

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) <i>Kriterien nach der hergebrachten Grundrechtsdogmatik</i> | 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) <i>Ergänzende Kriterien aus der jüngeren Verfassungsrechtsprechung</i> | 157 |
| | (a) Grundrechtliche Schutzpflichten | 157 |
| | (b) Verletzung von Freiheitsrechten in ihrer intertemporalen Dimension | 158 |
| | cc) <i>Ökologische Ansätze im Verfassungsrecht</i> | 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.

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 Suffizienzmaßnahmen³ 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.

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.; *Ekaradt*, 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 eintreten, 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.

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.

(bei Verzicht wegen des exorbitanten Energiebedarfs⁹) 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 Mengengbegrenzung), 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.).

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 hat¹¹ 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 *Ekaradt*, *Einleitung*, in: Frenz/Müggendorf/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.“

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

1. 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.

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.

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 CO₂-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 unstrittig, 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 Warenverkehrsfreiheit¹⁸ und der anderen Grundfreiheiten¹⁹ 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.

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 justizierbar.“

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

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: *Callies/Ruffert* (Fn. 16), Art. 40 AEUV Rn. 135 f.

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 betreffen“, 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.

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.

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 Gesetzgebers²⁵ auf den gleichzeitig erlassenen § 1 StabG²⁶:

„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.

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 Faktoren³¹ 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.

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 Grundgesetzes³³). Relevant sind im hiesigen Kontext besonders die methodologische Praxis des Gerichts sowie seine Feststellungen zur verfassungsrechtlichen Maßstababildung 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).

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).

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).

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.

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.

(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.

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 Begriffs⁵⁰ – in Lagen, die nach breiter, lagerübergreifender Anschauung in besorgniserregender Weise von einem Normalzustand abweichen, Handlungsbedarf schaffen und sich durch Zeitnot sowie fehlendes Wissen auszeichnen⁵¹) 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.

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 Fangquoten⁵⁴ 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.

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 Warenverkehrsfreiheit⁵⁸ 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 Schutzzumfang 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 Schutzzumfang 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 CO₂-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 Ordnungsgeber durch Ausweitung des § 57d StVZO vorsehen und so eine elektronische Abriegelung der Geschwindigkeit⁶¹ 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.

des zwingenden Erfordernisses des Klimaschutzes einer Rechtfertigung zugänglich wäre. Als klimaschützendes Suffizienzinstrument wäre – wiederum vorbehaltlich unionaler Regulierung⁶² – 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) Regelungskompetenz und Regelungsform

Suffizienzregelungen unterliegen von Verfassungen 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](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>.

(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 Bundesverfassungsgerichts⁶⁵ – die Stunde der Legislative, sofern grundrechtswesentliche Regelungen erforderlich erscheinen. Notwendige Regulationsform 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 Not-situationen 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 Verbote⁶⁹ – 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).

chenausweisungsrechten⁷⁰ (die die Gemeinden als größte Flächenverbraucher adressiert⁷¹ und dabei in Art. 28 Abs. 2 GG eingreift⁷²) 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 Flächenneuanspruchnahme – Zur Notwendigkeit eines Flächenzertifikatehandelsgesetzes*, ZUR 2018, 67 ff.; krit. *Kümper*, Neues vom „Ausverkauf von Hoheitsrechten“. Zur Diskussion um die Einführung eines kommunalen Flächenverbrauchs-zertifikatehandels, 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.

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-Stoßstangen⁷³ – 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).

(a) Legitimität der Suffizienzziele

Suffizienzmaßnahmen bezwecken die Verringerung einer Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen (Rohstoffe eingeschlossen⁷⁷) 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 Ausnahmen⁸³ 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 *Volkman*, 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 *Ekar*dt, 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 *Ekar*dt (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.

das Bundesverfassungsgericht im Klimabeschluss implizit festgestellt hat – grundsätzlich Maßnahmen, die auf „radikale Enthaltbarkeit“ 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 Erfolgesintritts – 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 Verfassungen 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 Haftungsausschlusses⁸⁸ 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.

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 *Effizienzmaßnahmen* (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.

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-Effekte⁹⁰ – 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 ungeschmälerzte 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 CO₂-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 CO₂-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) *Vofßkuhle*, Das Kompensationsprinzip, 1999 (zur Verhältnismäßigkeit insbes. S. 368 ff.).

national Aviation (CORSA) der ICAO⁹³ 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 freiwilligen 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 Anwendungspraxis⁹⁷ oder die Arbeit privater Kompensationsagenturen⁹⁸) 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 *Vofßkuhle* (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.

dard, Verified Carbon Standard) und der öffentlichen Diskussion⁹⁹ 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 CO₂-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 Verzichtsangaben 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-klima-politik-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 CO₂-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.).

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 (COR-SIA) 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 Kompensation¹⁰⁷ 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. *Vofßkuhle* (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 *Vofßkuhle* (Fn. 92), S. 376 f.

(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 2030¹⁰⁸ 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 bescheidet 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 Gesetzen¹¹⁰ erscheint insoweit übertragbar, als die Normunterworfenen Klarheit auch über das *Außerkrafttreten* 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 Berechtigungs- 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]).“

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 Bedingungeintritts 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 CO₂-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, CO₂-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.

mindert hinzunehmen, dann aber zum Zeitpunkt des vollständigen Verbrauchs des Restbudgets unvermittelt Klimaneutralität einzufordern. Je mehr vom CO₂-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 Wirkungsbereich 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 Enthaltensam-

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.).

keit¹¹⁸ als möglichem, unter Umständen sogar gebotenen 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).

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 *Ekar dt* (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 – Tempopolimit

Daher trifft den Gesetzgeber – wie im Falle der Umweltschutzpflicht des Art. 20a GG¹²⁴ – 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 Grundpflicht¹²⁹ 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. 3l: 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.).

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 hinaus¹³¹) in kontextbewusster Prozeduralisierung des Staatsziels Umweltschutz¹³² 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.

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“.

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.