichtung der Tätigkeit der Unionsorgane – auch – auf Vollbeschäftigung (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 EUV, auch i.V.m. Art. 145 ff. AEUV) bzw. ein hohes Beschäftigungsniveau (Art. 9, 147 AEUV) die Wirkung einer wachsenden Ressourceninanspruchnahme.[21] Ferner zielt die gemeinsame Agrarpolitik unter anderem auf die Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der Erzeugung und bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren (Art. 39 Abs. 1 lit. a AEUV); darin liegt eine konventionelle Sichtweise auf die Landwirtschaft, freilich kein Ausschluss von Suffizienzmaßnahmen. Solche Maßnahmen (und die Überzeugung von ihrer Notwendigkeit) bestehen seit langem, so im Rahmen der Gemeinsa-

20 Verneinend *Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union (Werkstand 76. Erg.-Lfg. Mai 2022), Art. 119 Rn. 23 (Bearbeitungsstand 62. Erg.-Lfg. Juli 2017): „bildet keinen eigenständigen rechtlichen Maßstab für die Rechtssetzung im Rahmen der Union"; bejahend *Hatje*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 119 Rn. 8: „Rechtsbegriff und damit prinzipiell justiziabel."

21 Dezidiert zum Zusammenhang von Vollbeschäftigung und Ressourcenausbeutung *Winter* (Fn. 11), ZUR 2017, 267 (270 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

men Fischereipolitik hinsichtlich der Fangquoten,[22] die nach Art. 43 Abs. 3 AEUV auch einen primärrechtlichen Anknüpfungspunkt haben. Nach Art. 173 Abs. 1 AEUV sorgen Union und Mitgliedstaaten „dafür, dass die notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Union gewährleistet sind"; die Union trägt nach Abs. 3 querschnittsartig zur Erreichung dieser Ziele bei. Auch zur Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen des Tourismussektors soll die Union beitragen (Art. 195 AEUV). Die Zollunion bezweckt auch einen Beitrag „zur harmonischen Entwicklung des Welthandels und zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und bei ausländischen Direktinvestitionen" (Art. 206 AEUV). Auch hierin lässt sich allenfalls eine bedingte Festlegung auf ein Wachstumsziel (qua „Entwicklung des Welthandels") sehen; allerdings ist die Norm *a limine* Art. 205 AEUV unterstellt, der das auswärtige Handeln der Union explizit an die Art. 21 ff. EUV und damit auch an die Ziele der nachhaltigen Entwicklung (Art. 21 Abs. 2 lit. d EUV) und des Umweltschutzes (lit. f) bindet.

f) Umweltschutzbezogene Bestimmungen

Vor allem müssen Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken nicht nur dem magischen Vieleck des Art. 3 Abs. 3 EUV und damit dem Gebot der Berücksichtigung von nachhaltiger Entwicklung, Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität gerecht werden, sondern erneut nach Art. 11 AEUV die „Erfordernisse des Umweltschutzes […] insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung" einbeziehen. Innerhalb des Anwendungsbereichs der Grundrechtecharta ist darüber hinaus Art. 37 GRCh – der wiederum die Trias Umweltschutz, Verbesserung der Umwelt-

22 Zur Einordnung *Classen/Nettesheim*, in: Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 9. Aufl. 2021, § 24 Rn. 43 ff.; auch rechtsvergleichend: *Markus*, Regulation of Marine Capture Fisheries, in: Vinuales/Lees (Hrsg.), Oxford Handbook of Comparative Environmental Law, S. 489 ff. *Sedes materiae* zu den Fangmöglichkeiten (Beschränkung der Fangmengen) sind Art. 6 ff. (insbes. Art. 16) der Verordnung (EU) 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates, ABl. Nr. L 354 v. 28.12.2013, S. 22, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2022/2495 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022, ABl. Nr. L 325 v. 20.12.2022, S. 1; zum Ganzen auch *Martinez*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 16), Art. 40 AEUV Rn. 135 f.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

qualität und nachhaltige Entwicklung nutzt, die ersten beiden Glieder aber durch das Erfordernis der Sicherstellung „nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung" verschärft – zu berücksichtigen. Das damit in Bezug genommene Drei-Säulen-Modell hat zur Folge, dass ökonomische und soziale Dimension der Nachhaltigkeit zwar zu einer verstärkten Ressourceninanspruchnahme führen können, sich diese aber vor der ökologischen Dimension rechtfertigen muss. Art. 191 AEUV konkretisiert die Anforderungen an die Umweltpolitik der EU, u.a. durch die Ausrichtung auf „umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen" (Abs. 1 Spstr. 3), also Ziel des sparsamen Umgangs mit nicht erneuerbaren Ressourcen.[23] Dies legitimiert auf einen sparsamen Umgang gerichtetes Sekundärrecht.[24] Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 lit. b Spstr. 2 AEUV, der Maßnahmen, die „eine mengenmäßige Bewirtschaftung der Wasserressourcen berühren", einem besonderen Gesetzgebungsverfahren unterwirft, geht damit von der grundsätzlichen Legitimität einer mengenmäßigen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen aus. Entsprechendes gilt für energiebezogene Maßnahmen, insofern Art. 194 Abs. 1 lit. c Var. 2 AEUV dem Grunde nach Maßnahmen zur Energieeinsparung legitimiert: Nach dieser Norm dient die Energiepolitik der Union „unter Berücksichtigung der Notwendigkeit der Erhaltung und Verbesserung der Umwelt" auch der „Förderung […] von Energieeinsparungen". Es handelt sich zwar nur um ein Teilziel in der letztlich sechsgliedrigen Aufzählung, die auch das Ziel der Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts (lit. a), der Versorgungssicherheit (lit. b), der Förderung der Energieeffizienz (lit. c Var. 1), der Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen (lit. c Var. 3) und der Förderung der Interkonnektion der Energienetze (lit. d) umfasst. Bemerkenswert ist aber, dass die Vorschrift die Förderung von Energieeinsparungen zwischen „Förderung der Energieeffizienz" (Var. 1), also Effizienzmaßnahmen, und „Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen" (Var. 3), d.h. Konsistenzmaßnahmen, platziert. Dies legt erstens nahe, dass „Einsparungen" hier nicht als bloße Effizienzfolgen (etwa Ergebnis technischer Optimierung), sondern als Folgen von Verhaltensänderungen angesprochen sind (d.h. Ergebnis von Suffizienz). Zweitens wird einem Vorrangverhältnis von Energieeffizienz gegenüber Energiesuffizienz und Energiekonsistenz – wie es z.T. im Sekundärrecht verfolgt wird („efficiency first") – eine Absage erteilt. Primärrechtlich müssen die Unionsorgane ihre energiebezogenen

23 *Kahl*, EUV/AEUV, in: Streinz (Hrsg.), 3. Aufl. 2018, Art. 191 AEUV Rn. 61.
24 *Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 191 AEUV Rn. 14.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Maßnahmen (mögliche Sonderkonstellationen vorbehalten) also weder an der Strategie der Effizienzsteigerung noch der Einsparung (des Verzichts) ausrichten, beides sind aber dem Grunde nach primärrechtlich legitime Gestaltungsoptionen. Insofern findet sich hiernach eine Eingriffslegitimation für unionale Suffizienzmaßnahmen. In die gleiche Richtung weist Art. 43 Abs. 3 AEUV, der für die Gemeinsame Agrarpolitik von der Zulässigkeit mengenmäßiger Beschränkungen und für die Gemeinsame Fischereipolitik von der Zulässigkeit einer Festsetzung der Fangmöglichkeiten ausgeht.

g) Zwischenergebnis

Diese Skizze zeigt, dass das zunächst am Leitbild des Wirtschaftswachstums orientierte Recht der europäischen Integration das Wachstumsziel zwar noch enthält, aber in eine fein gesponnene Textur weiterer – zum Teil antagonistischer – Ziele und Aufträge einbettet. Dabei sind durch die Umweltschutzziele (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 EUV, Art. 11 AEUV und Art. 37 GRCh) ökologische Belange querschnittsartig zu berücksichtigen. Unionsrechtliche Vorgaben zur Einschränkung von Ressourcennutzungen sind damit (wie insbesondere Art. 191 Abs. 1 Spstr. 3, Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 lit. b SpStr. 2 und Art. 194 Abs. 1 lit. c Var. 2 AEUV nahelegen) im Grundsatz erlaubt. Die Abwägung zwischen den potentiell divergenten Unionszielen ist damit eine politische Aufgabe für die Unionsorgane bzw. Verfassungsorgane der Mitgliedstaaten (s.u. IV.1).

2. Bundesverfassungsrecht

a) „Wachstum" als Verfassungsbegriff

„Wachstum" kommt als Verfassungsbegriff nur an einer Stelle des Grundgesetzes vor, nämlich in der Finanzverfassung: als Ziel („zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums"), das nach Art. 104b Abs. 1 Nr. 3 GG Finanzhilfen des Bundes an die Länder für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) im Rahmen der Erforderlichkeit rechtfertigt, soweit der Bund Gesetzgebungsbefugnisse hat. Die Norm trifft keine Aussage über die Verfassungsmäßigkeit oder gar -aufgegebenheit einer gesetzgeberischen, gubernativen, exekutiven oder judikativen Entscheidung für oder gegen Wirtschaftswachstum an sich.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Dennoch könnte Wachstum ein apokrypher Verfassungsbegriff (b) oder auf andere Weise verfassungsrechtlich relevant sein: als Gehalt der „Wirtschaftsverfassung" des Grundgesetzes (c), als mittelbarer Gehalt oder Folge der Wirtschaftsgrundrechte (d), als Verfassungsvoraussetzung (e) oder als Folge einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung auf Vollbeschäftigung (f).

b) Wachstum als Quasi-Verfassungsbegriff

Zu den Normen des Grundgesetzes, die Wachstum indirekt in Bezug nehmen, könnte Art. 109 Abs. 2 GG gehören, nach dem Bund und Länder im Rahmen der unionalen Rechtsakte nach Art. 126 EUV zur Haushaltsdisziplin „den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung" tragen. Darin liegt eine implizite Bezugnahme des verfassungsändernden Gesetzgebers[25] auf den gleichzeitig erlassenen § 1 StabG[26]:

> „Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen."

Geltendes Verfassungsrecht ist zunächst die durch diese Norm nur ausgefüllte Berücksichtigungspflicht des Art. 109 Abs. 2 GG. Die Bestimmung enthält ein Staatsziel; die Berücksichtigung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verlangt sie verbindlich.[27] Die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wurden ursprünglich verbindlich und abschließend durch das magische Viereck des § 1 Satz 2 StabG

25 Fünfzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8. Juni 1967, BGBl. I S. 581. Zur – hier wohl nicht relevanten – Änderung durch die Föderalismusreform II *G. Kirchhof*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 27-31.

26 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967, BGBl. I S. 582.

27 *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (Werkstand 98. Erg.-Lfg. März 2022), Art. 109 (Bearbeitungsstand 62. Erg.-Lfg. Mai 2011) Rn. 86; relativierend *E. Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz (Werkstand 53. Ed., 15.08.2022) Rn. 32: weitgehend nurmehr symbolische Bedeutung.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bestimmt, sind aber in die Zeit hin offen.[28] So werden je nach Lesart des Art. 109 Abs. 2 GG nicht vier, sondern zwei, fünf oder gar zwölf Ziele identifiziert.[29]

Das Ziel stetigen und angemessenen Wachstums wird zum Teil betrachtet als „Reflex des in der Wirklichkeit zu beobachtenden, von wissenschaftlicher und ökonomischer Freiheit begünstigten technischen Fortschritts, der es erlaubt, mit den gegebenen Ressourcen wachsende Erträge zu erwirtschaften. Ohne Wirtschaftswachstum (d.h. bei einem Konstanthalten der wirtschaftlichen Erträge) führte der Fortschritt zu einer stetigen Abnahme des Ressourceneinsatzes, die das Ziel der Vollbeschäftigung vereitelte und sozialstaatliche Gefährdungen mit sich brächte."[30] Damit und mit dem Staatsziel, den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen, ist Wachstum aber nicht unmittelbar Staatsziel und als solches von allen Gewalten zu verfolgen. Vielmehr stellt es einen Faktor dar, der im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung von Bund und Ländern zusammen mit den genannten anderen Faktoren[31] in hinreichender Weise zu berücksichtigen ist. Neben den internen antagonistischen Faktoren müssen dabei externe antagonistische Faktoren – wie das Sozialstaatsziel (Art. 20 Abs. 1 GG) und das Umweltstaatsziel (Art. 20a GG) – berücksichtigt werden. Beim Ausgleich dieser verschiedenen Belange kommt dem Parlamentsgesetzgeber ein weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu.[32]

c) Wachstum und „Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes"

Allerdings fragt sich, ob jenseits der Einzelexegese die Zusammenschau dieser Normen (und ggf. der wirtschaftsbezogenen Freiheitsrechte, zu ihnen unten d) eine „Wirtschaftsverfassung" ergibt, die maßstäblich ist

28 BVerfGE 79, 311 (338); *Kirchhof* (Fn. 25) Rn. 44 („Interpretationshilfe"). Für die Möglichkeit der Anreicherung um den Umweltschutz *Winter* (Fn. 11), ZUR 2017, S. 267 (274).

29 Nw. bei *Kirchhof* (Fn. 25), Art. 109 Rn. 47-49.

30 *Reimer* (Fn. 27), Art. 109 Rn. 44.

31 Nach Vorstellung des historischen Gesetzgebers sollten „Bund und Länder jeweils das Ziel mit Vorrang anstreben müssen, das am wenigsten verwirklicht ist." (BT-Drs. V/890 S. 12).

32 Statt aller (für Art. 20a GG) *Tsai*, Die verfassungsrechtliche Umweltschutzpflicht des Staates, 1996, S. 154 ff.; begrenzend *Epiney*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2018, Bd. 2 Art. 20a Rn. 58.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

und Wirtschaftswachstum als Ziel oder Auftrag enthält. Die in den ersten dreißig Jahren der Geltung des Grundgesetzes intensiv diskutierte Frage nach der Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes ist aber dahingehend geklärt, dass sich aus dem Grundgesetz keine Festlegung auf eine bestimmte wirtschaftswissenschaftliche Lehrmeinung oder Wirtschaftspolitik ergibt (Diktum von der wirtschaftspolitischen Neutralität des Grundgesetzes[33]). Relevant sind im hiesigen Kontext besonders die methodologische Praxis des Gerichts sowie seine Feststellungen zur verfassungsrechtlichen Maßstabsbildung und zur gesetzgeberischen Bindung (bzw. Freiheit). Danach enthält das Grundgesetz

> „keine unmittelbare Festlegung und Gewährleistung einer bestimmten Wirtschaftsordnung. Anders als die Weimarer Reichsverfassung (Art. 151 ff) normiert es auch nicht konkrete verfassungsrechtliche Grundsätze der Gestaltung des Wirtschaftslebens. Es überläßt dessen Ordnung vielmehr dem Gesetzgeber, der hierüber innerhalb der ihm durch das Grundgesetz gezogenen Grenzen frei zu entscheiden hat, ohne dazu einer weiteren als seiner allgemeinen demokratischen Legitimation zu bedürfen. Da diese gesetzgeberische Gestaltungsaufgabe ebenso wie die Gewährleistung von Grundrechten zu den konstituierenden Elementen der demokratischen Verfassung gehört, kann sie nicht im Wege einer Grundrechtsinterpretation weiter eingeschränkt werden, als die Einzelgrundrechte es gebieten."[34]

In der Folge betont das Gericht die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit: Der Gesetzgeber

> „darf jede ihm sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik verfolgen, sofern er dabei das Grundgesetz, insbesondere die Grundrechte beachtet (BVerfGE 4, 7 [17 f.] – Investitionshilfegesetz). Ihm kommt also eine weitgehende Gestaltungsfreiheit zu (vgl. etwa BVerfGE 7, 377 [400] – Apotheken; 25, 1 [19 f.] – Mühlengesetz; 30, 292 [317, 319] – Erdölbevorratung). Das darin zutage tretende Element relativer Offenheit der Verfassungsordnung ist notwendig, um einerseits dem geschichtlichen Wandel Rechnung zu tragen, der im besonderen Maße das wirtschaftliche Leben kennzeichnet, andererseits die normierende Kraft der Verfassung nicht aufs Spiel zu setzen. Allerdings darf die Berücksichtigung der Gestal-

33 Vgl. insbes. BVerfGE 50, 290 (338).
34 BVerfGE 50, 290 (337).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> tungsfreiheit des Gesetzgebers nicht zu einer Verkürzung dessen führen, was die Verfassung in allem Wandel unverändert gewährleisten will, namentlich nicht zu einer Verkürzung der in den Einzelgrundrechten garantierten individuellen Freiheiten, ohne die nach der Konzeption des Grundgesetzes ein Leben in menschlicher Würde nicht möglich ist. Die Aufgabe besteht infolgedessen darin, die grundsätzliche Freiheit wirtschafts- und sozialpolitischer Gestaltung, die dem Gesetzgeber gewahrt bleiben muß, mit dem Freiheitsschutz zu vereinen, auf den der einzelne Bürger gerade auch dem Gesetzgeber gegenüber einen verfassungsrechtlichen Anspruch hat (BVerfGE 7, 377 [400])."[35]

Bei der Frage nach dem normativen Status von Wirtschaftswachstum unter dem Grundgesetz ist damit kein institutioneller Zusammenhang der Wirtschaftsverfassung, sondern sind die konkreten Einzelvorschriften, besonders die Grundrechte, maßgeblich und maßstäblich. Gleiches gilt, wenn man – etwa aus Präambel, Menschenwürdesatz, Menschenrechtsbekenntnis, grundrechtlichen Schutzpflichten, Umweltstaatsziel, Naturkatastrophenklausel (Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG), umweltbezogenen Kompetenzbestimmungen (wie insbes. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24, 29, 32 GG) u.ä. – eine „Umweltverfassung" konstruierte; auch hier ergäbe sich kein Mehr an Maßstäblichkeit gegenüber den Einzelnormen.

d) Wachstum als Gehalt oder Folge der Wirtschaftsgrundrechte?

Bundesverfassungsrechtlich schützen die Freiheitsrechte, vor allem Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG, auch Ressourcennutzungen. Wachstum als Gesamtfolge der Ausübung grundrechtlicher Freiheiten vieler einzelner Grundrechtsberechtigter ist nicht als solches geschützt, ist freilich Reflex der Ausübung grundrechtlicher Freiheiten.

aa) Dies gilt zunächst zugunsten natürlicher Personen. Der Schutzbereich oder Gewährleistungsgehalt der Freiheitsrechte ist dabei nicht von vornherein auf gemeinwohlfreundliches Verhalten beschränkt; eine solche verfassungsunmittelbare Schutzbereichsbegrenzung ergibt sich auch weder aus Grundrechten Dritter noch aus Staatszielen wie dem Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG oder dem Umweltstaatsprinzip nach Art. 20a GG. Sofern Grundrechtsträger daher für Tätigkeiten im Zusammenhang mit geschützten Verhaltensweisen auf Güter Dritter oder der Allgemeinheit

35 BVerfGE 50, 290 (338).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ausgreifen, fällt das Verhalten nicht deshalb aus dem Schutzbereich. Damit ist Ressourceninanspruchnahme *prima facie* grundrechtlich geschützt. Die Kompatibilität mit Dritt- oder Allgemeininteressen kann der Gesetzgeber im Rahmen der Gesetzesvorbehalte oder verfassungsimmanenter Grundrechtsschranken sicherstellen; er *muss* es nur im Ausnahmefall einer grundrechtlichen oder objektiv-rechtlichen Schutzpflicht. Daher schützen die Wirtschaftsgrundrechte auf Mikroebene – im verfassungsrechtlichen Ausgangspunkt – Verhaltensweisen, die auf Makroebene zu Wirtschaftswachstum führen, ohne dass dieses aber als solches geschützt wäre. Es stellt einen Reflex der Ausübung grundrechtlicher Freiheiten dar, soweit diese nicht gesetzgeberisch beschränkt sind. Die Wirtschaftsgrundrechte schützen allerdings gleichermaßen – als negative Freiheiten – Unterlassungen der Grundrechtsträger, also beispielsweise wachstumshemmende Verzichte. Ferner schützen die Freiheitsrechte in ihrer positiven Dimension Verhaltensweisen, die sich aktiv gegen Wirtschaftswachstum richten. Insofern sind die Grundrechte, normativ gesehen, wachstumsneutral. Ihre faktischen Effekte – Wachstumsförderung oder Wachstumshemmung – hängen von Art und Maß der summierten Ausübung grundrechtlicher Freiheiten durch alle einzelnen Grundrechtsträger ab. Überdies sind sie auf der Basis der einfachen Gesetzesvorbehalte einschränkbar (näher unten IV.2).

bb) Allerdings sind nach Art. 19 Abs. 3 GG auch juristische Personen des Privatrechts unter der Voraussetzung wesensgemäßer Anwendbarkeit grundrechtsberechtigt. Die Rechtsprechung bejaht für viele Grundrechte und insbesondere für alle Wirtschaftsgrundrechte – personales Substrat oder grundrechtstypische Gefährdungslage vorausgesetzt – die wesensgemäße Anwendbarkeit auf juristische Personen des Privatrechts.[36] Rechtsfolge ist (gewissermaßen qualitativ) die Grundrechtsberechtigung dieser Rechtssubjekte und nach wohl ganz überwiegender Meinung auch „quantitativ" die Gleichstellung der juristischen mit den natürlichen Personen.[37] Möglicherweise führt diese Verfassungsrechtslage und Verfassungsanwen-

36 Enumeration und Nachweise bspw. bei *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 19 III Rn. 37.

37 Vgl. bspw. *Dreier* (Fn. 36), Art. 19 III Rn. 29: „Materiellrechtlich genießt die juristische Person bei gegebener Anwendbarkeit der Grundrechte den durch diese vermittelten Schutz, wie er sich insbesondere in den hohen Anforderungen an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen [...] niederschlägt."; anders wohl *Huber*, in: ders./Voßkuhle (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2018, Bd. 1, Art. 19 Rn. 223 f. mit der Formel vom „wertungsabhängige[n] Grundrechtsschutz juristischer Personen" (Rn. 224).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dungspraxis unter den bisherigen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu einer besonders intensiven positiven Inanspruchnahme der Wirtschaftsgrundrechte im Sinne ressourcenzehrenden Verhaltens durch Kapitalgesellschaften. Es handelt sich hierbei dann um eine faktische Präponderanz, keine verfassungsrechtliche Vorzugsstellung. Normativ gesehen sind Umweltverbände, nachhaltig wirtschaftende Genossenschaften u.a. gleichermaßen grundrechtsberechtigt. Wirtschaftswachstum ist damit ein typisches und legitimes Resultat, aber kein Telos der Grundrechte. Es unterliegt der (mittelbaren) Gestaltung durch den Gesetzgeber, der in vielfältiger Weise von den einfachen Gesetzesvorbehalten der Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 und 2, Art. 2 Abs. 1 GG Gebrauch machen kann.

e) Wachstum als Verfassungsvoraussetzung?

Allerdings könnte Wirtschaftswachstum eine normativ relevante Verfassungsvoraussetzung sein. Dass das Grundgesetz in der Tat Wirtschaftswachstum voraussetze,[38] ist nicht nur im Sinne einer historischen oder soziologischen Beobachtung, sondern als Identifikation einer Verfassungsvoraussetzung mit dem Anspruch normativer Geltung geäußert worden.[39] Eine Verfassungsvoraussetzung in normativem Sinne – d.h. mit der Rechtsfolge verfassungsrechtlichen Schutzanspruchs (in welcher näher bestimmten Weise auch immer) – ist von der vom Bundesverfassungsgericht benutzten verfassungsrechtlichen Argumentationsfigur des „vorverfassungsmäßigen Gesamtbilds" abzugrenzen. Ein normativ beachtliches „vorverfassungsmäßiges Gesamtbild" ist Grundlage eines Verfassungsgehalts, der sich nicht oder nur partiell im Verfassungstext niedergeschlagen hat, aber in historisch-genetischer Auslegung als verfassungsrechtlich gewollt und in Geltung gesetzt identifizieren lässt. Prämisse ist,

> „daß das Verfassungsrecht nicht nur aus den einzelnen Sätzen der geschriebenen Verfassung besteht, sondern auch aus gewissen sie verbindenden, innerlich zusammenhaltenden allgemeinen Grundsätzen und Leitideen, die der Verfassungsgesetzgeber, weil sie das vorverfassungs-

38 *P. Kirchhof*, Grundrechtsinhalte und Grundrechtsvoraussetzungen, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. 1, 2004, § 21 Rn. 4.

39 So unter Hinweis auf die „logische Positivität der Verfassungsvoraussetzungen" wohl *P. Kirchhof*, Die Identität der Verfassung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbdStR, 3. Aufl., Bd. 2, 2004, § 21 Rn. 66.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

mäßige Gesamtbild geprägt haben, von dem er ausgegangen ist, nicht in einem besonderen Rechtssatz konkretisiert hat."[40]

Zentrales Beispiel für eine solche bindende Leitidee ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der ganz h.L. das Rechtsstaatsprinzip, das sich „aus einer Zusammenschau der Bestimmungen des Art. 20 Abs. 3 GG über die Bindung der Einzelgewalten und der Art. 1 Abs. 3, 19 Abs. 4, 28 Abs. 1 Satz 1 GG sowie aus der Gesamtkonzeption des Grundgesetzes" ergibt.[41] Es ist genetisch klar nachweisbar.[42] Dies lässt sich für die Idee des Wirtschaftswachstums nicht sagen; es fehlt, soweit ersichtlich, jeder Hinweis auf eine entsprechende gedankliche Integration des Wirtschaftswachstums in die neue Verfassung. Sofern es nicht historisch-genetisch, sondern systematisch-gedanklich als Verfassungsvoraussetzung angesehen wird, kommt ihm nicht der Status als Verfassungsrecht zu. Verfassungsvoraussetzungen in diesem Sinne bleiben vorrechtlich.[43]

f) Wachstum als Folge verfassungsrechtlicher Verpflichtung auf Vollbeschäftigung?

Als ein entscheidender Treiber für Wirtschaftswachstum und Ressourcennutzung wird gelegentlich die Politik der Vollbeschäftigung (außer bei erheblicher Verkürzung der Arbeitszeit) und die an menschliche Arbeit anknüpfenden Systeme der sozialen Sicherheit gesehen.[44] Insofern Bund und Länder Art. 109 Abs. 2 GG i.V.m. § 1 Satz 2 StabG einen „hohen Beschäftigungsstand" als Politikziel berücksichtigen müssen (s.o.), könnte darin ein mittelbarer verfassungsrechtlicher Wachstumstreiber liegen. Voraussetzung ist die Annahme eines – und sei es auch bedingten – Nexus' zwischen Beschäftigungsgrad und Wirtschaftswachstum.[45] Allerdings ist „hohe[r] Beschäftigungsstand" nicht mit Vollbeschäftigung gleichzusetzen,[46] sondern enthält einen reduzierten Maßstab und stellt dabei auch nur eines der

40 BVerfGE 2, 380 (403).
41 BVerfGE 2, 380 (403).
42 Vgl. statt aller *Schmidt-Aßmann*, Der Rechtsstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl., Bd. 2, 2004, § 26 Rn. 3 mit Fn. 12 f.
43 So wohl auch BVerfGE 97, 350 (369) mit Qualifikation von Voraussetzungen funktionierender Demokratie als „– vorrechtlichen – Verfassungsvoraussetzungen".
44 Vgl. *Winter* (Fn. 11), ZUR 2017, 267 (270 f.).
45 S.o. Fn. 21.
46 So auch *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 27.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

(antagonistischen) Teilziele dar, die ihrerseits wiederum in ihrer Spannung mit den anderen Staatszielen gesehen werden müssen.

Demgegenüber geben weder das Sozialstaatsziel (Art. 20 Abs. 1 GG) oder die einschlägigen Kompetenzbestimmungen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG, Art. 87 Abs. 2 GG) noch sonstige sozialversicherungsbezogene Regelungen (wie Art. 120 Abs. 1 Satz 4 GG) einen Verfassungsauftrag zur Sozialversicherung in einer konkreten, geschweige denn ihrer jetzigen Form, so dass in diesen Vorschriften keine verfassungsrechtliche Wachstumsvorgabe gesehen werden kann.

g) Antagonistische Belange

Zu antagonistischen Belangen, die der Gesetzgeber, aber auch Verwaltung und Gerichte berücksichtigen müssen, gehören die grundrechtlichen Schutzpflichten,[47] insbesondere die für Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, die intertemporale Dimension der Freiheitsrechte (s.u.) und das Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG). Damit eröffnen sich durch das auf unionaler wie auf Bundesebene bestehende mehrdeutige, nicht auf eine Kurzformel zu bringende rechtliche Spannungsfeld Spielräume, die im Folgenden näher zu konturieren sind.

IV. Primär- und verfassungsrechtliche Spielräume für Suffizienzpolitiken

Innerhalb der Analyse von Primärrecht und Grundgesetz soll der Schwerpunkt auf der Prüfung materieller Spielräume und Kompatibilität (nicht von Kompetenz- und Verfahrensfragen) liegen, weil sich gerade bei der Frage nach der inhaltlichen Vereinbarkeit die Spezifika der Umweltschutzstrategie „Suffizienz" niederschlagen.

47 Vgl. *Appel*, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 112 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

1. Unionales Primärrecht

a) Spielräume des Unionsgesetzgebers

Wie skizziert (III.1), normiert das Primärrecht eine spannungsreiche Vielzahl von Zielen: Die Unionspolitik ist auf die gleichzeitige Berücksichtigung von Wachstum, aber auch von nachhaltiger Entwicklung und etlichen weiteren Zielen verpflichtet. Zahlreiche primärrechtliche Normen erlauben dem Unionsgesetzgeber nicht nur die Berücksichtigung ökologischer Belange, sondern geben sie ihm dem Grunde nach auf. Weil nach den Wertungen der Verträge keiner der zahlreichen Belange von vornherein Präponderanz genießt, sondern die Belange in einen schonenden Ausgleich gebracht werden müssen, was eine Berücksichtigung der konkreten Regelungssituation verlangt, sind zahlreiche Einschätzungen und Wertungen erforderlich. Diese können je nach zu bewältigenden Sachproblemen und Rahmenbedingungen unterschiedlich ausfallen (etwa in einer Situation der Verteidigung anders als in einer akuten Pandemie oder angesichts einer herannahenden meteorologischen Katastrophe). Daher kommt den Unionsorganen, insbesondere dem besonders legitimierten Unionsgesetzgeber, ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum für die Koordination der konfligierenden Belange zu.[48] Denn der Unionsgesetzgeber muss „zum einen komplexe und ungewisse ökologische, wissenschaftliche, technische und wirtschaftliche Entwicklungen vorhersehen und bewerten und zum anderen die in Art. 174 EG genannten verschiedenen Ziele, Grundsätze und Interessen gegeneinander abwägen und miteinander versöhnen".[49] Dieser Spielraum dürfte in dezidierten Krisensituationen (d.h. – beim notwendigen engen Verständnis des Begriffs[50] – in Lagen, die nach breiter, lagerübergreifender Anschauung in besorgniserregender Weise von einem Normalzustand abweichen, Handlungsbedarf schaffen und sich durch Zeitnot sowie fehlendes Wissen auszeichnen[51]) nochmals erweitert sein.

48 Zum weiten Ermessensspielraum des Gemeinschaftsgesetzgebers bei Art. 174 f. EG bspw. EuGH (Große Kammer), Urt. v. 16.12.2008, Rs. C-127/07, Rn. 57 ff.; EuG (Dritte Kammer), Urt. v. 2.3.2010, Rs. T- 16/04, Rn. 143, 201; nun entsprechend für den Unionsgesetzgeber EuG (Erste Kammer) v. 16.6.2021., Rs. T-126/19, Rn. 88 ff.

49 EuG, Urt. v. 2.3.2010 (Fn. 48), Rn. 143.

50 Zur „inflationären Verwendung des Krisenbegriffs" und der „Ubiquität der Krise" *Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020, S. 71.

51 Zu den letzten beiden Charakteristika *Kaiser* (Fn. 50), S. 71.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Umgekehrt ist der EuGH im Rahmen des Art. 263 AEUV, besonders durch den Klagegrund „Verletzung der Verträge" (Abs. 1 UAbs. 2 Var. 3), zu einer Vollkontrolle unionaler Maßnahmen berufen; er erkennt jedoch „auch politische und wirtschaftliche Einschätzungs- bzw. Entscheidungsprärogativen des Unionsgesetzgebers und der Unionsverwaltung an".[52] Seine Kontrolldichte gegenüber unionalen Maßnahmen ist – im Vergleich zu mitgliedstaatlichen Maßnahmen – im Ergebnis vergleichsweise gering.[53]

Im Ergebnis bestehen daher für den Unionsgesetzgeber wie auch für die anderen Unionsorgane weite Spielräume zur Ergreifung von Suffizienzmaßnahmen, und zwar auch über die in Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 lit. b und Art. 194 Abs. 1 lit. c Var. 2 AEUV genannten hinaus. Umgekehrt dürften die Spielräume der Unionsorgane auch dahin gehen, zur Verwirklichung der ökologischen Ziele des Primärrechts andere Mittel als Suffizienzmaßnahmen einzusetzen. Eine Reduktion der Spielräume dahingehend, dass kein anderes Instrument außer Verzichtsvorgaben primärrechtskonform wäre, dürfte sich allenfalls in besonders gelagerten Fällen bejahen lassen. Hierzu könnte die Gemeinsame Fischereipolitik gehören, die sich mit Blick auf das Problem der Überfischung derzeit ohne Fangquoten[54] nicht primärrechtskonform gestalten lassen dürfte.

b) Spielräume der Mitgliedstaaten

Sofern Mitgliedstaaten Suffizienzvorgaben machen, kann sich über die Grundfreiheiten primärrechtlicher Rechtfertigungsbedarf ergeben. Umwelt- und Klimaschutz stellen zwingende Erfordernisse dar, die Beeinträchtigungen der Grundfreiheiten dem Grunde nach rechtfertigen können (s.o. III.1 b). Voraussetzung ist die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Der EuGH erkennt trotz der vergleichsweise hohen Kontrolldichte gegenüber den Mitgliedstaaten eine Einschätzungsprärogative der Mitgliedstaaten an.[55] Wie weit der den Mitgliedstaaten zukommende Gestaltungsspielraum ist, beurteilt der EuGH in Abhängigkeit vom betroffe-

52 *Schwarze/van Vormizeele*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 263 AEUV Rn. 72.
53 Vgl. die Hinweise bei *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, 2011, Rn. 581.
54 Hierzu oben Fn. 22.
55 Statt aller: *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, 8. Aufl. 2018, § 22 Rn. 41.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nen Politikfeld. Einen „Wertungsspielraum“[56] bejaht der Gerichtshof für den Gesundheitsschutz;[57] Ähnliches dürfte für den ebenfalls weitgehender mitgliedstaatlicher Gestaltung offenstehenden Energiebereich gelten. In der Literatur wird aber auch die Rechtsprechung des EuGH zu ökologisch motivierten Einschränkungen der Warenverkehrsfreiheit[58] dahingehend verstanden, dass den Mitgliedstaaten eine Prärogative in der Beurteilung der Anforderungen der Verhältnismäßigkeit zukomme: „Auch bei der eigentlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung, d.h. ob der gewählte Schutzumfang geeignet und erforderlich ist, billigt der EuGH den Mitgliedstaaten in bestimmten Fällen einen Freiraum zu. Jedenfalls wenn es um die Einschätzung von komplexen Umweltfolgen geht, dürfen die Mitgliedstaaten den Schutzumfang selbst bestimmen, sofern sie sich dabei an wissenschaftlichen Erkenntnissen oder internationalen Schutzstandards orientieren.“[59] Insofern sind den Mitgliedstaaten auch bei Suffizienzmaßnahmen, die die Grundfreiheiten beeinträchtigen, nicht *a limine* die Hände gebunden.

So läge eine radikale straßenverkehrsbezogene Suffizienzvorgabe, die der Reduktion verkehrsbedingter CO_2-Emissionen dient, darin, auch für Pkw den Einbau von Geschwindigkeitsbegrenzern obligatorisch zu machen. Dies ließe sich unional regeln;[60] vor einer solchen europäischen Normierung könnte dies (politischen Willen vorausgesetzt) der Bundesgesetzgeber durch Änderung des StVG oder – vorbehaltlich grundrechtlicher Wesentlichkeit – der Verordnungsgeber durch Ausweitung des § 57d StVZO vorsehen und so eine elektronische Abriegelung der Geschwindigkeit[61] bewirken. Dies wäre eine Beeinträchtigung der Warenverkehrsfreiheit, die wegen

56 In der Verfahrenssprache (Ital.) *un margine di discrezionalità*, engl. *a measure of discretion*, frz. *une marge d'appréciation*.

57 St. Rspr., vgl. bspw. EuGH (Dritte Kammer), Urt. v. 20.12.2017, Rs. C-419/16, Rn. 45.

58 Insbes. EuGH C-473/98, Slg. 2000, I-5681 Rn. 40 ff.; EuGH 174/82, Slg. 1983, 2445 Rn. 19; EuGH C-379/98, Slg. 2001, I-2099 Rn. 73 ff.

59 *Schroeder*, in Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 36 AEUV Rn. 43.

60 Etwa durch Änderung der Richtlinie 92/6/EWG des Rates vom 10. Februar 1992 über Einbau und Benutzung von Geschwindigkeitsbegrenzern für bestimmte Kraftfahrzeugklassen in der Gemeinschaft, ABl. Nr. L 57 v. 2.3.1992, S. 27 (geändert durch Richtlinie 2002/85/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. November 2002, ABl. Nr. L 327 v. 4.12.2002, S. 8) und ggf. des Art. 6 der Verordnung (EU) 2019/2144 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen, ABl. Nr. L 3 25 v. 16.12.2019, S. 1. - Die Richtlinie 92/6/EWG dürfte einem nationalen Alleingang für Pkws nicht entgegenstehen.

61 Beispielsweise – aus Sicherheitsgründen – etwas oberhalb der Autobahn-Richtgeschwindigkeit, z.B. bei 150 km/h.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

des zwingenden Erfordernisses des Klimaschutzes einer Rechtfertigung zugänglich wäre. Als klimaschützendes Suffizienzinstrument wäre – wiederum vorbehaltlich unionaler Regulierung[62] – auch ein Verbot von Terrassenheizstrahlern durch bundesrechtliche Regelung denkbar.[63] Es griffe ebenfalls in die Warenverkehrsfreiheit ein, ließe sich aber im Grundsatz in gleicher Weise europarechtlich rechtfertigen.[64]

2. Bundesverfassungsrecht

a) Regelungszuständigkeit und Regelungsform

Suffizienzregelungen unterliegen von Verfassungs wegen keinem besonderen Zuständigkeits- oder Formreglement. Ein Suffizienzrecht kann und muss nach den gewohnten Kompetenz- und Formvorschriften geschaffen und geändert werden; der Gegenstand und auch die mögliche Eingriffsschärfe lösen keine Sonderanforderungen aus. Auch wenn der Bund mit Suffizienzmaßnahmen auf Krisen- oder Katastrophensituationen reagiert, führt dies zu keiner Veränderung der formellen Anforderungen an die Maßnahmen seiner Organe. Insbesondere die Zuständigkeitsordnung des Grundgesetzes erfährt mangels verfassungsrechtlicher Normierung eines Ausnahmezustands (abgesehen von den engen, auf Natur- und Umweltkatastrophen nicht anwendbaren Fällen des an Art. 68 GG anknüpfenden Gesetzgebungsnotstands nach Art. 81 GG, des Spannungsfalles nach Art. 80a GG und des Verteidigungsfalles nach Art. 115a ff. GG) keine Veränderung durch eine tatsächliche Ausnahmelage, auch wenn diese in der Sache Verschiebungen unerlässlich erscheinen lässt. Dies gilt für die Verbands- wie für die Organzuständigkeiten: Verfassungsrechtlich ist die Krise nicht die Stunde des Bundes, sondern – im Grundsatz – nach wie vor der Länder

62 Zur möglichen künftigen Regelung von Radiatoren und Konvektoren unter der Ökodesign-Richtlinie vgl. *Kommission*, Arbeitsprogramm für Ökodesign und Energieverbrauchskennzeichnung 2022-2024 (2022/C 182/01), ABl. Nr. C 182 v. 4.5.2022, S. 1 (6). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0504(01)&from=EN.

63 Als *sedes materiae* könnte – wenn auch nach derzeitiger Fassung systemfremd – das EVPG dienen.

64 Zur Europarechtskonformität vgl. auch die seinerzeitige Einschätzung des UBA, vgl. *Umweltbundesamt*, Hintergrundpapier Terrassenheizstrahler. Informationen über die nachteiligen Umweltwirkungen, 2009, S. 6, zugänglich unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3735.pdf.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

(Art. 30, 70 GG). Globale, nationale oder überregionale Gefährdungslagen begründen keine Bundeszuständigkeit, auch nicht kraft Natur der Sache. Ferner ist die Stunde der Krise nicht *per se* die Stunde der Exekutive, sondern im Gegenteil – und zumal auf der Basis der Wesentlichkeitslehre des Bundesverfassungsgerichts[65] – die Stunde der Legislative, sofern grundrechtswesentliche Regelungen erforderlich erscheinen. Notwendige Regelungsform ist in diesen Fällen das Parlamentsgesetz; doch ist im Rahmen des Art. 80 GG die Delegation an die Bundesregierung, einen Bundesminister oder die Landesregierungen zur Regelung durch Rechtsverordnung zulässig. Insofern ist Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG Ausdruck, aber nicht modifikationsbedürftiges Objekt der Wesentlichkeitstheorie.[66] So könnte ein Tempolimit rechtskonform durch Rechtsverordnung – allerdings mit Zustimmung des Bundesrates – erlassen werden.[67] Die formellen Anforderungen des Grundgesetzes bleiben mit anderen Worten auch in Krisen- und Notsituationen unangetastet. Dies steht, wie Beispiele aus der Vergangenheit zeigen, einer schnellen Reaktion des Bundesgesetzgebers (d.h. der Durchführung eines Gesetzgebungsverfahrens in wenigen Tagen) nicht entgegen. Eine derartige Eilgesetzgebung ist auch verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.[68]

b) Regelungsinhalte

Suffizienzmaßnahmen – hier zugespitzt und beschränkt auf verbindliche Vorgaben, d.h. Ge- und Verbote[69] – können Hoheitsträger adressieren; Beispiele hierfür sind eine gesetzliche Verpflichtung zu handelbaren Flä-

65 Zu ihr *Barczak*, Parlamentsvorbehalt und Bestimmtheitsgebot, in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, § 86 Rn. 28 ff., sowie die knappen Überblicke bei *Huber*, Rechtsstaat, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 6 Rn. 23 f.; *Lepsius*, a.a.O., § 12 Rn. 55 ff.; Grundsatzkritik („Untauglichkeit der Wesentlichkeitstheorie") bei *Reimer*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 3. Aufl. 2022, § 11 Rn. 57 ff.

66 *Reimer* (Fn. 65), § 11 Rn. 70.

67 *Herber/Heidorn*, Tempolimit auf Bundesautobahnen, BayVBl. 2009, 129 (135-137), allerdings mit unklarem Hinweis auf die Wesentlichkeitslehre.

68 Vgl. BVerfGE 29, 221 (233); 123, 186 (234).

69 Selbstverständlich ist die Setzung positiver Anreize im Suffizienzrecht nicht ausgeschlossen, aber möglicherweise weder wirklich finanzierbar noch hinreichend wirksam (oder jedenfalls entweder finanzierbar *oder* hinreichend wirksam).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

chenausweisungsrechten[70] (die die Gemeinden als größte Flächenverbraucher adressiert[71] und dabei in Art. 28 Abs. 2 GG eingreift[72]) und Verbote zur Energieeinsparung in öffentlichen Nichtwohngebäuden (wie §§ 5 ff. EnSikuMaV, die in Rechte aller betroffenen Körperschaften eingreifen, also auch solche der Länder, Rundfunkanstalten, Universitäten etc.). Typischerweise jedoch adressieren Suffizienzmaßnahmen vornehmlich oder jedenfalls *auch* Private und entfalten daraus ihre politische und juristische Brisanz. Daher werden im Folgenden als Prüfungsmaßstäbe ausschließlich die Grundrechte betrachtet; sie sind gegenüber den anderen Maßstäben durch Rechtsprechung und Literatur weitergehend konkretisiert.

aa) *Kriterien nach der hergebrachten Grundrechtsdogmatik*

Von der hergebrachten Grundrechtsdogmatik aus stellen sich Suffizienzmaßnahmen zunächst als potentielle Grundrechtseingriffe dar, so dass sich die Frage nach einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung gesetzlicher Suffizienzregelungen aufdrängt. Auf der Basis der Annahme gesetzgeberischer Gestaltungsfreiheit erscheinen Suffizienzmaßnahmen zunächst und regelmäßig als *Option* und nur ausnahmsweise als *Pflicht*, beispielsweise Ausdruck grundrechtlicher Schutzpflichten oder sonstiger grundgesetzlicher Handlungspflichten (etwa aus Art. 20a GG). Suffizienzvorgaben greifen danach je nach gegenständlicher Ausrichtung in die Berufsfreiheit betroffener privater Wirtschaftssubjekte (Art. 12 Abs. 1, auch i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG), in die Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG), in die Vertragsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG), ferner je nach Konstellation in die allgemeine Handlungsfreiheit Privater als Nachfrager (Art. 2 Abs. 1 GG), ggf. auch in den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) ein. Weil die Vielzahl der möglichen Maßnahmen nur

70 Konkretisiert und ausgelotet in: Köck/Bizer/Hansjürgens/Einig/Siedentop (Hrsg.), Handelbare Flächenausweisungsrechte. Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht, 2008; *Köck/Bovet/Tietz*, Mengensteuerung der baulichen Flächenneuinanspruchnahme – Zur Notwendigkeit eines Flächenzertifikatehandelsgesetzes, ZUR 2018, 67 ff.; krit. *Kümper*, Neues vom „Ausverkauf von Hoheitsrechten". Zur Diskussion um die Einführung eines kommunalen Flächenverbrauchszertifikatehandels, in: NVwZ 2021, 365 ff.

71 *Kümper* (Fn. 70), 365.

72 *Köck/Bovet*, Sonstige verfassungsrechtliche Aspekte der Einführung handelbarer Flächenausweisungsrechte, in: Köck u.a. (Fn. 70), S. 56.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

wenige generalisierende, aber auch keine vollständigen konkreten Aussagen erlaubt, können nur einzelne Instrumente exemplarisch angeführt werden.

So wäre ein bundesgesetzlicher Haftungsausschluss für Lack-Bagatellschäden an Kfz-Stoßstangen[73] – etwa in einem § 823a BGB – kompetenzmäßig (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Var. 1 GG: „das bürgerliche Recht"), könnte aber einen ungerechtfertigten Eingriff in Grundrechte Privater darstellen. Abzulehnen ist ein Eingriff in die Berufsfreiheit von Werkstätten und Lackierereien, weil die Regelung einer berufsregelnden Tendenz entbehren dürfte (der Nachfrageausfall bei den betroffenen Betrieben ist eher als Regelungsreflex zu werten denn als Mittel zum Ziel der Verringerung der Ressourcennutzung). Indes wird in das Eigentum der Fahrzeugeigentümer eingegriffen, die Verletzungen ihres Integritätsinteresses künftig ohne Naturalrestitution dulden müssten. Daher fragt sich, ob die Schrankenregelung materiell verfassungsmäßig, d.h. (hinreichende Bestimmtheit vorausgesetzt) verhältnismäßig ist.

Demgegenüber wäre ein bundesgesetzliches Verbot von Terrassenheizstrahlern, verstanden als Verbot des Inverkehrbringens,[74] ein Eingriff in die Berufsfreiheit der Hersteller, Importeure und Vertreiber (Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG), und zwar je nach Spezialisierung der Adressaten von hoher Intensität.[75] Eine gesetzliche oder verordnungsrechtliche Begrenzung des Volumens von WC-Spülkästen zur Wassereinsparung – wiederum als Regelung zum Inverkehrbringen – wäre ein deutlich geringerer Eingriff in die Berufsfreiheit der Hersteller, Importeure und Vertreiber. In beiden Fällen dürfte zugleich ein Eingriff in die Vertragsfreiheit oder allgemeine Handlungsfreiheit der Verwender vorliegen.[76] Gleiches gilt, wenn zum Ziel der Wassereinsparung Duscharmaturen generell nur noch mit Stopp-Automatik in Verkehr gebracht werden dürften.

Es ist kaum eine Suffizienzregelung denkbar, bei der es nicht im Zentrum auf ihre Verhältnismäßigkeit ankäme, d.h. auf die Legitimität der Ziele (a) sowie Eignung (b), Erforderlichkeit (c) und Angemessenheit (d) des konkret gewählten Mittels.

---

73 Als Maßnahme aus dem Katalog bei *Reese* (Fn. 3).

74 S.o. bei Fn. 63.

75 Die Drei-Stufen-Lehre findet als solche keine Anwendung mehr; vielmehr ist nach der konkreten Belastungswirkung zu fragen, vgl. statt aller *Wißmann*, Grundrechte in der Wirtschafts- und Arbeitsordnung, in: Herdgen/Masing/Poscher/Gärditz (Fn. 65), § 23 Rn. 22.

76 Vgl. *Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG (Werkstand: 99. Erg.-Lfg., September 2022), Art. 2 Abs. 1 Rn. 103 (Bearbeitungsstand 39. Erg.-Lfg., Juli 2001).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

(a) Legitimität der Suffizienzziele

Suffizienzmaßnahmen bezwecken die Verringerung einer Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen (Rohstoffe eingeschlossen[77]) und damit den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen; nach Art. 20a GG stellt dies ein verfassungslegitimes Ziel dar. Kein legitimes Ziel wäre nach h.M. die Erziehung der volljährigen Mitglieder der Bevölkerung zu Sparsamkeit und Ressourcenschonung,[78] insofern ein Bildungs- und Erziehungsmandat nur für den schulischen Bereich – qua Art. 7 Abs. 1 GG oder landesverfassungsrechtlicher Bestimmungen – besteht, nicht aber gegenüber der Bevölkerung allgemein.[79] Ebenso wäre das Ziel, den Grundrechtsträgern Suffizienz als Vorstellung von einem guten Leben zu vermitteln, kein legitimes Ziel,[80] sondern wäre *a limine* grundrechtswidrig.[81] Indes zielen Suffizienzmaßnahmen nicht auf Umerziehung oder sonstige Formen der Wertevermittlung (und erhalten ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung nicht aus der Eröffnung von Lebensglück aus einer anderen Lebensweise), sondern auf effektive Ressourcenschonung durch verändertes äußeres Verhalten der Grundrechtsberechtigten.

Die Legitimität der Mittel ist ein z.T. unterschiedener Prüfungspunkt, der allerdings den Gesetzgeber nur ausnahmsweise betrifft, weil er „grundsätzlich über die Freiheit der Mittelwahl verfügt".[82] Von den wenigen verfassungsunmittelbaren Ausnahmen[83] greift für Suffizienzregelungen allenfalls das Verbot von Einzelfallgesetzen; diese liegen als gesetzgeberische Strategie zur Verwirklichung von Suffizienz aber ohnehin fern. Zu den damit im Interesse des Klimaschutzes einsetzbaren Mitteln gehören – wie

77 Statt aller: *Murswiek*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 20a Rn. 38.

78 A.A. möglicherweise *Rux*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 53. Ed., Stand 15.11.2022, Art. 20a Rn. 35.

79 *Volkmann*, Darf der Staat seine Bürger erziehen?, 2012.

80 Auch wenn es in der umweltpolitischen Diskussion z.T. als „wichtigste[r] Beitrag der Suffizienz zur Nachhaltigkeit" bezeichnet wird, so *Linz*, Zur Notwendigkeit von Suffizienz. Ohne sie reicht es nicht, in: politische ökologie 135 (2013), 24 (29). Wie hier wohl *Ekardt*, Suffizienz als Governance- und Rechtsproblem, ZUR 2022, 473 (481).

81 Zum Maßstab („implizite Zweckverbote" und Unzulässigkeit des Aufdrängens von Vorstellungen über gutes Leben) *Poscher*, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz ()Fn. 65) , § 3 Rn. 54; zur Suffizienz *Ekardt* (Fn. 80), ZUR 2022, 473 (481).

82 *Poscher* (Fn. 81), § 2 Rn. 60.

83 Vgl. *Poscher* (Fn. 81), § 2 Rn. 60: Art. 26 Abs. 1 GG, Art. 104 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG, Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

das Bundesverfassungsgericht im Klimabeschluss implizit festgestellt hat – grundsätzlich Maßnahmen, die auf „radikale Enthaltsamkeit" zielen,[84] mithin Suffizienzmaßnahmen.

(b) Geeignetheit von Suffizienzmaßnahmen

Suffizienzmaßnahmen müssen geeignet sein, das Ziel der Ressourcenschonung also mindestens fördern. Hierfür genügt auch ein Beitrag, der erst mit vielen anderen zusammen einen spürbaren Erfolg bewirkt, oder ein Handeln, das – ohne Gewissheit des Erfolgseintritts – die Wahrscheinlichkeit eines Erfolgs erhöht. Ungeeignet sind Maßnahmen, die zusammen mit den produktiven Wirkungen kontraproduktive haben, die gleich zu gewichten sind oder die produktiven überwiegen. Weder die erwünschten noch die unerwünschten Wirkungen von Maßnahmen, die der Gesetzgeber vorsieht, müssen vorab empirisch validiert sein; Gesetzgebung erfordert von Verfassungs wegen keine Evidenzbasierung:[85]

> „Welche Wirkungen der Erlass eines Gesetzes in einem hochkomplexen sozialen Gefüge im Allgemeinen haben wird, lässt sich nur sehr selten sicher überschauen oder gar empirisch belegen. Mehr als Plausibilitäten lassen sich häufig nicht anführen. Es überrascht daher nicht, dass die Rechtsprechung zum einen Einschätzungsspielräume im Rahmen der Geeignetheit in Ansatz bringt und sie zum anderen für den Gesetzgeber anders ausgestaltet als für die Verwaltung oder andere Gerichte."[86]

Vielmehr genügen Erfahrungswissen und plausible Annahmen. Möglicherweise korrespondieren freilich dem Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers Darlegungslasten im Gesetzgebungsverfahren.[87]

Im angesprochenen Beispiel des Haftungsausschlusses[88] wäre zu prüfen, ob dieser zu einem sorgloseren Verhalten im Verkehr mit der Folge vermehrter Schäden führt, so dass das ökologische Ziel konterkariert werden könnte (etwa weil ein gewisser Teil der Geschädigten die Bagatellschäden auf eigene Kosten beseitigen ließe oder über die von der Regelung erfassten Bagatellschäden hinaus mit einem relevanten Prozentsatz auch größere,

84 Vgl. BVerfGE 157, 30 (LS 4 und S. 136).
85 S.o. Fn. 12.
86 *Poscher* (Fn. 81), § 2 Rn. 62.
87 Hierzu BVerfGE 119, 96 (140), BVerfG, Beschl. v. 22.11.2022 - 2 BvF 1/22, Rn. 193.
88 Oben Fn. 73.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ersatzpflichtige Schäden entstünden). Käme der Gesetzgeber zum Ergebnis, dass der ökologische Nutzen überwöge, wäre diese Annahme nicht offensichtlich fehlsam, mithin im verfassungsrechtlichen Sinne geeignet. – Im Beispiel der Terrassenheizstrahler könnte ein Verbot des Inverkehrbringens dazu führen, dass in weitem Umfang in Betrieb befindliche, noch ineffizientere Heizstrahler weiterverwendet und andere Heizmittel (wie elektrische Heizdecken) herangezogen und dadurch in der Bilanz eine ökologische Verschlechterung einträte. – Eine Begrenzung des Volumens von WC-Spülkästen könnte Mehrfachspülungen provozieren, etc.

Wollte man hier jeweils Evidenz fordern, so müssten der Rechtsetzung stets wissenschaftliche Studien vorausgehen. Abgesehen davon, dass auch deren Ergebnisse von einer Vielzahl von Parametern (Fragestellung, Methoden, inhaltliche Vorannahmen etc.) abhängen und in diesem Sinne nur eine sehr voraussetzungsreiche Evidenz widerspiegeln,[89] würde eine solche Anforderung die demokratisch legitimierte Rechtsetzung zu sehr einmauern, und zwar bereits zeitlich: Rechtsetzung könnte nicht mehr kurzfristig agieren, sondern erst nach jahrelangem Vorlauf. Dies würde das Zugriffs- und Gestaltungsrecht gerade des Parlamentsgesetzgebers sinnentleeren.

(c) Erforderlichkeit von Suffizienzmaßnahmen

Suffizienzmaßnahmen müssen ferner erforderlich sein. Mit Blick auf gleichgeeignete mildere Mittel stellt sich daher oft die Frage, ob alternativ zu Suffizienzmaßnahmen *Effizienz*maßnahmen (aa) oder auch Kompensationsmaßnahmen (bb) zu wählen sind, die häufig geringere Eingriffswirkung aufweisen werden als Verzichtsvorgaben. Auch fragt sich, ob Suffizienzmaßnahmen bedingt oder befristet werden müssen (cc).

(aa) Alternative: Effizienzmaßnahmen

Wo Effizienzmaßnahmen – etwa Vorgaben zur technischen Optimierung, die Ressourceneinsparungen *ohne* Notwendigkeit einer Verhaltensänderung ermöglichen – gegenüber Suffizienzmaßnahmen weniger in die Grundrechte eines Normadressaten eingreifen, sind sie nach dem Grundsatz der Erforderlichkeit bei gleicher Eignung vorrangig zu wählen. Aller-

89 Nämlich eine solche, die auf zahlreichen normativen Setzungen beruht.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dings relativieren zwei Gesichtspunkte den vermeintlichen Vorrang von Effizienz- vor Suffizienzmaßnahmen: Erstens genießt hinsichtlich der Eignung der Gesetzgeber einen Einschätzungsspielraum. Die bisherigen Erfahrungen mit dem Energieeffizienzrecht legen – besonders angesichts der Rebound-Effekte[90] – nahe, dass der Gesetzgeber seinen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum nicht überschreitet, wenn er Effizienzmaßnahmen als nicht gleichgeeignet ansieht. Denn das Mengenproblem löst der Effizienzansatz nicht oder nur unzuverlässig.[91] Zweitens können nur Eingriffe in die Rechte desselben Grundrechtsträgers verglichen werden. Ob der Gesetzgeber den Herstellern von ressourcenzehrenden Produkten Effizienzvorgaben oder den Nutzern Suffizienzvorgaben macht, ist damit keine Frage der Erforderlichkeit, weil die Konstellationen inkommensurabel sind. Das eröffnet dem Gesetzgeber einen weiten Spielraum bei der Entscheidung über Suffizienzmaßnahmen.

(bb) Alternative: Kompensationsmaßnahmen

Bestimmte staatliche Suffizienzmaßnahmen werden sich ferner mit dem Einwand auseinanderzusetzen haben, dass als mildere Alternative die ungeschmälerte Zulassung des umweltschädlichen Verhaltens unter gleichzeitiger Auferlegung einer Kompensationspflicht in Betracht kommt.[92] Dies gilt besonders für Verhaltensweisen, die klimaschädlich sind: Weil das (Makro-)Klima global bedroht ist und Klimaschutzmaßnahmen überall Wirkung versprechen, könnten Kompensationsmaßnahmen (z.B. ein obligatorisches CO_2-*removal*) ein probates Mittel zum Ausgleich der Emission von Treibhausgasen darstellen. So wäre denkbar, in Ausweitung eines der Leitgedanken des Carbon Offsetting and Reduction Scheme for Inter-

90 Zu ihnen statt aller *Ekardt*, Theorie der Nachhaltigkeit (Fn. 4), S. 485 ff.; *Expertenrat für Klimafragen*, Zweijahresgutachten 2022, November 2022, S. 16 f. und *passim*.

91 In diese Richtung auch *Winter* (Fn. 11), ZUR 2017, 267 (268). Als ein Beispiel mag der internationale Flugverkehr dienen, in dem trotz Reduzierung der Energieintensität die CO_2-Emissionen deutlich gestiegen sind, vgl. bspw. https://www.iea.org/reports/aviation. Zum Ungenügen des Effizienzansatzes im Klimaschutzrecht *Linz* (Fn. 80), politische ökologie 135 (2013), 24 (27 f.).

92 Aus ökonomischer Sicht grundlegend *Rentz*, Kompensationen im Klimaschutz. Ein erster Schritt zu einem nachhaltigen Schutz der Erdatmosphäre, 1995. Juristische Analyse des Kompensationsgedankens (nicht speziell auf den Klimaschutz bezogen) *Voßkuhle*, Das Kompensationsprinzip, 1999 (zur Verhältnismäßigkeit insbes. S. 368 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

national Aviation (CORSIA) der ICAO[93] statt eines Verbots von Flügen deren Anbieter oder Nutzer zu Ausgleichsmaßnahmen für flugbedingte Emissionen zu verpflichten. Weitergreifend könnten – durch nationale oder unionale Gesetzgebung – für alle Wirtschaftszweige, in denen sich freiwillige Kompensationsmechanismen etabliert haben,[94] Kompensationen in einem bestimmten Rahmen verpflichtend gemacht werden. Eine gewisse Infrastruktur, auf die verpflichtende Regelungen aufbauen könnten, steht mit den freiwillige Kompensation anbietenden Agenturen und (privaten) Zertifizierern – jedenfalls anfanghaft – bereit. Im Ausgangspunkt kommen für eine Kompensation sowohl Vermeidungsprojekte als auch Entnahmeprojekte in Frage.[95] Je nach Ausgestaltung könnten legislative Pflichten zur Kompensation des einen oder anderen Typs mildere gleichgeeignete Mittel darstellen, die dann Suffizienzvorgaben verfassungswidrig machen würden.[96]

Vorab klarzustellen ist, dass die Problematiken der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen i.R.d. naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nicht ins Klimaschutzrecht übertragen werden können, weil die tatsächliche Problemlage eine grundlegend andere ist, und dass ferner die kritische Beurteilung, auf die derzeit im Klimaschutz praktizierte Kompensationsmechanismen (wie CORSIA in seiner derzeitigen Ausgestaltung und Anwendungspraxis[97] oder die Arbeit privater Kompensationsagenturen[98]) stoßen, die Frage nach der Bedeutung von Kompensationspflichten als Klimaschutzinstrument nicht schon präjudiziert. Denn aus den bisherigen sehr skeptisch stimmenden Erfahrungen, der Arbeit der Standardsetzer (bspw. Gold Stan-

93 Hierzu *Dilg*, Klimaschutz im Luftverkehrsrecht. Eine Analyse klimaschützender Regelungen und ihrer Wechselwirkungen aus clubtheoretisch informierter, rechtswissenschaftlicher Perspektive am Beispiel des Luftverkehrssektors, 2022, S. 99 ff.; überblicksweise *Steuer*, Grundlagen des freiwilligen Kohlenstoffhandels, ZUR 2022, 586 (592 f.).

94 Beispiele bei *Steuer* (Fn. 93), 586.

95 Näher *Steuer* (Fn. 93), 586 (587 f.).

96 Zur Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsprinzips für Kompensationslösungen zurückhaltend *Voßkuhle* (Fn. 92), S. 372.

97 Vgl. bspw. *Siemons/Schneider/Wissner/Keimeyer/Gores/Graichen/Öko-Institut e.V.*, Möglichkeiten zur Regulierung der Klimawirkungen des Luftverkehrs, 21.5.2021, S. 22-24.

98 Bspw. *Steuer* (Fn. 93); ausgehend vom CDM Cames/Harthan/Füssler/Lazarus/Lee/Erickson/Spalding-Fecher/Öko-Institut e.V., How additional is the Clean Development Mechanism? Analysis of the application of current tools and proposed alternatives, 2016, mit Skepsis hinsichtlich der Zusätzlichkeit von Projekten.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dard, Verified Carbon Standard) und der öffentlichen Diskussion[99] könnte der Gesetzgeber lernen und klare Standards für Kompensationsmaßnahmen und ihre Zertifizierung aufstellen, so dass eine gleiche Eignung von Kompensationspflichten in Zukunft nicht *a limine* ausscheidet. So erarbeitet der Unionsgesetzgeber derzeit eine Verordnung über den Rahmen für Zertifizierer,[100] die hochwertige CO_2-Entnahmen in der EU fördern und ein EU-Governancesystem für die Zertifizierung errichten will, „um Grünfärberei zu vermeiden".[101]

Daher entscheidet sich die Frage nach der Erforderlichkeit von Verzichtsvorgaben zumindest vorerst am Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers. Die gesetzgeberische Einschätzungsprärogative hängt „von Faktoren verschiedener Art ab, im besonderen von der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und der Bedeutung der auf dem Spiele stehenden Rechtsgüter."[102] Der hier betrachtete Sachbereich – Schutz des Makroklimas vor anthropogenen Treibhausgasen – ist durch große Komplexität, aber auch durch zunehmendes Wissen gekennzeichnet; insofern drängt sich weder ein besonders weiter noch umgekehrt ein geringer Einschätzungsspielraum auf. Für eine erhebliche Einschätzungsprärogative spricht dagegen die „Bedeutung der auf dem Spiele stehenden Rechtsgüter": Während Suffizienzvorgaben regelmäßig kumulativ dem Schutz von Leben und Gesundheit zahlreicher Menschen (nämlich aller, die in gesundheitsgefährdender Weise den Folgen anthropogener Klimaveränderungen ausgesetzt sind) und damit dem in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verankerten besonders hohen Rechtsgut, dem intertemporalen Freiheitsschutz und dem Auftrag zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen aus Art. 20a GG dienen, greifen sie typischerweise in Eigentums-, Berufs- und/oder Vertragsfreiheit der Adressaten ein. Dabei handelt es sich ebenfalls um Verfassungsrechtsgüter, die allerdings Leben, Gesundheit und natürliche Lebensgrundlagen als vitale Basis voraussetzen

99 Bspw. *Kretzschmar/ Schmelzer*, Flugverzicht. Jeder, der fliegt, ist einer zu viel, ZEIT online v. 31.5.2019, https://www.zeit.de/wissen/umwelt/2019-05/flugverzicht-klimapolitik-emissionen-verantwortung-privileg/komplettansicht#print; *Fischer/Knuth*, Grün getarnt, Die ZEIT Nr. 4 v. 19.1.2023, 19.

100 *Kommission*, Vorschlag einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Unionsrahmens für die Zertifizierung von CO_2-Entnahmen v. 30.11.2022, COM(2022) 672 final; zum Stand des Verfahrens vgl. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:52022PC0672.

101 *Kommission* (Fn. 100), S. 2.

102 BVerfGE 50, 290 (333 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

und daher bei der Bemessung des Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers nicht in gleicher Weise ins Gewicht fallen.[103] Auch spricht für eine Erhöhung des gesetzgeberischen Spielraums, dass Kompensationspflichten noch als vergleichsweise neues, letztlich experimentelles Instrument gelten können.[104] Daher ist der gesetzgeberische Spielraum im Rahmen der Erforderlichkeit im Ergebnis weit. Allerdings treffen den Gesetzgeber Korrekturpflichten, wenn sich erweist, dass seine Prämissen in tatsächlicher Hinsicht nicht oder nicht mehr zutreffen.[105] Wenn man dem Gesetzgeber darüber hinaus eine Beobachtungspflicht auferlegt,[106] so spricht das tendenziell für eine zusätzliche Erweiterung seines Einschätzungsspielraums. Es kommt damit darauf an, ob die Annahme des Gesetzgebers, das Klimaschutzziel werde durch Kompensationsmaßnahmen nicht in gleicher Zuverlässigkeit erreicht, so dass die Suffizienzmaßnahme erforderlich erscheint, vertretbar ist. Nach derzeitiger Kenntnis der Schwächen der obligatorischen (CORSIA) und der freiwilligen Kompensationsregime dürfte genau dies zutreffen. Daher scheitern Suffizienzmaßnahmen zum Klimaschutz derzeit nicht mit Blick auf potentielle Kompensationsmöglichkeiten an der Erforderlichkeit. Ob die umgekehrte gesetzgeberische Entscheidung – Verzicht auf Suffizienzmaßnahmen bei Einführung von Kompensationspflichten – verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, lässt sich nicht abstrakt klären, weil dafür schon eine positive gesetzgeberisch konkretisierte Kompensations- und Zertifizierungslösung auf dem Prüfstand stehen müsste. Auch müsste die Erlaubtheit oder gar Gebotenheit von Sicherheitsaufschlägen in der Kompensation[107] näher untersucht werden. Gesetzliche Suffizienzvorgaben zum Klimaschutz jedenfalls müssen momentan nicht aus Verhältnismäßigkeitsgründen hinter Kompensationsvorgaben zurücktreten. Bei anderen Umweltmedien wie Wasser, Fläche und Boden dürften wegen ihrer hohen lokalen bzw. regionalen Relevanz die Voraussetzungen für einen Vorrang der Kompensation vor der Suffizienz noch weniger gegeben sein als beim globalen Klima.

103 Zur Präponderanz von Leben und Freiheit der Person vgl. bereits BVerfGE 50, 290 (333).

104 Vgl. *Voßkuhle* (Fn. 92), S. 375.

105 Vgl. ebenfalls bereits BVerfGE 50, 290 (335, 352, 377 f.).

106 Zum Problemkreis *Höfling/Engels*, Parlamentarische Eigenkontrolle als Ausdruck von Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 34, insbes. Rn. 13 ff.

107 Hierzu grds. bejahend *Voßkuhle* (Fn. 92), S. 376 f.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

(cc) Ausgestaltungsmöglichkeiten: Befristung und Bedingung

Je nach Ziel der Suffizienzmaßnahme bedarf es zur Wahrung der Erforderlichkeit einer Prüfung, ob die Maßnahme gesetzlich befristet oder bedingt werden kann. Denn zur Erreichung eines Reduktionsziels kann es genügen, eine Verzichtsvorgabe nur vorübergehend zu statuieren, etwa bis bestimmte Einspar- oder Substitutionstechnologien mutmaßlich oder tatsächlich entwickelt sind. So könnte die sofortige Einführung eines Tempolimits als klimapolitische „Erste Hilfe" bis 2030[108] oder bis zum Eintritt einer bestimmten Quote der Marktdurchdringung mit Elektrofahrzeugen erwogen werden.

Als rechtstechnische Instrumente kommen für solche Brückenstrategien gesetzliche Befristungen und gesetzliche (auflösende) Bedingungen in Frage. Diese wurden bislang, soweit ersichtlich, für verfassungsrechtlich zulässig gehalten.[109] Sie halten bei entsprechender Ausgestaltung den Anforderungen des Demokratie- und des Rechtsstaatsprinzips stand: So beschneidet der automatische Wegfall der Regelungswirkung eines Gesetzes nicht die demokratischen Gestaltungsmöglichkeiten des Parlamentsgesetzgebers, sondern ist ihr Ausdruck, zumal dem Gesetzgeber – in den Grenzen des Vertrauensschutzes – offensteht, Befristung bzw. Bedingung vor deren Eintritt wiederum zu ändern (vorzuziehen oder zu verschieben). Auch das Rechtsstaatsprinzip steht einer Befristung oder auflösenden Bedingung nicht grundsätzlich entgegen. Die Rechtsprechung zum bedingten Inkrafttreten von Gesetzen[110] erscheint insoweit übertragbar, als die Normunterworfenen Klarheit auch über das *Außer*krafttreten der Norm müssen haben bzw. erlangen können.[111] Damit die Befristung oder auflösende Bedingung der Suffizienzvorgabe den Vorgaben von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit genügt, müssen Private, Exekutive und Rechtsprechung auf möglichst

108 *Reimer*, Klimaschutz und Verkehr: In welchem Tempo?, ZUR 2023, S 3 (10).

109 BMJ (Hrsg.), Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl. 2008, Rn. 470 ff., 479 ff.; *Pieper*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 20 Rn. 115.

110 BVerfGE 155, 378 (395 ff.).

111 Vgl. BVerfGE 155, 378 (396 f.): „Die Bestimmung des zeitlichen Geltungsbereichs einer Rechtsvorschrift muss wegen der vielfach weittragenden Wirkung hinreichend genau fixiert sein, damit die Normadressaten den Beginn ihres Berechtigt- oder Verpflichtetseins erkennen können. Auch Exekutive und Rechtsprechung müssen auf möglichst einfache Weise feststellen können, von wann ab die neue Vorschrift anzuwenden ist. Die klare Bestimmung des Inkrafttretens dient den rechtsstaatlichen Geboten der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit über die zeitliche Geltung des Rechts (vgl. BVerfGE 42, 263 [285])."

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

einfache Weise feststellen können, bis wann die Vorschrift anzuwenden ist. Im Falle der auflösenden Befristung (d.h. einer kalendermäßigen Bestimmung) bedarf es dafür keiner weiteren Maßnahmen, im Falle der auflösenden Bedingung kommt eine Bekanntmachung des Bedingungseintritts und des Außerkrafttretenstermins im Bundesanzeiger in Betracht.

Verfassungsrechtlich spricht für Befristungen und/oder auflösende Bedingungen von Suffizienzmaßnahmen, dass damit die Erforderlichkeit der Maßnahmen in zeitlicher Hinsicht gesichert und das Eingriffsgewicht verringert werden kann (unten d), und rechtspolitisch, dass sich auf diese Weise möglicherweise eher Akzeptanz für unpopuläre, aber als notwendig erachtete Maßnahmen finden lässt.

(d) Angemessenheit von Suffizienzmaßnahmen

Im Rahmen der Prüfung der Angemessenheit von Gesetzen ist nicht die Angemessenheit positiv festzustellen, sondern zu prüfen, ob das gesetzliche Mittel außer Verhältnis zum erstrebten Zweck steht.[112] Auch hierbei besteht ein Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers.[113] Das Bundesverfassungsgericht ist insoweit auf eine Vertretbarkeitskontrolle beschränkt.[114]

Bei der Gewichtung der gegenläufigen Belange kommt es auf eine Vielzahl von Faktoren an; zu ihnen zählt die Bedeutung des Rechtsguts bzw. der Rechtsgüter, die mit der Regelung geschützt werden sollen. Bei umwelt- und klimaschutzmotivierten Suffizienzmaßnahmen handelt es sich mit Leben und Gesundheit der Betroffenen (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), den natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 20a GG) und je nach Konstellation den Freiheitsrechten zahlloser Grundrechtsträger in intertemporaler Dimension um hochrangige, besonders gewichtige Schutzgüter. Ihre Bewertung kann sich in der Zeit ändern. So

> „kommt Art. 20a GG im Hinblick auf eine Regulierung CO_2-relevanter Verhaltensweisen zunehmend normatives Gewicht bereits zu, bevor das verfassungsrechtlich maßgebliche Budget vollends aufgebraucht ist, weil es, ungeachtet verfassungsrechtlicher Bedenken, weder verantwortlich noch realistisch wäre, CO_2-relevante Verhaltensweisen zunächst unver-

112 Vgl. bspw. BVerfGE 155, 119 (178); 159, 223 (318).
113 BVerfGE 68, 193 (219 f.); 121, 317 (356 f.); 152, 68 (137); 159, 223 (319).
114 BVerfG, Urt. v. 24.1.2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 132.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

mindert hinzunehmen, dann aber zum Zeitpunkt des vollständigen Verbrauchs des Restbudgets unvermittelt Klimaneutralität einzufordern. Je mehr vom CO_2-Budget aufgebraucht ist, desto drängender werden die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Klimaschutzes und desto gravierender könnten Grundrechtsbeeinträchtigungen in verfassungsrechtlich zulässiger Weise ausfallen".[115]

Sofern sich also aus gesicherten wissenschaftlichen Erkenntnissen ein zur Erreichung verfassungsrechtlicher Vorgaben notwendiger Reduktionspfad für eine bestimmte Ressourcennutzung ergibt, können sich auf diesem Pfad – d.h. in der Zeit – die grundrechtlichen Gewichtungen verändern. Das dürfte nicht nur gelten, wenn sich die tatsächlichen Rahmenbedingungen (etwa durch das vorzeitige oder verschobene Aufzehren eines Budgets) ändern, sondern auch, wenn bei gleichbleibenden Rahmenbedingungen neue belastbare wissenschaftliche Erkenntnisse zugänglich werden.

Zu den Gewichtungsfaktoren kann ferner gehören, ob die Personen, in deren Grundrechte eingegriffen wird, „hierfür einen Anlass gegeben haben":[116] Das Eingriffsgewicht verringert es, wenn die Betroffenen den „Anlass für den Grundrechtseingriff […] selbst mit einem Verhalten [geben], das erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt und die Rechtsgüter Dritter haben kann".[117] Zu den eingriffsmildernden Faktoren gehören weiter Befristungen und/oder auflösende Bedingungen der gesetzlich vorgesehenen Belastungen, die verfassungsrechtlich möglich (s.o.) und unter Umständen rechtspolitisch klug sind.

Die Angemessenheit entfällt nicht *per se* bei Maßnahmen, die drastisch wirken. Weder ein tiefer Einschnitt in den Lebensraum und Lebensstil, in den Werk- oder Wirkbereich der Freiheiten der Betroffenen noch der neuartige, ungewohnte Charakter einer Maßnahmen führen als solche zur Unangemessenheit. Das ergibt sich aus dem Charakter des Angemessenheitsurteils als Ergebnis einer multidimensionalen Abwägung und ist vom Bundesverfassungsgericht durch die Option „radikaler eigener Enthaltsam-

115 BVerfGE 157, 30 (100).

116 BVerfGE 156, 11 (48). Veranlassungs- oder Verursachungsgedanke auch bei BVerfGE 100, 313 (376, 380); 107, 299 (318 ff.); 109, 279 (353); 113, 29 (53); 113, 348 (383); 115, 320 (347, 354); 120, 378 (402); 125, 260 (320 ff.); 141, 186 (209); hierzu *Müller*, Gewichtung verfassungsrechtlicher Belange im Abwägungsvorgang, Gießener Diss., i.V.

117 BVerfGE 128, 1 (53); hierzu *Reimer*, Grundrechtlicher Schutz riskanter Forschung? In: Britz (Hrsg.), Forschung in Freiheit und Risiko, 2012, S. 47 (56 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

keit“[118] als möglichem, unter Umständen sogar gebotenem Regulierungsinhalt plastisch formuliert worden.

bb) *Ergänzende Kriterien aus der jüngeren Verfassungsrechtsprechung*

Fraglich ist, ob aus der Schutzpflichtdimension der Grundrechte (a) oder aus der intertemporalen Dimension der Freiheitsrechte (b) im Einzelfall nicht nur ein Recht, sondern eine Pflicht zu gesetzgeberischen Suffizienzmaßnahmen folgen kann.

(a) Grundrechtliche Schutzpflichten

Ob ausreichende Maßnahmen zur Erfüllung der grundrechtlichen Schutzpflichten getroffen sind, überprüft das Bundesverfassungsgericht nach wie vor nur begrenzt:[119]

> „Die Entscheidung, in welcher Weise Gefahren entgegengewirkt werden soll, die Aufstellung eines Schutzkonzepts und dessen normative Umsetzung sind Sache des Gesetzgebers, dem grundsätzlich auch dann ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukommt, wenn er dem Grunde nach verpflichtet ist, Maßnahmen zum Schutz eines Rechtsguts zu ergreifen […]. Das Bundesverfassungsgericht stellt die Verletzung einer Schutzpflicht dann fest, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben“.[120]

Das Fehlen von Suffizienzmaßnahmen lässt sich daher nur dann mit Aussicht auf Erfolg rügen, wenn alle anderen Maßnahmentypen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das Schutzziel zu erreichen, oder erheblich hinter diesem zurückbleiben. Angesichts der Vielzahl möglicher Effizienz- und Konsistenzmaßnahmen und ihrer Abhängigkeit von variablen Rahmenbedingungen wird man das kaum je darlegen, geschweige

118 Fn. 84.
119 St. Rspr., vgl. bspw. BVerfGE 77, 170 (214 f.); 79, 174 (202); 157, 30 (114).
120 BVerfGE 157, 30 (114).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

denn konkrete Suffizienzmaßnahmen als geboten qualifizieren können.[121] So steht das weithin diagnostizierte Scheitern des Effizienzansatzes in der Vergangenheit neuen Anläufen unter Zusatzbedingungen wie starken Preissignalen nicht entgegen. Die Auswahl- und Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers bleibt insoweit auch und gerade in krisenhaften Situationen erhalten.

(b) Verletzung von Freiheitsrechten in ihrer intertemporalen Dimension

Die aus den Freiheitsrechten rührende Verpflichtung des Staates „zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen“[122] gilt nicht nur mit Blick auf Maßnahmen zum Klimaschutz, sondern auf alle Maßnahmen in vergleichbaren Gefährdungslagen. Weil der Klimabeschluss aber auf dem Budgetansatz beruht, werden selten die Voraussetzungen für eine justizförmige Konkretisierung vorliegen wie im entschiedenen Falle. Wo dagegen die zu schützende Ressource in ihrem Vorkommen, ihrem Bedrohungsgrad und einem Schutzpfad bzw. Schutzkorridor ebenfalls quantifiziert werden kann, wo sich also planetare Grenzen wissenschaftlich hinreichend belastbar bestimmen lassen, können sich aus Art. 20a GG und/oder den Grundrechten verfassungsrechtliche Folgerungen für den Ressourcenschutz und damit ggf. auch für Ressourcensuffizienz ergeben. Eine Pflicht zu konkreten Maßnahmen dürfte daraus aber wiederum nur ausnahmsweise folgen. Voraussetzung wäre, dass gerade das gesetzgeberische Unterlassen der erwünschten Maßnahme eingriffsähnliche Vorwirkung auf die Freiheitsgrundrechte entfaltet. Es müsste demnach gerade dieser Regelungsverzicht „zu einem späteren Zeitpunkt unausweichlich zu aus heutiger Sicht unverhältnismäßigen staatlichen Beschränkungen grundrechtlich geschützter Freiheit“ führen.[123]

121 A.A. wohl *Ekardt* (Fn. 81), ZUR 2022, 473 (481) hinsichtlich des Klimaschutzes: „Als nötige Strategie kommen Gesetzgebung und Rechtsanwendung (zunächst noch unabhängig von der konkreten Instrumentenwahl) nicht umhin, auf ein Phasing-Out aus den fossilen Brennstoffen in sämtlichen Sektoren sowie eine stark reduzierte Nutztierhaltung zu setzen und ergänzend einige Emissionskompensationen vorzusehen, was in Ermangelung hinreichender Wirksamkeit rein technischer Maßnahmen auch eine Verpflichtung zu Suffizienzstrategien nahelegt.“

122 BVerfGE 157, 30 (LS 4).

123 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.12.2022 – 1 BvR 2146/22 Rn. 5 – Tempolimit

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Daher trifft den Gesetzgeber – wie im Falle der Umweltschutzpflicht des Art. 20a GG[124] – auch unter Berücksichtigung der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in der Regel keine verfassungsrechtliche Pflicht, bestimmte Schutzmaßnahmen, beispielsweise Suffizienzmaßnahmen oder gar eine spezifische Suffizienzmaßnahme, zu ergreifen.[125]

cc) *Ökologische Ansätze im Verfassungsrecht*

Aus der Mehrzahl von Ansätzen, die zur ökologischen Deutung des Verfassungsrechts vorgeschlagen worden sind, sei hier *Gerd Winters* Konzept einer Grundpflicht der „ökologischen Verhältnismäßigkeit"[126] hervorgehoben. Es unterwirft Private einem Rechtfertigungsbedürfnis für Umweltnutzungen. Danach muss in einem ersten Schritt das Handlungsziel des Privaten (das Bedürfnis), sodann Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit des Mittels begründet werden. Nach *Winters* Vorstellung hat diese Grundpflicht „zunächst appellativen Charakter […], erhält [aber] dort rechtliche Relevanz, wo natürliche Ressourcen bedrohlich knapp werden und deshalb bewirtschaftet werden müssen."[127] *Winter* konzediert, dass dieser Vorschlag ein „skandalon für eine freiheitliche Rechtsordnung" ist.[128] Allerdings bietet er zwei Lesarten ökologischer Verhältnismäßigkeit an: die als verfassungsunmittelbare Grundpflicht[129] und die als teils einfachrechtlich bereits verwirklichten, teils noch zu verwirklichenden Grundsatz, der beispielsweise Abwägungen strukturiert.[130] Im ersten Fall hätte auch der Gesetzgeber die ökologische Verhältnismäßigkeit zu beachten, so dass Suffizienzvorgaben verfassungsrechtlich noch deutlich leichter zu rechtfertigen wären, während die Verhältnismäßigkeit im zweiten Fall die

124 Zum weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers statt aller *Murswiek*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 20a Rn. 60.

125 Nicht anders wohl *Britz*, Klimaschutz in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 2022, 825 (833) für Energieeffizienz, Energiesuffizienz und Ausbau Erneuerbarer Energien.

126 *Winter*, Ökologische Verhältnismäßigkeit, ZUR 2013, 387 ff.; *ders.* (Fn. 11), ZUR 2017, 267 (275).

127 *Winter* (Fn. 11), ZUR 2017, 267 (275).

128 *Winter* (Fn. 126), ZUR 2013, 387 (389).

129 *Winter* (Fn. 126), ZUR 2013, 387 (394) mit Fn. 31: Dies setze „eine politische Anthropologie des Grundgesetzes voraus, die den Bürger nicht als individuellen Nutzenmaximierer, sondern als „Beruf" konzipiert".

130 *Winter* (Fn. 126), ZUR 2013, 387 (393 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Rechtsanwendung leiten und die Rechtsetzung anregen und orientieren, aber nicht binden würde. Als weitere (dritte) Variante könnte man eine verfassungsrechtliche – nämlich aus Art. 20a GG fließende – Prüf- und Begründungspflicht für den Gesetzgeber ansehen: Danach ließe sich (über die geschäftsordnungsrechtliche Prüfpflicht für Nachhaltigkeit hinaus[131]) in kontextbewusster Prozeduralisierung des Staatsziels Umweltschutz[132] für besonders prekäre Ressourcen die gesetzgeberische Berücksichtigung von Suffizienzmaßnahmen einfordern.

Allerdings begegnet die erste Lesart der ökologischen Verhältnismäßigkeit *de constitutione lata* erheblichen Bedenken. Eine Bedürfnisprüfung – d.h. die Kontrolle privaten Handelns auf die vom Grundrechtsträger verfolgten Zwecke – ist den Grundrechten fremd. Damit würde bestimmtes privates Verhalten von vornherein – also ohne gesetzgeberische Gestaltungsentscheidungen – rechtfertigungsbedürftig; dies stellt das rechtsstaatliche Verteilungsprinzip auf den Kopf. Auch würde eine Interpretation des Grundrechtsteils nicht überzeugen, nach der es *a priori* der menschlichen Würde (als dem Fundament und Fluchtpunkt des vom Grundgesetz konstituierten Staates) oder der Freiheit des Individuums widerspräche, Ressourcen übermäßig zu nutzen. Die Entscheidung über die Anerkennungsfähigkeit von Bedarfen, über die Wege zu ihrer Erfüllung oder Versagung und die Lösung der damit verbundenen Konflikte obliegt dem unmittelbar demokratisch legitimierten Parlamentsgesetzgeber. Die Ableitung einer verfassungsunmittelbaren Prüf- und Begründungspflicht im Sinne ökologischer Gesetzesfolgenabschätzung muss behutsam erfolgen – mit Blick auf die möglicherweise unpolitische Prämisse, die Gesetzgebung als „Erkenntnisprozess oder gar Wahrheitsfindung und weniger als politischen

131 Vgl. das Nachhaltigkeitsziel in § 44 Abs. 1 Satz 4 GGO sowie *BMI*, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, 2009, S. 11 u.ö.; die Prüfung schlägt sich aber nicht im Vorblatt der Gesetzentwürfe nieder (vgl. Anlage 3 zu § 42 Abs. 1 GGO). Die dortige Ausweisung der Umweltfolgen eines Gesetzes wäre ein kleiner, aber sichtbarer und daher erwägenswerter Schritt, zumal der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung (vgl. BT-Drs. 20/696) für den öffentlichen Diskurs wenig wahrnehmbar ist. Zu weiteren Vorschlägen vgl. *UBA* (*Matthey/Mutert/Richter*), Bessere Gesetze durch mehr Transparenz der Gesetzesfolgen. Position, Juni 2018.

132 Zu prozeduralen Pflichten des Gesetzgebers aus Art. 20a GG *Epiney*, in: Huber/Voßkuhle (Fn. 32), Art. 20a Rn. 77 ff. (insbes. 81 ff.) m.w.N.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Entscheidungsprozess" begreift,[133] und mit Sensibilität für die Probleme einer weiteren Konstitutionalisierung des Gesetzgebungsverfahrens.

V. Änderungsbedarf im Primärrecht oder Grundgesetz?

Suffizienzmaßnahmen können vom unionalen und vom nationalen Gesetzgeber – im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen – in weitem Umfang ergriffen werden. Ein *bias* des Primär- und des Bundesverfassungsrechts zugunsten von ressourcenzehrenden Tätigkeiten und Wirtschaftswachstum wird durch die mehrfache Verankerung ökologischer Belange relativiert, wenn nicht neutralisiert. Damit bestehen weite Spielräume für Regelungen, die Verzichtsvorgaben enthalten. Primär- und verfassungsrechtlich bestehen dagegen – von etwaigen Ausnahmefällen abgesehen – keine Pflichten zu Suffizienzgesetzgebung.

Wollte man dies ändern, bedürfte es einer Änderung von Primärrecht und Grundgesetz. Rechtspolitisch sprechen allerdings sowohl prinzipielle als auch pragmatische Gesichtspunkte gegen derartige Änderungen. Aus prinzipieller Sicht sollte der Charakter von Primärrecht und Grundgesetz als Rahmenordnungen aufrechterhalten werden; eine stärkere Steuerung der Politik durch übergeordnetes Recht bedeutet stets ein Stück Entdemokratisierung. Damit besteht zugleich die Gefahr kontraproduktiver Effekte, etwa in Form von Reaktanz. Auch sind unerwünschte Effekte durch die notwendige Konsensbildung möglich. Pragmatisch betrachtet ist bei primär- oder verfassungsrechtlichen Gesetzgebungsaufträgen ein Vollzugsdefizit zu befürchten, weil sie den fehlenden politischen Willen nicht erzeugen können, der für Gesetzgebung und Gesetzesdurchsetzung erforderlich ist. Überdies scheint eine Änderung auf keiner der beiden Ebenen sehr realistisch. Während das Primärrecht wegen der Notwendigkeit einer Einigung unter 27 (im Übrigen ökologisch sehr unterschiedlich empfindenden) Mitgliedstaaten politisch – zumal kurzfristig – kaum durchführbar ist, lässt sich das Grundgesetz zwar vergleichsweise leicht ändern; aber auch hier wäre die Zustimmung der für die Mehrheiten des Art. 79 Abs. 2 GG erforderlichen politischen Kräfte durch Kompromissbildung oder Paketgeschäfte zu erkaufen. Daher empfehlen sich Änderungen im Primärrecht oder Grundgesetz nach hier vertretener Auffassung nicht.

133 *Dann*, Verfassungsgerichtliche Kontrolle gesetzgeberischer Rationalität, Der Staat 49 (2010), 630 (640) mit Kritik am „erstaunlich unpolitische[n] Verständnis vom parlamentarischen Geschehen".

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

VI. Fazit: Selbstbeschränkung als Selbstbestimmung

Durch Suffizienz – verstanden als quantitativer Verzicht – erlegen sich Individuen oder Gesellschaften Selbstbeschränkungen auf, um Ressourcen im Interesse der Umwelt und der nachfolgenden Generationen zu schonen. Dies kann Ausdruck individueller und gesellschaftlicher (nämlich demokratischer) Selbstbestimmung und Reife sein. Primär- und Verfassungsrecht lassen dem unionalen und dem nationalen Gesetzgeber weite Spielräume zur Statuierung von Suffizienzpflichten (zumal, wenn sie bedingt oder befristet erlassen werden). Die gerichtliche Kontrolle durch Europäischen Gerichtshof und Bundesverfassungsgericht ist an entscheidenden Stellen – wie im Rahmen der Erforderlichkeit und der Angemessenheit – zurückgenommen. Einer ökologisch gebotenen Suffizienzpolitik, auch wenn sie einschneidende Ge- und Verbote einschließt (bis hin zu einer Begrenzung von Flächennutzung, Wasser, Wärme, Mobilität), stehen Primär- und Verfassungsrecht damit nicht entgegen, erzwingen sie allerdings auch kaum je. Eine Änderung der europäischen Verträge und des Grundgesetzes – etwa zur Anreicherung um Suffizienzpflichten – empfiehlt sich wegen der entdemokratisierenden Effekte nach hier vertretener Auffassung nicht.

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Autoren

Dr. Andrea Bues ist Sozialwissenschaftlerin und hat Agrarwissenschaften (B.Sc.) und Ressourcenmanagement (M.Sc.) studiert. Seit Januar 2017 ist sie Wissenschaftliche Referentin für Prof. Wolfgang Lucht im Rahmen seiner Berufung in den Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU). Andrea Bues hat zu Umweltpolitik, Landnutzung und Landnutzungskonflikten, erneuerbaren Energien und Regionalplanung gearbeitet. Ihre Doktorarbeit am Forschungszentrum für Umweltpolitik (FFU) der Freien Universität Berlin behandelte Windenergiepolitik und -konflikte im Vergleich zwischen Brandenburg und der kanadischen Provinz Ontario.

Ulrike Jürschik ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Energie-, Umwelt und Seerecht (IfEUS) an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Greifswald. 2017 bis 2023 war sie als wissenschaftliche Referentin von Prof. Dr. Sabine Schlacke beim Wissenschaftlichen Beirat für Globale Umweltfragen (WBGU) tätig. Auch in ihrer Dissertation behandelt sie das Thema Suffizienz und Recht. Ab Juli 2023 absolviert sie ihr Rechtsreferendariat in Münster.

Prof. Dr. Wolfgang Lucht ist Physiker, Erdsystemwissenschaftler und Nachhaltigkeitsforscher mit Interesse an systemischen und strategischen Fragen. Er ist Ko-Leiter der Abteilung Erdsystemanalyse am Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung und Alexander von Humboldt Chair in Sustainability Science am Geographischen Institut der Humboldt-Universität zu Berlin. Die Schwerpunkte seiner Arbeit sind Biosphäre, Landnutzung, Klimawandel und Strategien der Zukunftsfähigkeit im nationalen und internationalen Kontext. Er ist Ko- und Leitautor von Berichten des UN-Weltklimarates. Es ist insb. auch Mitglied des Sachverständigenrates für Umweltfragen und befasst sich gegenwärtig für den Rat speziell mit dem Thema der Suffizienz und Suffizienzpolitik.

Dr. Moritz Reese ist stellvertretender Leiter des Departments für Umwelt und Planungsrecht am Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung (UFZ). Seit 2008 arbeitet er dort zur Entwicklung des Umweltrechts und der Umweltpolitik in den Bereichen europäisches und internationales Umwelt-

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

recht, Klima-, Wasser-, Abfall- und Naturschutzrecht sowie nachhaltige Stadtentwicklung und Planungsrecht. Herr Reese ist u.a. Mitherausgeber der Zeitschrift für Umweltrecht, des Beck'schen „Handbuch Umweltrecht" sowie des Journal for European Environmental & Planning Law (JEEPL).

Prof. Dr. Franz Reimer ist Inhaber der Professur für Öffentliches Recht und Rechtstheorie an der Justus-Liebig-Universität, Gießen. Er forscht und publiziert seit vielen Jahren im Bereich des Umweltrechts, u.a. mit einem Schwerpunkt auf Aspekten der Ressourceneffizienz und des Ressourcenmanagements. Dazu insb.: Reimer (Hrsg.), Ressourceneffizienz - Leitbild für das Umweltrecht? (Gießener Abhandlungen zum Umweltrecht, Bd. 26), Nomos-Verlag, Baden-Baden 2016. 269 S., sowie darin: ders., Ressourceneffizienz - Leitkonzept zur Umweltnutzung innerhalb der planetaren Grenzen?

https://doi.org/10.5771/9783748915379 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY