

Leipziger Schriften zum Umwelt- und Planungsrecht

45

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

Zukunftsfähiges Umweltrecht II: Suffizienz im Recht

Erfordernisse, Ansätze und Instrumente zur Begrenzung
des gesamten Ressourcenverbrauchs



Nomos

Leipziger Schriften zum Umwelt- und Planungsrecht

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

Band 45

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

Zukunftsfähiges Umweltrecht II: Suffizienz im Recht

Erfordernisse, Ansätze und Instrumente zur Begrenzung
des gesamten Ressourcenverbrauchs



Nomos

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

1. Auflage 2023

© Die Autor:innen

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

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

ISBN (Print): 978-3-7560-0780-6

ISBN (ePDF): 978-3-7489-1537-9

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



Onlineversion
Nomos eLibrary



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

Vorwort

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

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

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

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

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

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

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

Leipzig, im Mai 2023

Moritz Reese, Wolfgang Köck, Till Markus

Inhaltsverzeichnis

<i>Moritz Reese</i>	
Suffizienz – Rechtliche Aspekte und Perspektiven	9
<i>Andrea Bues / Wolfgang Lucht</i>	
Anthropozän und Erdsystemkrise: Suffizienz als Leben und Wirtschaften innerhalb ökologischer Grenzen	65
<i>Ulrike Jürschik</i>	
Steuerungsstrategien und Rechtsinstrumente der Suffizienzpolitik	87
<i>Franz Reimer</i>	
Verfassungsrechtliche Aspekte der Suffizienz	119
Autoren	163

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. Informatrische 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*¹ vielfach bereits nahe oder sogar überschritten sind.² Die einschlägigen Berichte insb. des IPCC und IPBES belegen, dass die Situation des Planeten in vieler Hinsicht von einer Übernutzung der natürlichen Ressourcen³ geprägt ist. Vor allem gilt dies für die Atmosphäre und ihre Belastung durch anthropogene Treibhausgase, und für die Biodiversität, die infolge expansiver Landnutzung weiterhin rapide abnimmt. Auch in Bezug auf lokale Umweltgüter wie Wasser, Böden oder Habitate sind die Belastungsgrenzen vielerorts bereits erreicht oder überschritten, und zunehmend trägt dazu auch der Klimawandel bei. So hat das exponentielle Wachstum die Menschheit aus dem Zeitalter der Abundanz in eine Situation der Knappheit geführt, in der es zunehmend notwendig wird, den Verbrauch der Umweltressourcen nicht nur relativ zum Wachstum, sondern absolut zu reduzieren.⁴ Nachhaltigkeitspolitik darf sich in dieser Lage nicht darin erschöpfen, lediglich die Ressourceneffizienz des Wirtschaftsprozesses zu steigern, sondern sie muss auch dafür sorgen, dass der Ressourcenverbrauch insgesamt im Rahmen der Belastungs- und Reproduktionsgrenzen gehalten wird.⁵ Sie muss deshalb auch darauf gerichtet sein, den Konsum problematischer, insbesondere CO₂-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.“⁶ Davon ausgehend sind insbesondere am Wuppertal-Institut, aber auch andernorts spezifischere Konzeptionen, Strategien und Steuerungsansätze zur Suffizienz entwickelt worden. Mit ähnlicher Stoßrichtung und überschneidenden Fragestellungen hat sich zugleich die ökonomische Diskussion um „De-Growth“ und eine „post-Wachstums-Ökonomie“ entwickelt. Auch dabei geht es im Kern um Wege zur absoluten Beschränkung des Ressourcenverbrauchs und mithin um Suffizienz.⁷

Rechtswissenschaftliche Reflexionen zu diesem wichtigen Zielfeld der Nachhaltigkeitspolitik sind bisher rar geblieben. Ein Hauptziel des diesem Buchband 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.⁸

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

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

So liegt es jedenfalls bei den grundlegenden und themenprägenden Beiträgen, die aus dem Wuppertal-Institut zur Suffizienz publiziert worden sind. Dazu zählen insbesondere die Studien und Politikpapiere von *Manfred Linz*⁹ und die „Perspektiven einer Suffizienzpolitik“, die *Udo Schneidewind* und *Angelika Zahrnt* in ihrer Schrift „Damit gutes Leben einfacher wird“¹⁰ entfaltet haben. Diese „wuppertaler“ Suffizienz-Konzepte werden nachfolgend zunächst näher in den Blick genommen (2. und 3.), und es werden kurz auch die Bezüge zu den polit-ökonomischen Debatten um „Degrowth“ und „post-Wachstums-Ökonomie“ (4.) sowie die Programmatik des „Ressourcenschutzes“ erörtert (5.), bevor auf die rechtswissenschaftliche Perspektive eingeblickt 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"> • Autofreie (Sonn)Tage • Car-Sharing • Energiekosten sozial verteilen • Geplanten Verschleiß verhindern • Häuser der Eigenarbeit • Lebensmittelverderb verringern • Progressive Stromtarife • Regionalwährungen • Sparzähler kostenlos • Städtische Landwirtschaft stärken 	<ul style="list-style-type: none"> • City-Maut • Fleischsteuer / Stickstoffsteuer • Absetzbarkeit von Dienstwagen an CO2-Ausstoß koppeln • Werbung einschränken • Intensive Tierhaltung verbieten • Fahrradstädte fördern • Entfernungspauschale • Flächenverbrauch begrenzen • ÖPNV kostenlos • Heizpilze verbieten • Parkraum begrenzen • Pfand fürs Handys • Steuer auf Fast Food • Tempolimit 	<ul style="list-style-type: none"> • Emissionshandel in Europa ausweiten und ertüchtigen • Ökologische Steuerreform • Erwerbsarbeit fair teilen • Ökologische Landwirtschaft • Reform des Wettbewerbs- und Kartellrechtes: Wettbewerbsvorteile durch Umweltkostenexternalisierung einschränken • Umweltschädliche Subventionen abbauen

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

11 Oben Fn. 9.

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

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

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

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

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

13 In jüngster Zeit etabliert sich der Begriff „sufficiency“ aber auch international als ein breiterer, interdisziplinärer Zugang zu den Herausforderungen der absoluten Ressourcenverbrauchsreduktion. Siehe dazu die Literaturlauswertung 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.¹⁴ Diese Aspekte sind allerdings bisher überwiegend in der Ökonomie und Politikwissenschaft erörtert worden. Grundlegende rechtswissenschaftliche Beiträge etwa zu den verfassungsrechtlichen Treibern und Gewährleistungen materiellen Wachstums sind insgesamt noch rar.¹⁵

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

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

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