Steuerungsstrategien und Rechtsinstrumente der Suffizienzpolitik

Ulrike Jürschik[*]

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

I. Einführung

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

II. Zugrundeliegender Begriff und Konkretisierungen der Suffizienz[7]

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

1. Erläuterung der Definition

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2. Konkretisierungen: vier Dimensionen der Suffizienz

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

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

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

3. Abgrenzungen

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

III. Steuerungsansätze für Suffizienzpolitik im Recht

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

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

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

22 *Linz* (Fn. 8), 2004, S. 8–9.

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

1. Zuordnung der Suffizienzpolitik zum kausalen Umweltschutz

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

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

2. Sieben Typen von Suffizienzansätzen im Recht

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

a. *Mengensteuerung I: Suffizienzzielbestimmungen und festgelegte Obergrenzen*

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

b. *Mengensteuerung II: Systeme zur Mengensteuerung*

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

d. *Bedarfsprüfungen*

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

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

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

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

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

60 *Köck*, ZUR 2016, 579 (581).

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

Die besondere Bedeutung des Vorhandenseins von Alternativen betonte zuletzt auch das Bundesverfassungsgericht: *„Wären CO_2-freie und damit klimaneutrale alternative Verhaltensweisen, die den CO_2-wirksamen Freiheitsgebrauch wenigstens teilweise ersetzen könnten, verfügbar und in der Gesellschaft hinreichend etabliert, wäre der Ausschluss klimarelevanter Verhaltensweisen mit weniger Freiheitsverlust verbunden als ohne diese Alternativen."*[76] Dies zeigt, dass der Aufbau von Alternativen zur intertemporalen Freiheitssicherung geboten ist. Unterstützend wirken Suffizienzalternativen auch für diejenigen, die bereits suffizient handeln wollen. Dieser Typ der Suffizienzansätze ist deshalb besonders zu würdigen, weil er nicht rein auf Begrenzung und Reduktion beruht, sondern auf der aktiven Gestaltung einer alternativen Zukunft.

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

g. *Alternativen III: Regionalisierung*

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

3. Vielfalt der rechtlichen Instrumente für Suffizienzpolitik

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

a. *Suffizienzpolitische Planungsinstrumente*

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

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

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

b. *Suffizienzpolitische ordnungsrechtliche Instrumente*

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

c. *Suffizienzpolitische ökonomische Instrumente*

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

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

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

d. *Suffizienzorientierte Beschaffung*

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

VI. Referenzgebiete für Suffizienz im Recht

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

1. Suffizienz im Umweltrecht

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

a. *Starke Suffizienzansätze im Wasser- und Naturschutzrecht*

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

b. *Suffizienz im Klimaschutzrecht?*

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

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

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

c. *Folgerungen für das Umweltrecht*

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

2. Suffizienz außerhalb des Umweltrechts

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

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

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

1. Suffizienz als rechtspolitische Forderung und rechtspolitischer Rahmen

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

2. Rechtswissenschaftliche Befassung unter dem Schlüsselbegriff Suffizienz

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

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

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

3. Rechtsdogmatische Verwendung des Suffizienzbegriffs?

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

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

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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

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

VI. Fazit

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

https://doi.org/10.5771/9783748915379-87, am 17.09.2024, 19:30:32
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb