

# Suffizienz – Rechtliche Aspekte und Perspektiven

Moritz Reese

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

## I. Einführung

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 1. Suffizienz im Verhältnis zu Effizienz und Konsistenz

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

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

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

---

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

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

## 2. Die Suffizienzperspektive von *Manfred Linz*

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

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

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

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

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

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

I. Leicht	II. Mittel	III. Schwer
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autofreie (Sonn)Tage</li> <li>• Car-Sharing</li> <li>• Energiekosten sozial verteilen</li> <li>• Geplanten Verschleiß verhindern</li> <li>• Häuser der Eigenarbeit</li> <li>• Lebensmittelverderb verringern</li> <li>• Progressive Stromtarife</li> <li>• Regionalwährungen</li> <li>• Sparzähler kostenlos</li> <li>• Städtische Landwirtschaft stärken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• City-Maut</li> <li>• Fleischsteuer / Stickstoffsteuer</li> <li>• Absetzbarkeit von Dienstwagen an CO2-Ausstoß koppeln</li> <li>• Werbung einschränken</li> <li>• Intensive Tierhaltung verbieten</li> <li>• Fahrradstädte fördern</li> <li>• Entfernungspauschale</li> <li>• Flächenverbrauch begrenzen</li> <li>• ÖPNV kostenlos</li> <li>• Heizpilze verbieten</li> <li>• Parkraum begrenzen</li> <li>• Pfand fürs Handy</li> <li>• Steuer auf Fast Food</li> <li>• Tempolimit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emissionshandel in Europa ausweiten und ertüchtigen</li> <li>• Ökologische Steuerreform</li> <li>• Erwerbsarbeit fair teilen</li> <li>• Ökologische Landwirtschaft</li> <li>• Reform des Wettbewerbs- und Kartellrechtes: Wettbewerbsvorteile durch Umweltkostenexternalisierung einschränken</li> <li>• Umweltschädliche Subventionen abbauen</li> </ul>

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

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

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

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

---

11 Oben Fn. 9.

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

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

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

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

---

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

---

16 KOM(2005)670 endg., S. 3 f.

17 EU-Kommission, Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa, 20.9.2011, KOM(2011)571.

18 EU-Kommission (Fn. 17), S. 5.

19 S. Bundesregierung, Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgRes). Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen, Berlin 2012.

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

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

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

20 SRU, Auf dem Weg zur Europäischen Ressourcenstrategie, 2005, [https://www.umwelt.rat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04\\_Stellungnahmen/2004\\_2008/2005\\_Stellung\\_Europaeische\\_Ressourcenstrategie.html](https://www.umwelt.rat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2004_2008/2005_Stellung_Europaeische_Ressourcenstrategie.html).

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

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

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

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

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

## 6. Zwischenbilanz: Fokus auf die absolute Begrenzung des Ressourcenverbrauchs

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

---

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

26 *Rehbinder* (Fn. 25).

### III. Faktische Gründe und Herausforderungen von Suffizienzpolitik

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

#### 1. Klima/Atmosphäre

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

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

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

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

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

Zur Minderung der Treibhausgasemissionen sind bereits wesentliche Instrumente einer Suffizienzpolitik in Anwendung, und auf diesem Feld zeigt sich anschaulich die sowohl regulierende, ordnungspolitische als auch leistend-gestaltende Suffizienz-Verantwortung des Staates. Zur Regulierung der THG-Emissionen wird in der EU vor allem auf das Bewirtschaftungssystem des Emissionshandels gesetzt, d.h. auf eine Emissionsobergrenze (Cap) und den Handel als Allokationsinstrument. Die Wirksamkeit dieses Systems und seine Schubkraft in Richtung Effizienz und Suffizienz hängt ersichtlich davon ab, wie eng das Cap gesetzt wird und wie hoch infolgedessen die Preise für Emissionsrechte steigen. Weil das EU-Cap bisher eher weit gesetzt wurde und wichtige Sektoren ausgenommen blieben, haben einzelne EU-Mitgliedstaaten parallel dazu eine CO<sub>2</sub>- oder Energie-

---

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

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

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

33 Vgl. WBGU, Welt im Wandel – Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation, Hauptgutachten 2011, online: [https://www.wbgu.de/fileadmin/user\\_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2011/pdf/wbgu\\_jg2011.pdf](https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2011/pdf/wbgu_jg2011.pdf); der WBGU diskutiert in diesem Gutachten auf Suffizienz gerichtete Maßnahmen in den Handlungsbereichen Energie, Urbanisierung und Landnutzung, bemerkenswerterweise aber ohne den Begriff der Suffizienz aufzugreifen.

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

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

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

## 2. Biodiversität und Naturflächen

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

---

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

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

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

38 Siehe umfassend WBGU, *Landwende im Anthropozän, Von der Konkurrenz zur Integration*, Hauptgutachten 2020, online: [https://www.wbgu.de/fileadmin/user\\_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2020/pdf/WBGU\\_HG2020.pdf](https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2020/pdf/WBGU_HG2020.pdf) insb. S. 18 ff., 30 ff.

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

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

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

---

39 Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 270 f. online: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998006/1873516/3d3b15cd92d0261e7a0bc8f43b7839/2021-03-10-dns-2021-finale-langfassung-nicht-barrierefrei-data.pdf?download=1>



worden.<sup>40</sup> Ein verbindlicher Flächenbewirtschaftungsansatz konnte sich jedoch bisher nicht durchsetzen.

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

### 3. Wasser

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

---

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

41 S. z.B. BMUV, Nationale Wasserstrategie, [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Binnengewasser/langfassung\\_wasserstrategie\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Binnengewasser/langfassung_wasserstrategie_bf.pdf), insb. S. 18 ff.

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

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

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

#### 4. Schadstoffsinken, insbesondere Abfall

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

stoffliche Verwertung erzeugt, kaum aber zur Abfallvermeidung und Ressourcensuffizienz.<sup>48</sup>

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

---

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

49 Statistisches Bundesamt, *Umwelt-Abfallbilanz 2019*, online unter [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/UmweltstatistischeErhebungen/Abfallwirtschaft/AbfallbilanzPDF\\_5321001.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/UmweltstatistischeErhebungen/Abfallwirtschaft/AbfallbilanzPDF_5321001.pdf?__blob=publicationFile).

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

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

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

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

54 EU-Kommission (Fn. 53).

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

## 5. Kritische Rohstoffe und Mineralien

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

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

---

55 EU-Kommission (Fn. 53), insb. S. 14 ff.

56 S. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2. Rohstoffstrategie der Bundesregierung, Dezember 2019, S. 7.

57 EU-Kommission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials, COM(2023)160, 16.3.2023.

58 EU-Kommission (Fn. 57), S. 1.

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

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

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

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

---

59 EU-Kommission (Fn. 58).

## 6. Fischbestände

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

### IV. Strategische Steuerungsansätze und Steuerungsprobleme

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

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

60 UNEP, Global Environmental Outlook 6, 2019.

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

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

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

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

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

---

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

63 *Winter* (Fn. 15).

64 *Ekardt* (Fn. 29).

65 ZUR 2022, 472 ff. (Fn. 62).

66 Fn. 15.



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

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

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

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

67 Fn. 10, S. 28 ff.

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

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

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

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

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

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

---

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

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

- (3) Soweit dies im Bereich ihrer Aufgaben und Kompetenzen liegt, können die staatlichen Akteure darauf hinwirken, dass *Infrastrukturen und Siedlungsstrukturen* ressourcenschonend entwickelt und gestaltet werden und ihren Nutzern ein suffizientes Leben erleichtern. Dies betrifft die Planung und Gestaltung der Verkehrsinfrastruktur einschließlich des ÖPNV, die Bebauungsplanung in ihrer Verantwortung für die umweltgerechte und lebenswerte Stadtentwicklung, die Planung und Gestaltung öffentlicher Räume und Einrichtungen der Daseinsvorsorge, Versorgung und Erholung sowie der Energie-, Abfall- und Wasserinfrastruktur.
- (4) Hinsichtlich der *Umgestaltung des wachstumsfördernden Wirtschaftsrechts* sei auf das oben zu den Überlegungen von Winter Gesagte verwiesen. Wichtig erscheint, dass zu diesem Wirtschaftsrecht neben gesetzlichen Rahmenseetzungen wie denen des Sozial-, Arbeits-, Beihilfe-, Wettbewerbs- und Haftungsrechts auch wirtschaftsverfassungsrechtliche Weichenstellungen zählen wie insbesondere EU-primärrechtliche Freihandelsgewährleistungen oder die Stabilitätskriterien des Stabilitätsgesetzes als Konkretisierung des Staatsziels des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gemäß Art. 109 Abs. 2 GG.

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

---

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

Leistungs- und Versorgungsniveaus aus den maßgeblichen Staatsaufgaben geschuldet werden.

## 2. Legitimationsprobleme

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

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

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

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

72 Vgl. SRU, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik, Sondergutachten 2019, Kurzfassung S. 6: [https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02\\_Sondergutachten/2016\\_2020/2019\\_06\\_SG\\_Legitimation\\_von\\_Umweltpolitik\\_KF.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2016_2020/2019_06_SG_Legitimation_von_Umweltpolitik_KF.pdf?__blob=publicationFile&v=8).

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

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

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

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

---

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

75 BVerfGE 157, 30, Rn. 209 ff.

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

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

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

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

### 3. Verteilungsfragen

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

#### a. *Intergenerationelle Ressourcenverteilung*

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

#### b. *Zeitliche Verteilung der Verichtslasten*

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

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

### c. Räumliche Verteilungsfragen

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

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

---

78 BVerfGE 157, 30 Rn. 243 ff.

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



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

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

#### d. Intragenerationelle Verteilung der Verzichtslasten zwischen den Individuen

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

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

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

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

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

#### 4. Globalen Zusammenhänge des Ressourcenverbrauchs

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

---

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

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

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

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

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

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

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

86 Vgl. *Mailänder*, CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus – Hintergründe des CBAM als neuer „Klimazoll“ und Herausforderungen für Unternehmen in 2023, EnK-Aktuell 2023, 01028.

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

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

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

90

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

## V. Rechtsinstrumente der Suffizienzpolitik in den wesentlichen Handlungsfeldern

### 1. Instrumente der Ressourcenbewirtschaftung

Ansätze der Ressourcenbewirtschaftung bestehen im geltenden Umweltrecht in Bezug auf

- *THG-Emissionsmengen* durch Gesamtmengen-Reduktionsziele und Verteilungsinstrumente insbesondere des Paris-Abkommens (nationally determined contributions – NDCs), der EU-Lastenverteilung, des Emissionshandels und nationaler Klimaschutzpläne.
- *Wasserressourcen* nach den Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie EG/2000/60 mit der Maßgabe, dass die in Art 4 WRRL bzw. § 27 WHG bestimmten Qualitätsziele zur ökologischen und chemischen Gewässerqualität von Oberflächengewässern sowie zum chemischen und mengenmäßigen Zustand von Grundwasserkörpern zu beachten sind und dass Nutzungen nur zulässig sind, wenn sie diese Qualitätsgrenzen wahren und keine Zustandsverschlechterung verursachen.
- *Umgebungsluft* in ihrer Funktion als Schadstoffsенке insb. für Feinstaub und Stickoxid-Emissionen nach den Vorgaben der Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG mit der Maßgabe, dass die darin bestimmten Schadstoffkonzentrationsgrenzwerte nicht überschritten werden dürfen und die ursächlichen Emissionen auf der Grundlage einer Luftreinhalteplanung zu reduzieren sind; ergänzend dazu die Begrenzung und Bewirtschaftung nationaler Emissionsmengen von Schwefeldioxid (SO<sub>2</sub>), Stickstoffoxide (NO<sub>x</sub>), Ammoniak (NH<sub>3</sub>) und flüchtigen organischen Verbindungen (NMVOC) nach den Vorgaben der NEC-Richtlinie 2016/2284 und durch das nationale Luftreinhalteprogramm vom 22.5.2019.
- *Naturflächen* durch Instrumente der Raum- und Infrastrukturplanung zur Festlegung, Abgrenzung und Ordnung von Siedlungs-, Verkehrs- und

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

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

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

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

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

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

## 2. Instrumente zur Verbrauchsminimierung

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

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

---

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

95 Ein von wahren Preisen weit entferntes Handlungsfeld stellt bekanntlich die Landwirtschaft dar. Zu einer Kombination aus Bewirtschaftung und preislicher Steuerung kommt es bei Handelssystemen wie dem des THG-Emissionshandels. Die Preiseffekte des Handelssystems können durch zusätzliche Abgaben (wie eine CO<sub>2</sub>-Abgabe) noch verstärkt werden. Vorschläge zur Einführung weiterer Umweltabgaben umfassen u.a. eine Plastikabgabe (kürzlich auf EU-Ebene beschlossen), Wassernutzungsabgabe (vgl. Gawel et al., *Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe*, UBA-Texte Nr. 67/2011.) Düngabgabe, Pestizidabgabe (vgl. Möckel/Gawel/Lies, *Wirkung verschiedener Abgabekonzepte zur Reduktion des Pestizideinsatzes*, 2015, [https://www.gls.de/media/PDF/Presse/Studie\\_Pestizid-Abgabe\\_in\\_Deutschland\\_2021.pdf](https://www.gls.de/media/PDF/Presse/Studie_Pestizid-Abgabe_in_Deutschland_2021.pdf)), Arzneimittelabgabe .... Viele weitere Ansatzpunkte für Umwelt(ressourcen)abgaben sind denkbar. Mit Blick auf den weitreichenden Transformationsbedarf wird für diesen Zusammen-

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

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

---

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

- 96 Nach dem Bericht von *Burger/ Bretschneider*, Umweltschädliche Subventionen in Deutschland - aktualisierte Ausgabe 2021, UBA-Texte 143/2021, waren „in Deutschland im Jahr 2018 Subventionen im Umfang von rund 65,4 Mrd. EUR<sup>7</sup> als umweltschädlich einzustufen. Prominente Beispiele sind die Befreiung des gewerblichen Luftverkehrs von der Kerosinsteuer, die Energiesteuerermäßigungen für das produzierende Gewerbe und die Landwirtschaft, die Energiesteuerermäßigung von Dieselmotoren und die steuerliche Begünstigung von Dienstwagen.“
- 97 Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen, ABl. L 198 vom 22.6.2020, dazu aktuell *Jendroska/ Reese*, Environmental Law in Transformation, Key Developments under the European Green Deal, in: *Abrams/Gillet* (eds.), International Comparative Legal Guide 2023 – Environment and Climate Change, London: GLG, <https://iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations>.
- 98 Dazu aktuell z.B.: *Wagner*, Klimahaftung vor Gericht, 2020; *Keller/Kapoor*, Climate Change Litigation: Civil Liability for Greenhouse Gas Emissions, EEELR 2020, 49 ff.; ferner *Chatzinerantzis/Appel*, Haftung für den Klimawandel, NJW 2019, 881; *Kling*, Die Klimaklage gegen RWE – Die Geltendmachung von Klimafolgeschäden auf dem Privatrechtsweg, KR 2018, 213 ff.; *Frank*, Störerhaftung für Klimaschäden?, NVwZ 2017, 664.

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

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

---

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

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

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

102 Zusammengefasst in Hermann et al., ZUR 2012, S. 529.

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



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

### 3. Gestaltungsmöglichkeiten der staatlichen Raum- und Infrastrukturentwicklung

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

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

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

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

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

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

ein zufriedenstellendes, ausgewogenes und konsumarmes Leben in der Stadt fördert,<sup>108</sup>

- eine Ressourcen sparende Gestaltung der Abfallentsorgungsinfrastrukturen und rechtlichen Rahmenbedingungen, die auf Vermeidung, Wiederverwendung und ressourcensparenden Konsum hinwirkt,<sup>109</sup>
- eine Ressourcen sparende Gestaltung auch der Wasserinfrastrukturen, die auf Stärkung des lokalen Wasserhaushalts, örtliche Versickerung, Speicherung und Wiederverwendung von Niederschlagswasser und sparsame Wasserverwendung ausgerichtet ist.<sup>110</sup>
- die Förderung regionaler Märkte und Versorgungsstrukturen<sup>111</sup> u.U. auch durch Regionalwährungen<sup>112</sup>.

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

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

---

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

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

110 Müller et al., Wege zum abflussfreien Stadtquartier, UBA Texte 34/2023, S. 25 f.; DWA, Positionspapier Wasserbewusste Entwicklung unserer Städte, 2021, [https://de.dwa.de/files/\\_media/content/01\\_DIE\\_DWA/Politikinformationen/Positionspapier\\_e/Positionspapier\\_Wasserbewusste\\_Entwicklung\\_unserer\\_St%C3%A4dte\\_2021\\_Netz.pdf](https://de.dwa.de/files/_media/content/01_DIE_DWA/Politikinformationen/Positionspapier_e/Positionspapier_Wasserbewusste_Entwicklung_unserer_St%C3%A4dte_2021_Netz.pdf)

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

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

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

#### 4. Ausrichtung des wirtschaftsrechtlichen Rahmens

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

##### a. Haushalts-, Beschaffungs- und Beihilferecht

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

## b. Steuer- und Sozialhilfesysteme

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

## 5. Informatorische und edukative Ansätze

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

## 6. Synoptischer Überblick

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

117 Vgl. Winter, ZUR 2017, 267, 2070 f. mit weiteren Nachweisen.

118 Winter (Fn. 117).

119 Siehe dazu den Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinien 2005/29/EG und 2011/83/EG hinsichtlich der Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel durch besseren Schutz gegen unlautere Praktiken und bessere Informationen, KOM(2022)143, sowie die zugrundeliegende Studie vom 30.3.2022, (SWD(2022) 85).

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

*Tabelle: Überblick über wesentliche Rechtsinstrumente und Regelungsbeispiele der Suffizienzpolitik*

	Hohe Mengeneffekte <sup>120</sup>	Mittelbare Mengeneffekte
<b>Energie, insb. fossile Energie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• THG-Cap &amp; Emissionshandel</li> <li>• CO2-Abgabe</li> <li>• Stromsteuer</li> <li>• Kohleausstieg, Einstellung der Subventionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Energieeffizienzstandards (EnEV)</li> <li>• Erneuerbaren-Förderung (EEG)</li> </ul>
<b>Luft</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Luftqualitätsgrenzwerte</li> <li>• NEC-Caps</li> <li>• Luftreinhaltepläne (Bewirtschaftung)</li> </ul>	
<b>Fleisch und Intensivtierhaltung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Besatzflächenvorgaben</li> <li>• Fleisch-Steuer</li> <li>• Einstellung Subventionen</li> <li>• Veterinär-Pharmaka-Abgabe</li> <li>• Nitrat- bzw. Düngemittelabgabe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tierhaltungs-Vorschriften</li> <li>• Biosiegel</li> </ul>
<b>Naturflächenverbrauch</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baubeschränkungen und Innverdichtung durch B-Planung</li> <li>• Flächenverbrauchsrechte-Handel</li> <li>• Eingriffsregel</li> <li>• Grundsteuererhöhung</li> <li>• Versiegelungsabgabe</li> <li>• Umstellung Agrarförderung auf Grünland, extensive Nutzung</li> </ul>	
<b>Verkehr, insb. fossiler MIV</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vermeiden, Verlagern</li> <li>• Restriktive Verkehrswegeplanung</li> <li>• Stadtplanung für „nahe Orte“</li> <li>• Stadtfahrtsbeschränkungen, Verkehrsverbote</li> <li>• Parkraumverknappung</li> <li>• Straßenbenutzungsabgaben</li> <li>• Flottenverbrauchsgrenzen CO2</li> <li>• Homeoffice-Anspruch</li> </ul>	<p>Verbessern Ausbau ÖPNV mit Vorrangregelungen</p>

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

<p><b>Materialwirtschaft</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deponieabgabe, Verbrennungsabgabe, Sonderabfallabgabe</li> <li>• Haftungsausschluss für Stoßstangen-Lack-Bagatellschäden – wer überlackierte Stoßstangen fährt, muss mit Kratzern rechnen und leben.</li> <li>• Abgaben auf seltene Erden bzw. Produkte, die diese beinhalten.</li> <li>• Rohstoffgewinnungsverbote und -beschränkungen (Berg-Bewirtschaftung)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anforderungen zu Langlebigkeit und Rezyklierbarkeit von Produkten</li> <li>• Erweiterte Produktverantwortung von Herstellern und Importeuren: Rücknahmepflichten etc.</li> <li>• Recyclingquoten, Verwertungspflichten, Getrennthaltungspflichten</li> <li>• Deponierungsverbote und hohe Deponiesicherheitsanforderungen</li> <li>• Gewährleistungs- und Reparatursprüche</li> </ul>
<p><b>Handel</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carbon-Leakage-Zoll</li> <li>• Lieferketten-Gesetz</li> <li>• Nachhaltigkeitsbedingungen in Handelsverträgen</li> </ul>	
<p><b>Wasser</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualitätsziele und Gewässerbewirtschaftung gem. WRRL/WHG</li> <li>• Nutzung unter Gestattungs- unter Bewirtschaftungsvorbehalt</li> <li>• Wasserpreise/Abgaben</li> <li>• Ggf. Versickerungsgebote</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emissionsminderung nach Stand der Technik</li> </ul>
<p><b>Stadtentwicklung</b></p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Öffentliche Planungen, Einrichtungen und Investitionen für eine grün-blaue, lebenswerte Stadt mit kurzen Wegen, attraktivem ÖPNV- und Radverkehrsangebot, etc.</li> </ul>
<p><b>Übergreifend</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umbau Steuersystem von Arbeitserwerb auf Umweltinanspruchnahme</li> <li>• Wettbewerbsrechtliche Inkriminierung von Externalisierungsvorteilen ggf. auch in der Lieferkette</li> <li>• Handelsbeschränkungen für klima- und umweltschädlich produzierte Güter</li> </ul>	

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

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

### 1. Grundrechtliche Legitimation von Suffizienzmaßnahmen

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

---

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

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



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

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

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

---

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

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

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

126 Ebena, Tz. 79 ff.

## 2. Suffizienz als Verfassungsgebot?

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

## VII. Resumé und Leitfragen für die rechtswissenschaftliche Suffizienzforschung

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

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

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

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

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

