

Felix Ekardt

Suffizienz als Governance- und Rechtsproblem

Unter besonderer Berücksichtigung der nachhaltigen Digitalisierung

Suffizienz, also die freiwillige oder unfreiwillige Verhaltensänderung bzw. Genügsamkeit ergänzend zu technischen Umweltschutzstrategien, ist nach vielen Jahren nun auch im Rechtsdiskurs angekommen, u.a. durch den (weithin missverstandenen) BVerfG-Klima-Beschluss und den Ukraine-Krieg. Der vorliegende Beitrag definiert die Suffizienz zunächst in Abgrenzung zur Effizienz in deren ganz verschiedenen Spielarten, wobei Suffizienz als Strategie und nicht als (neomarxistisch unterlegter) Selbstzweck verstanden wird. Sodann wird die strategische Notwendigkeit von Suffizienz insbesondere angesichts des Problemausmaßes gemessen an den rechtsverbindlichen transnationalen Umweltzielen geschildert. Ferner werden absehbare (unintendierte) Postwachstumsfolgen von Suffizienz und deren rechtliche Gestaltungserfordernisse thematisiert, Transformationsbedingungen erörtert und ein rechtliches Steuerungsinstrumentarium der Suffizienz diskutiert, welches zentral auf einer EU-rechtlichen Mengensteuerung basiert. Der Beitrag schließt mit einer verfassungsrechtlichen Betrachtung. Als Beispiel dient in dem Beitrag besonders das Bemühen, den globalen Megatrend Digitalisierung nachhaltig zu gestalten, was bislang teilweise noch nicht gelingt.

A. Ausgangspunkte und Problemstellung

Seit einiger Zeit gerät ein vom Okzident ausgehendes, aber zunehmend globalisiertes Zivilisationsmodell auf den Prüfstand, das in den letzten 200 Jahren maßgeblich auf einem hohen Verbrauch fossiler Brennstoffe für Strom, Wärme, Mobilität, Landwirtschaft, Kunststoffe und Zement aufbaute. Beim Klimaschutz impliziert die rechtsverbindliche 1,5-Grad-Grenze in Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen, will man sie nahezu sicher einhalten und keine recht optimistischen Annahmen machen, globale Nullemissionen bis 2030 oder früher, rechnet man mit dem (bereits empirisch und rechtlich von unzulässig optimistischen Annahmen ausgehenden) Budget für 83 % Einhaltungswahrscheinlichkeit des IPCC von 2022.¹ Dies bedeutet – eingedenk der Unwägbarkeiten großtechnischer Verfahren, die der Luft Treibhausgase wieder entziehen wollen – neben null fossilen Brennstoffen auch eine stark reduzierte Tierhaltung und ein besseres Forst-, Moor- und allgemein Landnutzungsmanagement, wobei damit zugleich die Treiber anderer Umweltprobleme wie Biodiversitätsverluste, gestörte Nährstoffkreisläufe und Schadstoffbelastungen der Umweltmedien angesprochen sind.² Die Ukraine-Krise drängt bei alledem eher zu noch rascherem Handeln.³

Mehr technische Ressourceneffizienz, also der sparsamere Einsatz und/oder die stärkere Kreislaufführung in Relation zu einem bestimmten Ergebnis sowie ein Umstieg auf (nachwachsende und treibhausgasarme, allerdings nicht etwa „unerschöpf-

liche“, da durchaus zu stark nutzbare) erneuerbare Ressourcen respektive umweltverträgliche Alternativen (Konsistenz) werden diskursiv und politisch verstärkt in den Vordergrund gerückt. Zwar erscheint es aus mancherlei Gründen attraktiv, in diesem Sinne Umweltprobleme wie den Klimawandel rein technisch lösen zu wollen. Denn neue Technik lässt sich verkaufen und schafft Arbeitsplätze, sie erscheint zudem bequem und deshalb leichter umsetzbar sein als das Umstellen von Verhaltensweisen. Kontrovers ist deshalb, ob neben solchen technischen Strategien der Nachhaltigkeit auch Verhaltensänderungen respektive Genügsamkeit ein notwendiger Ansatz ist – sei es freiwillig oder erzwungen durch politisch-rechtliche Instrumente. Von dieser so bezeichneten Suffizienz handelt der vorliegende Beitrag und analysiert ihre Begrifflichkeit, ihre strategische Notwendigkeit für die Nachhaltigkeit, ihre rechtliche Gebotenheit, ihr mögliches politisch-rechtliches Steuerungsinstrumentarium und ihre Transformationsbedingungen. Als Beispiel dient dabei insbesondere das Bestreben, den globalen Megatrend Digitalisierung nachhaltig – also im Sinne einer dauerhaft und global durchhaltbaren Lebens- und Wirtschaftsweise – zu gestalten. Mit alledem geht es auch um eine interdisziplinäre Grundlegung für einen Suffizienz-Diskurs (der bislang kaum existierte⁴), an der es in Rechtsdiskursen zu diversen Themen nicht selten fehlt – sofern man unter Interdisziplinarität nicht ein eher arbiträres Heranziehen einzelner „nachbarwissenschaftlicher“ Befunde versteht.

B. Suffizienz, Effizienz und nachhaltige Digitalisierung

Wissenschaftliche Definitionen – gemeint sind nicht gesetzliche Definitionen, zumal eine solche für Suffizienz nicht existiert – sind als solche nicht wahrheitsfähig, sie sind jedoch nützlich, um den Gegenstand der Untersuchung zu bestimmen und Missver-

1 Näher rechtlich und empirisch dargelegt m.w.N. speziell zu IPCC, AR6 WG III, 2022 bei Ekardt/ Bärenwaldt/ Heyl, *Environments* 2022, i.E.; Wieding/ Stubenrauch/ Ekardt, *Sustainability* 2020, 8858; Ekardt/ Wieding/ Zorn, *Sustainability* 2018, 2812; Ekardt/ Heß, *ZUR* 2021, 579 ff.

2 Stubenrauch/ Ekardt/ Hagemann/ Garske, *Forest Governance*, 2022; Ekardt/ Jacobs/ Stubenrauch/ Garske, *Land* 2020, 83; Weishaupt/ Ekardt/ Garske/ Stubenrauch/ Wieding, *Sustainability* 2020, 2053; Wieding/ Stubenrauch/ Ekardt, *Sustainability* 2020, 8858.

3 Vgl. zu diesem Zusammenhang Bayer/ Kriwoluzky/ Seyrich, *DIW* aktuell v. 29.3.2022; Rath/ Ekardt, *KlimR* 2022, 211 ff.

4 Eher begrenzte Resonanz im deutschen juristischen Schrifttum fand Ekardt, *Theorie der Nachhaltigkeit: Ethische, rechtliche, politische und transformative Zugänge – am Beispiel von Klimawandel, Ressourcenknappheit und Welthandel*, 4. Aufl. = 3. Aufl. der Neuausgabe 2021, § 1 B. (erstmalig publiziert unter dem Titel „Zukunft in Freiheit“ 2004 im Selbstverlag, danach 2011/2016/2021 bei Nomos), wo die Notwendigkeit von Suffizienz Thema ist. Siehe als kürzere und aktualisierte Habilitation-Version auch Ekardt, *Sustainability: Transformation, Governance, Ethics, Law*, 2019.

ständnisse zu vermeiden.⁵ Suffizienz ist bislang kein gängiger Begriff. Primär wird er in Deutschland verwendet (auf Englisch sind weder *sufficiency* noch *frugality* wirklich gute Übersetzungen), und auch hierzulande verwenden ihn primär das Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, die Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik, der BUND und einzelne kleine Umwelt-/ Nachhaltigkeits-/ Postwachstums-Gruppierungen.⁶

Suffizienz wird vorliegend verstanden als Strategie der Verhaltensänderung im Sinne eines freiwillig oder unfreiwillig genügsameren Konsums. Es geht also um Lebensstile, exemplarisch gesprochen: um weniger Autofahrten statt allein um energieeffizientere oder auf Solarstrom umgestellte Autofahrten. Gemeint sind jedenfalls verringerte, gemeinsame, verlängerte oder veränderte Nutzungen bestimmter Produkte und Dienstleistungen, wobei Überschneidungen von Effizienz und Suffizienz vorkommen können. Ein Beispiel dafür ist die Frage, wie der Umstieg vom Auto auf den ÖPNV einzuordnen ist, da er Elemente von Effizienz und Suffizienz kombiniert. Denn einerseits wird dann Energie effizienter für Transportzwecke eingesetzt, und andererseits werden die Möglichkeiten individueller Beweglichkeit damit bewusst reduziert. Die technische Effizienz sollte – bei Gegenüberstellungen zur Suffizienz und auch ansonsten – dabei nicht verwechselt werden mit der Kosteneffizienz oder gar der Effektivität bzw. Wirksamkeit eines Politikinstrumentes (z.B. des Emissionshandels). Und sie sollte auch nicht verwechselt werden mit der übergreifenden Kosten-Nutzen-Effizienz, also der monetarisierten Abbildung sämtlicher Vor- und Nachteile einer politischen Handlungsoption, wie sie die ökonomische Kosten-Nutzen-Analyse anstrebt.⁷

Keineswegs definitorisch verknüpft ist Suffizienz mit rein freiwilligem Handeln. Ob Suffizienz freiwillig zustande kommen kann oder wenn, dann politisch-rechtliche Vorgaben erforderlich wären, ist vielmehr eine inhaltlich zu diskutierende Frage der Transformationsbedingungen, der möglichen (z.B. auch Postwachstums-)Folgen von Suffizienz und Wahl der politisch-rechtlichen Instrumente. Nicht gefolgt wird hier zudem einem definitorischen Verständnis von Suffizienz, welches Suffizienz unabhängig davon, ob sie ggf. eine nötige Strategie (also ein Mittel) für mehr Nachhaltigkeit ist, als Selbstzweck begreift, z.B. weil sie Menschen glücklicher mache. Dies liegt daran, dass im weiteren Verlauf deutlich werden wird, dass ein solches Selbstverständnis empirisch schief und normativ mit liberal-demokratischen Verfassungen schlecht vereinbar ist (dazu unten 5. und 7.).

Der Versuch, die Digitalisierung nachhaltig zu gestalten, ist ein Bereich, in dem Fragen von Suffizienz, wie sie vorliegend erörtert werden, potenziell besonders deutlich werden. In digitale Innovationen werden auch ökologisch große Hoffnungen gesetzt. Sie sollen neben allen anderen geschäftlichen und auf die menschliche Entfaltung bezogenen Hoffnungen helfen, gesellschaftlichen Herausforderungen wie Umweltschutz und Nachhaltigkeit zu begegnen, etwa indem Ressourcennutzung und Energieverbrauch effizienter gestaltet werden, die Logistik entlang der gesamten Wertschöpfungskette bis hin zum Abfall optimiert wird oder indem Prozesse und Umweltnutzung besser

überwacht werden.⁸ Die Digitalisierung bietet ökologisch vielfältige Chancen in so unterschiedlichen Sektoren wie Gebäude oder Mobilität und kann auch ökologisch hilfreiche Konzepte wie verstärktes Sharing oder alternative Lebensstile maßgeblich unterstützen. So soll ein ressourcenleichtes Wachstum möglich werden, welches ökonomische und ökologische Anliegen versöhnt.

Im Gebäudesektor etwa spielen für die Erreichung von Konsistenz und Effizienz in Klima-Hinsicht verschiedene Anwendungen eine wichtige Rolle: Neben der Wärmedämmung von Gebäuden sind der Einsatz von Solarthermie, Bioenergie (freilich möglichst nur aus Reststoffen und Blühpflanzen)⁹, Wärmepumpen und Kraft-Wärme-Kopplung sowie die Wärmeversorgung über Nah- und Fernwärmenutzung ggf. unter Einbindung von Abwärme zu nennen.¹⁰ Im Rahmen der Sektorkopplung wird die Wärmeproduktion über Elektrifizierung – also den Einsatz von zunehmend erneuerbarem Strom – immer relevanter. Darüber wird deutlich, dass die Einteilung in Sektoren, wie sie aufgrund der unterschiedlichen einsetzbaren Brennstoffe bis heute überwiegend vorgenommen wird, in einer zunehmend dekarbonisierten Wirtschaft zukünftig eine geringere Rolle spielen wird, bzw. dass die Sektoren ihrerseits sich in Bezug auf die in ihnen verwendeten Brennstoffe bzw. erneuerbaren Energien dynamisch verändern. Einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung ebenjener Sektorkopplung leistet insofern auch die Digitalisierung, was z.B. im Rahmen der Entwicklung und Einbindung intelligenter Stromnetze in die Wärmeerzeugung relevant wird. So leisten digitale Anwendungen z.B. bei der Nutzung von Wärmepumpen, ggf. unter flankierendem Einsatz von Speichertechnologien, einen Beitrag zur effizienten Nutzung des eingesetzten Stroms und somit zur Dekarbonisierung des Gebäudesektors.¹¹

Die Digitalisierung kann damit auch die Integration erneuerbarer Energien in Strom- und Wärmenetze fördern.¹² Im Wege von Smart-Home-Anwendungen kann über Smart Meter und Smart-Meter-Gateways als Schnittstellen zu Smart Grids der Stromverbrauch flexibel gesteuert werden, so dass der Volatili-

5 Vgl. etwa Ekardt, Theorie (Fn. 4), § 1 C.; demgegenüber sind gesetzliche Definitionen rechtliche Vorgaben wie jede andere rechtliche Vorgabe auch.

6 Dagegen taucht der Begriff z.B. bei SRU, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen, Sondergutachten 2019 eher beiläufig erstmals auf S. 100 des Textes auf.

7 Zu den Begrifflichkeiten Ekardt, Theorie (Fn. 4), § 1 D. III.; Ekardt, Sustainability (Fn. 4), Ch. 1.7.

8 Martini/ Ruschemeier, ZUR 2021, 515 ff.; Salzborn, ZUR 2021, 513 f.; Lyons, Digitalization: Opportunities for heating and cooling, 2019, S. 9 ff.; zum Folgenden schon Ekardt/ Rath, ZNER 2022, 211 ff.

9 Biomasse macht aktuell den größten Anteil erneuerbarer Energien im Gebäudesektor aus, vgl. EEA, Trends and Projections in Europe 2021, Kopenhagen 2021, S. 25; Lyons, Digitalization (Fn. 8), S. 6. Zu Friktionen der Bioenergie und Steuerungsansätzen Ekardt, Theorie (Fn. 4), § 6 E. V. 1.; Hennig, Nachhaltige Landnutzung und Bioenergie. Ambivalenzen, Governance, Rechtsfragen, 2017; Stubenrauch/ Ekardt/ Hagemann/ Garske (Fn. 2), Ch. 6.

10 Zu den Technologien Lyons, Digitalization (Fn. 8), S. 9 ff.; zum Folgenden schon Ekardt/ Rath, ZNER 2022, 211 ff.; Martini/ Ruschemeier, ZUR 2021, 515 ff.; Salzborn, ZUR 2021, 513 f.

11 Nowak, Heat Pumps – Integrating Technologies to Decarbonise Heating and Cooling, 2018, S. 36 ff., https://www.ehpa.org/fileadmin/red/03_Media/Publications/ehpa-white-paper-111018.pdf; Lyons, Digitalization (Fn. 8), S. 9.

12 Buck/ Graf/ Graichen, European Energy Transition 2030 – The Big Picture, 2019, S. 15.

tät der erneuerbaren Energien Rechnung getragen wird und Lastspitzen sowie Produktionsflauten in das Nutzungsverhalten einbezogen werden (u.a. zur Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit).¹³ Smart Grids ermöglichen eine Stromleitung in zwei Richtungen, so dass – bei voraussichtlich zunehmender Dezentralität insbesondere der Stromversorgung – alle an das Netz angeschlossenen Nutzer (Verbraucher, Erzeuger und Prosumer) optimal vernetzt werden können, um so maximale Stromeinsparpotenziale zu realisieren, dies ggf. auch durch Energiehandel.¹⁴ Dies gilt auch bezüglich der Beachtung von Preissignalen. Im Rahmen von Smart-Energy-Systemen kann über die Sektorkopplung ein hohes Dekarbonisierungspotenzial erreicht werden¹⁵, sofern die Stromversorgung ihrerseits regenerativ ist, ggf. ergänzt durch eine Dezentralisierung der Produktion, um den besonderen Transportvoraussetzungen für Wärme über Wärmenetze gerecht zu werden.¹⁶

Bislang vergrößert jedoch die Digitalisierung oft die Umweltinanspruchnahme eher, als dass sie sie verkleinert. Denn der digital induzierte Wohlstand und der angenommene Bedarf nach immer neuen Dienstleistungen droht die ökologischen Einspar-effekte überzukompensieren (Rebound-Effekt¹⁷). Deshalb könnte Suffizienz – in Verbindung mit dem Setzen auf erneuerbare Ressourcen und technische Effizienz – gerade für die Digitalisierung eine wichtige Rolle spielen, indem sie die Digitalisierung auf die ökologisch sinnvollen und nicht kontraproduktiven Maßnahmen fokussiert.

C. Notwendigkeit der Suffizienz: Gelingt Nachhaltigkeit rein technisch?

Deutschland und die EU sind von zeitnahen Nullemissionen weit entfernt. Und auch die vermeintlich positive relative Entwicklungsrichtung seit 1990 beruht auf einer massiven Verzerrung. Erstens findet die „Verkleinerung“ des ökologischen Fußabdrucks pro Kopf (und nur das ist eine vergleichbare Größe) auf hohem Niveau statt. Zweitens sind die eingesparten ökologischen Belastungen in Wirklichkeit größtenteils bloße Emissions- und Produktionsverlagerungen in die Schwellenländer. Saldiert man europäische Im- und Exporte, zeigt sich z.B., dass die heutigen Klimaemissionen nicht sehr verschieden von jenen von 1990 sind.¹⁸ Vor diesem Hintergrund reichen rein technische Lösungen allein möglicherweise noch nicht für eine gelingende Energie- und Klimawende. Um den vielfältigen Problemen, die mit der aktuellen Energieversorgung verknüpft sind, zu begegnen, bedarf es vielleicht auch der Suffizienz. Zwar erscheint es wie geschildert zunächst attraktiv, Umweltprobleme wie den Klimawandel rein technisch lösen zu wollen. Dennoch sprechen verschiedene Aspekte eher dagegen, dass die Transformation ohne Suffizienz gelingen kann. Dies gilt schon beim Klimawandel, erst recht aber bei Einbeziehung anderer Umweltprobleme:

Der wesentliche Grund dafür ist das Problemausmaß, etwa beim Klimawandel. Gemessen an bisher bekannten Innovationsgeschwindigkeiten erscheint praktisch ausgeschlossen, allein mit erneuerbaren Energien, Energieeffizienz und weiteren Ansätzen wie vermehrte Stromspeicherung oder Power-to-X innerhalb weniger Jahre – man denke an obiges Budget – zu Null-

emissionen zu gelangen.¹⁹ Unklar ist auch, ob die Potenziale der erneuerbaren Energien von den Befürwortern wirklich immer realistisch imaginiert werden.²⁰ Wohlgermerkt geht es beim Problemausmaß um eine globale Betrachtung, also darum, inwieweit die Konsumwünsche einer auf Wirtschaftswachstum und steigenden Wohlstand geeichten Weltgesellschaft rein technisch befriedigt werden können.

Wesentlich ist zudem die nach heutigem Stand fehlende technische Lösbarkeit bestimmter Probleme, etwa im Bereich Ernährung. Die Masse der dort erzeugten Emissionen geht auf das Konto tierischer Nahrungsmittel, da eine tierische Kalorie im Schnitt den Einsatz von sieben pflanzlichen Kalorien erfordert und deshalb rund vier Fünftel – oder mehr – der Weltagrarfläche für die tierische Nahrungsmittelproduktion eingesetzt wird und ergo die Hauptquelle dortiger Treibhausgasemissionen, Biodiversitätsverluste usw. ist.²¹ Dem kann man begegnen, indem der Konsum tierischer Nahrungsmittel reduziert wird. Das wäre jedoch keine technische Maßnahme, sondern eine Verhaltensänderung. Auch Erneuerbare-Energie- und Effizienzoptionen stehen nicht unendlich zur Verfügung. Erst recht ist es bei Umweltproblemen jenseits des Klimawandels (die mit ihm jedoch oft die Getriebenheit durch fossile Brennstoffe und Tierhaltung teilen und sich mit ihm auch gegenseitig verstärken) oft schlechter bestellt. Zentrale Beispiele hierfür sind die geschädigten Ökosysteme mit dem Biodiversitätsschwund, die gestörten Stickstoff-

13 Zum Folgenden Lyons, Digitalization (Fn. 8), S. 7, 9; Birk/ Capretti/ de Beaufort, Digital Roadmap for District Heating and Cooling, Brüssel 2019, S. 15; Fleischle/ Kaniut/ Geißler u.a., Barometer Digitalisierung der Energiewende: Modernisierungs- und Fortschrittsbarometer zum Grad der Digitalisierung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft, 2019, S. 30; Roth, Digitalisierung in der Energiewirtschaft – Technologische Trends und ihre Auswirkungen auf Arbeit und Qualifizierung, 2018, S. 30 ff.; Kießling/ Dotzauer/ Baier u.a., FVEE 2018, 60 ff.; Ekardt/ Klinski/ Schomerus, Konzept für die Fortentwicklung des deutschen Klimaschutzrechts, 2015, S. 266 ff.; Haubrich, Energieoptimierendes Verbraucherverhalten durch Smart Metering, 2017; Keck, Smart Grid – Rechtsfragen eines intelligenten Energieversorgungssystems, 2018, S. 14 f.

14 Keck (Fn. 13), S. 13 f., zur Definition von Smart Grids S. 21 f.; Weiss/ Oswald, Smart Grid = Connected Grid – Kommunikationstechnologien als Grundlage des Smart Grid, 2017, S. 8 ff.; Vijayapriya/ Kothari, Smart Grid and Renewable Energy 2011, 305 ff.; konkret zu den verschiedenen Akteuren beim Energiehandel im Zusammenhang mit dem Smart Grid Kupferschmidt/ Overlack/ Schröter u.a., Distributing the surplus – how digitization will help ready Germany's energy sector for the future, 2018, S. 14 ff.

15 Connolly/ Lund/ Mathiesen, Renewable and Sustainable Energy Reviews 2016, 1634 ff.

16 Lyons, Digitalization (Fn. 8), S. 14; Rath/ Ekardt/ Gätsch, ZNER 2021, 242; Rath/ Ekardt, ZNER 2021, 12 ff.

17 Umfassend dazu Santarius, Der Rebound-Effekt. Ökonomische, psychische und soziale Herausforderungen der Entkopplung von Energieverbrauch und Wirtschaftswachstum, 2015; vgl. auch Ekardt, Sustainability (Fn. 4), Ch. 4.4.

18 Siehe zu den Berechnungen Ekardt, Sustainability (Fn. 4), Ch. 1.2.

19 Jackson, Wohlstand ohne Wachstum. Leben und Wirtschaft in einer endlichen Welt, 2013; Ekardt, Sustainability (Fn. 4), Ch. 1.3; Stengel, Suffizienz: Die Konsumgesellschaft in der ökologischen Krise – Wuppertaler Schriften zur Forschung für eine nachhaltige Entwicklung, 2011, S. 131 ff.

20 Hänggi, Ausgepowert. Das Ende des Ölzeitalters als Chance, 2011, S. 131 ff.; Bürkle, Noch ein Kraftwerk in der Wüste: Atcama 1, DLR-Blogs, 14.10.2015, http://www.dlr.de/blogs/de/desktopdefault.aspx/tabid-6192/10184_read-856/; DLR, Trans-Mediterranean Interconnection for Concentrating Solar Power, Final Report, 2006; <http://www.dlr.de/tt/trans-csp/>; Stengel, Suffizienz (Fn. 19), passim.

21 Weishaupt/ Ekardt/ Garske/ Stubenrauch/ Wieding, Sustainability 2020, 2053; Stoll-Kleemann, Wissenschaft & Umwelt interdisziplinär 2014, 4 ff.

kreisläufe und die Bodendegradation.²² Lösungen bedeuten hier zentral, dass der Mensch sich stärker aus der Fläche zurückzieht und die agrarische Produktion drosselt. Auch wird kaum die stoffliche Basis etwa der Kunststoffe vollständig auf nachwachsende (zudem mit der Nahrungsmittelerzeugung konkurrierende und an weiteren Problemen leidende) oder quasi unerschöpfliche Ressourcen umgestellt werden können.²³

Stärker als die genannten Aspekte für eine Notwendigkeit von Suffizienz wird in der Literatur freilich ein weiteres Problem diskutiert: der Rebound-Effekt.²⁴ Gemeint ist damit, dass technische Fortschritte angeblich zwingend keinen ausreichenden ökologischen Effekt hätten, weil die Verbesserungen einzelner Produkte, Tätigkeiten oder Anlagen teilweise oder gar vollständig kompensiert werde durch gleichzeitig eintretende Vermehrungen dieser Produkte usw. bzw. durch einen allgemeinen Wohlstandszuwachs. Dieses Problem muss bei der Wahl der politisch-rechtlichen Steuerungsinstrumente in der Tat bedacht und vermieden werden (dazu unten 6.9). Ein Beweis für eine zwingend nötige Suffizienz ist die geschilderte Problematik aber nur dann, wenn man annimmt, dass der technische Fortschritt nicht so schnell sein kann, dass er diese Effekte nicht auch im notwendigen Ausmaß überholen kann – oder dass das investitionsuchende Kapital dann zwangsläufig andere Ressourcen übernutzt. Damit ist man erneut bei den Gründen von eben – diese und nicht der Rebound-Effekt belegen, dass Suffizienz (wohl) unabweisbar notwendig ist, auch wenn niemand mit einer Glaskugel alle künftigen technischen Innovationen vorher-sagen kann (die womöglich die Chancen der Technik doch deutlich anwachsen lassen).

Auch die Digitalisierung²⁵ ist gemessen an der rechtsverbindlichen 1,5-Grad-Grenze nur dann sinnvoll, wenn sie energieeffizient und mit erneuerbaren Energien abläuft und es gleichzeitig im Sinne von Suffizienz zu einer Begrenzung des Energieverbrauchs kommt. Denn digitale Anwendungen, die zwar als Annehmlichkeit und als Geschäftsfeld wahrgenommen werden, in der Summe aber den Energieverbrauch erhöhen statt senken, müssen vermieden werden – was gegen Digitalisierungs-Optionen spricht, die etwa im Bereich von Smart Homes eher durch Rebound-Effekte gekennzeichnet sind. Auch die Digitalisierung der Landwirtschaft darf in der Summe nicht die Flächennutzung auf noch mehr Flächen ausdehnen, sondern muss der Biodiversität mehr Flächen und damit mehr Raum überlassen und die Tierhaltung stark reduzieren – die bisher wegen der Umwandlung pflanzlicher in tierische Kalorien im Verhältnis sieben zu eins mit dem Klimaziel unverträglich ist. Die Digitalisierung impliziert also eine Strategie und ein politisch-rechtliches Steuerungsinstrumentarium, dass Suffizienz anreizt – und die ein Interesse an der Digitalisierung selbst weckt, die ja in vielem auch eine Effizienzoption ist.

Vor diesem gesamten Hintergrund ist durch technische Verbesserungen allein zwar durchaus eine sogenannte Entkopplung von wachsendem Wohlstand und Naturverbrauch zu konstatieren, doch reicht diese nicht ansatzweise aus und stößt in ihrer weiteren Steigerung auch auf die genannten Grenzen.²⁶ Der Glaubenssatz von der Entkopplung, Ökonomen auch als Kuznets-Kurve geläufig, stimmt nicht einmal für seinen Entste-

hungszeitpunkt, das frühe 20. Jahrhundert.²⁷ Man kann also auch nicht mit dem Umstand, dass Digitalisierung tendenziell den Wohlstand von Gesellschaften steigert, beweisen, dass Digitalisierung per se ökologisch förderlich wäre, egal wie sie ausgerichtet ist.

D. Unbeabsichtigte Suffizienzfolgen – Rechtsfragen der Postwachstumsgesellschaft

Wenn Suffizienz ein wesentlicher Teil der Nachhaltigkeitswende sein muss, dann wird weniger produziert und verkauft werden. Das könnte einen ungeplanten Übergang zu einer Postwachstumsgesellschaft implizieren, also zu einer Gesellschaft, die dauerhaft ohne Wachstum auskommen oder sich sogar auf Schrumpfungsprozesse einstellen muss.²⁸ Wachstum ist bislang eng verwoben mit Wohlstand, Freiheit, Demokratie und Technikentwicklung, und der Wunsch danach ist ungebrochen, gerade auch in Entwicklungs- und Schwellenländern, schon aus Gründen der Armutsbekämpfung. Zugleich ist Wirtschaftswachstum allerdings ein zentraler Treiber der Klima- und Ressourcenproblematik, indem das Wachstum auch den Verbrauch fossiler Brennstoffe ansteigen lässt, trotz aller Möglichkeiten grünen Wachstums. Das gilt, auch wenn einzelne Unternehmen mit Suffizienz auch Geschäftsideen entwickeln können, die mit Ansatzpunkten wie sharing, regional, slow, Dienstleistungsorientierung oder gerade Bildungsmaßnahmen und Kursen zu tun haben – und damit gerade in Bereichen, in denen die Digitalisierung eine wichtige Rolle spielen kann. Dass vermeintlich „rein qualitatives“ Wachstum kein gangbarer Ausweg ist, wurde andernorts erörtert.²⁹

Die damit absehbare Endlichkeit des Wachstums ist ein großes Problem, da moderne Gesellschaften bisher vielfach von wirtschaftlichem Wachstum abhängig sind. Das erfordert Lösungen für gesellschaftliche Bereiche, die bisher teilweise vom Wachs-

22 Näher Hennig, Nachhaltige Landnutzung (Fn. 9), passim; Ekardt, Theorie (Fn. 4), § 6 E. V. 2.; Stubenrauch/ Ekardt/ Heyl/ Garske/ Schott/ Ober, Sustainable Production Consumption 2021, 716 ff.

23 Näher dazu Stubenrauch/ Ekardt, EurUP 2021, 406 ff.; Stubenrauch/ Ekardt/ Hagemann/ Garske (Fn. 2), Ch. 6.

24 Sichtbar z.B. bei Heyen/ Fischer/ Barth/ Brunn/ Grießhammer/ Keimeyer/ Wolff, Mehr als nur weniger. Suffizienz: Notwendigkeit und Optionen politischer Gestaltung, 2013, S. 9; <http://www.oeko.de/oekodoc/1837/2013-506-de.pdf>; Paech, Befreiung vom Überfluss, 2012; Hoffmann, Can Green Growth Really Work and what are the True (Socio-) Economics of Climate Change?, 2015, S. 17 ff.; Becker/ Richter, Momentum Quarterly 2015, S. 3 f.; Klingholz, Sklaven des Wachstums – die Geschichte einer Befreiung, 2014, S. 100 ff.; Stengel, Suffizienz (Fn. 19), S. 134 f.

25 Zum Folgenden m.w.N. Ekardt/ Rath, ZNER 2022, 211 ff.

26 Hoffmann, Green Growth (Fn. 24), S. 12 ff.; Luks, Die Zukunft des Wachstums. Theoriegeschichte, Nachhaltigkeit und die Perspektive einer neuen Wirtschaft, 2. Aufl. 2013, S. 23 ff. und 65 ff.; Santarius, Der Rebound-Effekt (Fn. 17), S. 81 ff.; Heyen/ Fischer/ Barth/ Brunn/ Grießhammer/ Keimeyer/ Wolff, Mehr als nur weniger (Fn. 24), S. 8; Becker/ Richter, Momentum Quarterly 2015, 3 ff.; Bauriedl, Wörterbuch Klimadebatte, 2015, S. 217 ff.; daran vorbeigehend Handrich/ Kemfert/ Mattes/ Pavel/ Traber, Turning point: Decoupling Greenhouse Gas Emissions from the Economic Growth, 2015, S. 27; Liebe/ Preisendörfer, ZfU 2013, 239 ff.

27 Pitkety, Das Kapital im 21. Jahrhundert, 2013, S. 28; unberücksichtigt bei Liebe/ Preisendörfer, ZfU 2013, 239 ff.

28 Zum Folgenden Ekardt/ Rath/ Vöhler, Soziales Recht 2021, 60 ff.; Paech, Befreiung (Fn. 24), passim; Ekardt, Sustainability (Fn. 4), Ch. 1.4.

29 Vgl. Paech, Befreiung (Fn. 24), passim; Jackson, Wohlstand (Fn. 19), passim; Ekardt, Sustainability (Fn. 4), Ch. 1.4.

tum abhängen, etwa für den Arbeitsmarkt, die Staatsverschuldung, das Steuersystem, die Rentenversicherung und das Bankwesen. Und zwar geht es um Lösungen sowohl für den Übergang als auch für den imaginierten Zielzustand; ersteres wird dabei fast immer vergessen. Bereiche wie das Arbeits- und Sozialrecht müssen daher grundlegend umgebaut werden. Beim Recht der Rentenversicherung etwa wäre dies wegen des demographischen Wandels ohnehin der Fall, doch wird der Druck weiter verstärkt, wenn die Querfinanzierung der Rentenversicherung aus wachstumsbasierten Steuereinnahmen an ein Ende zu kommen droht.³⁰ Die Diskussionen dazu sind schwierig zu führen, weil man etwa um deutliche Rentenkürzungen absehbar nicht herumkommen wird.

Wenn Suffizienz somit zum Ende der Wachstumsgesellschaft führen könnte, kann, so mag jetzt mancher annehmen, die Energie- und Klimawende wohl doch kaum, wie so oft insinuiert wird, wirtschaftlich sinnvoll sein.³¹ Doch wirtschaftlich sinnvoller als eine Welt der Klimakriege bleibt ein geplantes, schrittweises wirtschaftliches Umdenken – einschließlich einer suffizient ausgerichteten Digitalisierung – allemal. Ferner kann Suffizienz bestimmte gesellschaftliche Kosten und Konflikte, die technische Optionen haben können, gerade vermeiden helfen.

E. Transformationsbedingungen: ungeliebte Suffizienz und Henne-Ei-Debatten über „Individuum, Unternehmen oder Politik“

Will man nun konkrete politisch-rechtliche Steuerungsinstrumente (nicht nur für die Postwachstumsfolgen) von Suffizienz entwickeln respektive vorhandene Rechtsinstrumente daraufhin analysieren, muss vorab noch die verhaltenswissenschaftliche bzw. gesellschaftstheoretische Frage nach den Transformationsbedingungen erörtert werden. Denn nur wer die Verhaltensmotive der Normadressat/innen in Gesellschaft und Unternehmen, aber auch der Handelnden in der Politik kennt, kann ein effektives Steuerungsinstrumentarium und den vorhandenen Steuerungsbedarf benennen. Auf einer pluralistischen Methodenbasis wurde andernorts in Zusammenführung diverser Disziplinen und Schulen dokumentiert, dass die mangelnde Geschwindigkeit der Transformation respektive des Technikwandels und Verhaltenswandels bei diversen Akteuren vielfältige Ursachen hat.³² Reines Faktenwissen erwies sich dabei als für menschliches Verhalten nur sehr bedingt ursächlich. Als vor allem wichtig erwies sich, die wechselseitige, teuflerkreisartige Abhängigkeit der Akteure in Politik, Zivilgesellschaft, Unternehmen und Konsumgesellschaft zu begreifen. Die Transformation zur Nachhaltigkeit – auch in puncto nachhaltige Digitalisierung – strauchelt bislang oft an der menschlichen Motivationslage der Handelnden in Gesellschaft, Politik und Unternehmen. Die Digitalisierung in ihren diversen Anwendungen lebt häufig von der Steigerung emotionaler Affekte und der Orientierung an unbegrenzter Konsumentenouveränität, ebenso wie dies die Umweltinanspruchnahme insgesamt auch tut. Faktenwissen und Werthaltungen spielen für menschliche Motivation nur eine begrenzte Rolle. Bei allen Handelnden wirken sich Eigennutzenkalküle, emotionale Aspekte (wie Bequemlichkeit, Gewohnheit,

Verdrängung, die Neigung zu Ausreden, Sich-nicht-Vorstellen-Können komplexer Zusammenhänge, Auseinanderfallen von Einstellung und Verhalten etc.), Normalitätsvorstellungen, Kollektivgutprobleme und Pfadabhängigkeiten oftmals stärker. Deshalb wird sich weder Nachhaltigkeit noch eine nachhaltige Digitalisierung von selbst ergeben, ohne dass entsprechende politisch-rechtliche Steuerungsinstrumente geschaffen werden – wobei die geschilderte Motivationslage zugleich erklärt, warum sich allerorten in Gesellschaft und Politik der Elan zur Schaffung wirksamer Steuerungsinstrumente eher in Grenzen hält.

Wesentlich für ein wirksames politisch-rechtliches Steuerungsinstrumentarium ist damit angesichts wechselseitiger Abhängigkeiten sein, dass verschiedene Akteure sich gleichzeitig bewegen – und die Faktoren adressiert werden, die bewegt werden können, etwa Eigennutzenkalküle oder Pfadabhängigkeiten, die über neue politisch-rechtliche Rahmensetzung wie eine fossile Brennstoffbepreisung beeinflussbar sind. Eine Bepreisung könnte auch das Verschieben von Normalitätsvorstellungen erleichtern. Rein durch politisch-rechtliche Instrumente ist ein Wandel wegen der Interdependenzen der Akteure indes kaum zu schaffen; insbesondere muss auch jemand da sein, der die neue Politik einfordert, und es müssen Menschen beginnen, bereits anders zu leben und zu wirtschaften, weil ansonsten auch die Politik bei eher symbolischen Aktivitäten verweilen wird. Jedenfalls geht es dabei aber nicht allein um Diskurse, sondern um das Einüben neuer, stärker suffizienter Normalitäten.

Viele möchten allerdings über die bis hierher gegebene Wachstumskritik und die Beschreibung der Transformationsbedingungen hinausgehen und fordern (a) eine prononcierte Kapitalismuskritik ein, zumindest aber die Aussage, dass (b) das moderne Leben den Menschen unglücklich mache und dass er (c) von Grund auf in einem altruistischen Sinne kooperativ sei, weswegen Suffizienz keineswegs schwierig, sondern geradezu ein Glücksprogramm sei.³³ Andernorts wurde gezeigt, dass „der“ Kapitalismus neben kulturellen Aspekten gerade die geschilderte, in uns allen wurzelnde Motivationslage abbildet, die (evolutionsbiologisch wenig verwunderlich) eben nicht überwie-

30 Im Einzelnen dazu *Ekardt/Rath/Vöhler*, Soziales Recht 2021, 60 ff.

31 Eher bestritten wird dies dagegen bei *Stern*, The Stern Review, 2007 sowie in den IPCC-Reports, wobei dies darauf beruht, dass die Kosten des Klimawandels dort unrealistisch niedrig angesetzt werden, weil klimaökonomisch der absehbar größte Kostenfaktor, die Folgen klimawandelinduzierter Kriege und Bürgerkriege, bislang unberücksichtigt bleiben; vgl. dazu m.w.N. *Ekardt*, Economic Evaluation, Cost-Benefit Analysis, Economic Ethics: A Review with Regard to Climate Change. About Figures in the Sustainability Discourse, 2022, Ch. 3.2.

32 Vgl. hierzu und zum Folgenden *Ekardt*, Theorie (Fn. 4), § 2; *Ekardt*, Sustainability (Fn. 4), Ch. 2; *Stoll-Kleemann*, Wissenschaft & Umwelt interdisziplinär 2014, 4 ff.; *Heyl/ Ekardt*, Journal of Cleaner Production 2021, 129857.

33 *Jensen/Scheub*, Glücksökonomie. Wer teilt, hat mehr vom Leben, 2014; *Klein*, Die Entscheidung: Kapitalismus vs. Klima, 2015, S. 9 ff. und 85 ff.; *Scheidler*, Das Ende der Megamaschine: Geschichte einer scheiternden Zivilisation, 2015, S. 19 ff. und 205 ff.; *Lenz*, Zur Durchsetzungsfähigkeit von Suffizienzstrategien: Eine Analyse auf der Grundlage von Ansätzen der Neuen Politischen Ökonomie, 2015, S. 141 ff.; *Schulz/Bailey*, Human Geography 2014, 277 ff.; *Gronemeyer*, Die Macht der Bedürfnisse: Überfluss und Knappheit, 2002, S. 101 ff.; *Zeller*, Wissenschaft und Umwelt interdisziplinär 2011, 106 ff.; *Felber*, Gemeinwohlökonomie, 2012; vorsichtiger *Muraca*, Gut leben: Eine Gesellschaft jenseits des Wachstums, 2015, S. 69 ff. und 78 ff.; kritisch *Lorenz*, Mehr oder weniger? Zur Soziologie ökologischer Wachstumskritik und nachhaltiger Entwicklung, 2014, S. 9 ff.; *Ott*, Vorgänge 2011, 54 ff.

gend altruistisch geprägt ist, so dass ohne den (totalitär gescheiterten) Rousseau-Marx'schen Versuch, einen „neuen Menschen“ zu erzwingen, dieses Abschaffungs-Ansinnen letztlich zu kurz greift. Alles Weitere erscheint freilich ziemlich komplex:

Für einen kleinen Kreis von – gut hörbaren – Stimmen³⁴ scheint fraglos ausgemacht, dass der Menschheit nichts Besseres passieren könnte als weniger Orientierung an materiellen Dingen. Dass dennoch fast alle Menschen nach mehr Wohlstand streben, verwundert freilich wenig, wenn man die deutlich differenzierteren Befunde der Glücksforschung genauer in den Blick nimmt.³⁵ Glück und Zufriedenheit hängen ab von den zwei Relationen „was möchte ich versus was habe ich“ und „was habe ich in Relation zu den anderen in meiner Umgebung“.³⁶ Einerseits misst man sich gern an seiner Umgebung und kann deshalb, solange keine existenzielle Not herrscht, mit ganz unterschiedlichen Güterausstattungen gleichermaßen zufrieden sein, solange es einigermaßen konform geht mit dem, was andere in Sichtweite haben. Andererseits ist es eben auch sehr menschlich, sich zu freuen, besser dazustehen als andere – wobei dann wiederum nicht der absolute Reichtum das Entscheidende ist, sondern die gute eigene Situation verglichen mit anderen Leuten und die Vermeidung eines Abstiegs. Letztlich wurzelt ein solches Streben nach Sichtbarkeit auch im basalen menschlichen Wunsch nach Anerkennung. Ebenso bedeutet mehr Geld schlicht auch (statistisch) größere Möglichkeiten auf ein langes Leben in Gesundheit, eine gute Ausbildung für die Kinder, gesteigerte persönliche Unabhängigkeit u.a.m.³⁷ All das gilt, auch wenn Wachstum und Glück nicht einfach identisch sind und Suffizienz im Sinne von bewusstem Verzicht durchaus vielen Menschen Freude bereiten kann, zudem die Welt friedlicher, die Atemluft gesünder und das Leben entspannter machen könnte – und Wohlstand so gesehen auch differenzierter gemessen werden kann, wie bereits anklang.³⁸

F. Politisch-rechtliche Steuerungsinstrumente der Suffizienz

Politisch-rechtliche Steuerungsinstrumente zugunsten von Suffizienz müssen der menschlichen Motivationslage gerecht werden. Klima-, Biodiversitäts- und auch andere Umweltziele wie geschlossene Stoffkreisläufe oder sauberere Umweltmedien implizieren jedenfalls zwei Kernstrategien: einen zeitnahen vollständigen Ausstieg aus den fossilen Energien bei Strom, Wärme, Mobilität, Landwirtschaft, Zement und Kunststoffen, also ihre Ersetzung durch erneuerbare Energien, mehr Energieeffizienz, mehr Suffizienz und weitere flankierende Schritte – und eine drastische Reduktion der Tierhaltung. All dies muss letztlich sofort geschehen, wie die am Zielmaßstab des Art. 2 Abs. 1 PA ausgerichtete Budget-Betrachtung (siehe oben 1.) gezeigt hat. Ein bloßer Wechsel der Importquellen für fossile Gas-, Kohle-, Öl- oder auch (mittelbar fossile) Dünger- und Tierfutterimporte kann dabei aus Umweltsicht sogar kontraproduktiv sein, weil beispielsweise LNG gegenüber konventionellem Gas ökologisch noch ineffizienter ist. Nebenbei bemerkt sind auch am friedens- und freiheitssichernden Charakter eines Importquellenwechsels deutliche Zweifel angebracht, denn erstens sind alternative Roh-

stoffquellen z.B. zu Russland häufig selbst Diktaturen, und eine anhaltend hohe fossile Brennstoffnachfrage hält außerdem die fossilen Brennstoffpreise am Weltmarkt hoch, lässt autoritäre Rohstoffexportstaaten also weiter verdienen).³⁹

Denkbar sind theoretisch Instrumente, die allein auf Suffizienz abzielen, aber auch Instrumente, die gleichzeitig Suffizienz und Effizienz/ Konsistenz anreizen. Dabei wäre es irreführend, jeglichen umweltbezogenen Rechtssatz, der irgendeine Beschränkung enthält, sogleich als Suffizienz-Recht zu labeln. Denn Recht (und somit auch das Energie-, Agrar- und Umweltrecht auf nationaler und transnationaler Ebene) handelt per se von Beschränkungen, die der Freiheit der einen im Interesse der Freiheit (und Freiheitsvoraussetzungen) der anderen auferlegt werden. Ein so weites Verständnis von Suffizienz-Recht würde demnach dazu führen, dass diese gesamten Rechtsgebiete per se von Suffizienz handeln, was die Begriffsverwendung ersichtlich sinnlos machen würde. Als Suffizienz-Recht kann daher nur ein Instrumentarium betrachtet werden, welches – ausgehend vom Status quo – darauf abzielt, dass es in der Summe des gesamten Konsums zu einer Reduktion im Wege der Verhaltensänderung kommt. Regelungen wie die Genehmigungsanforderungen für Industrieanlagen in §§ 4 ff. BImSchG oder für die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in §§ 14 ff. BNatSchG, die die Umweltbelastung in der Summe nicht verringern, sondern nur die Zunahme der Belastungen bremsen, sollten daher nicht als Suffizienz-Recht bezeichnet werden.

Darauf aufbauend kann bislang im nationalen, europäischen und internationalen nachhaltigkeitsbezogenen Recht noch nicht wirklich von einem Suffizienz-Recht gesprochen werden. Denn in der Summe zielen die verschiedenen Regelungen des Energie-, Agrar- und Umweltrechts auf eine Aufrechterhaltung bisheriger Lebens- und Wirtschaftsweisen bei gleichzeitiger technischer Optimierung, also auf technische Effizienz- und Konsistenzsteigerung. Allenfalls vereinzelte Regelungsansätze können als Schritt in Richtung Suffizienz gedeutet werden. Neben Aspekten des Wasser- und des Kreislaufwirtschaftsrecht können z.B. einzelne Ansätze im Energierecht als Versuch gedeutet werden, den Energieverbrauch zu verringern, etwa sämtliche Steuerungsin-

34 Prononciert in diese Richtung *Paech*, Befreiung (Fn. 24), passim; *Latouche*, Es reicht! Abrechnung mit dem Wachstumswahn, 2015; *Welzer*, Selbst denken: Eine Anleitung zum Widerstand, 2013; *Schulz/ Bailey*, Human Geography 2014, 277 ff.; etwas vorsichtiger *Dörre/ Lessenich/ Rosa*, Soziologie – Kapitalismus – Kritik. Eine Debatte, 2009, S. 21 ff.; *Rosa*, Beschleunigung: Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne, 2005, S. 93 ff.

35 Paradigmatisch dazu *Deaton*, The Great Escape. Health, Wealth, and the Origins of Inequality, 2013; siehe auch *Delhey*, Forschung & Lehre 2013, 890 ff.; *Schöb*, Forschung & Lehre 2013, 894 ff.; *Reisch/ Bietz*, Zeit für Nachhaltigkeit – Zeiten der Transformation, 2014, S. 51 ff.

36 *Binswanger*, Die Treitmühlen des Glücks: Wir haben immer mehr und werden nicht glücklicher. Was können wir tun?, 2006; *Muraca*, Gut leben (Fn. 33), S. 69 f.; *Reisch/ Bietz*, Zeit für Nachhaltigkeit (Fn. 35), S. 51 ff.

37 *Fücks*, Intelligent Wachsen. Die Grüne Revolution, 2013, S. 122 f.; *Luks*, Zukunft (Fn. 26), S. XVI ff.

38 *OECD*, Better Life Index, 2015, www.oecdbetterlifeindex.org/de/, S. 7 ff.; *Deutscher Bundestag*, Schlussbericht der Enquete-Kommission, 3.5.2013, S. 28 und 302 ff.; *Edenhofer/ Jacob*, Oxford Review of Economic Policy 2011, 447 ff.; *Reisch/ Bietz*, Zeit für Nachhaltigkeit (Fn. 35), S. 44 ff.

39 Siehe dazu näher *Rath/ Ekar dt*, KlimR 2022, 138 ff.; *Ekar dt*, Klimaschutz und Ukraine-Krieg: Wir sind zu Einschnitten bereit – das muss Putin wissen, ZEIT v. 7.3.2022.

trumente, die eine höhere Bepreisung von Energie bewirken.⁴⁰ Von vornherein rein effizienzorientiert erscheinen einzelne Produktverbote, etwa im Rahmen der EU-Ökodesign-Richtlinie, da diese lediglich auf einen Übergang zu technisch besseren Produkten abzielen. Auch solche Regelungen wirken, soweit sie nur moderat ausfallen, indes in allererster Linie effizienz- und konsistenzsteigernd und allenfalls punktuell im Sinne von Suffizienz. Trifft die obige Analyse zu, dass Ziele wie die 1,5-Grad-Grenze zwingend auch einen substanziellen Suffizienz-Anteil erfordern, entsteht somit ein Bedarf nach optimierenden Steuerungsoptionen.

Besonders aussichtsreich zur effektiven Durchsetzung von Nachhaltigkeitszielen wie der 1,5-Grad-Grenze – und auch zur Verwirklichung von Suffizienz – erscheinen Ansätze der Mengensteuerung. Cap-and-Trade-Systeme als Mengensteuerungsinstrumente weisen für die wirksame Erreichung von Nachhaltigkeitszielen besondere Vorteile auf, die andernorts wiederholt dargelegt wurden⁴¹:

1. Setzen sie ambitionierte Caps, adressieren sie leicht fassbare Steuerungsfaktoren (wie fossile Brennstoffe oder auch tierische Produkte auf der Ebene von Schlachthöfen und Molkeereien) auf einer sektoral und geografisch breiten Basis (also auf EU-Ebene plus Klimaclubs mit anderen Ländern plus Border Adjustments), können sie Steuerungsprobleme wie Vollzugs-, Rebound-, Verlagerungs- und Abbildbarkeitsprobleme am besten von allen Steuerungsinstrumenten vermeiden (deren Existenz sowohl empirisch belegt als auch aus der Motivationsanalyse zu menschlichen Grundeigenschaften ableitbar ist). Versucht man dagegen mit Hilfe von Ordnungsrecht in Richtung Suffizienz zu steuern⁴², setzt man – der ordnungsrechtlichen Detailsteuerung inhärent⁴³ – an einzelnen Produkten, Tätigkeiten oder Anlagen an und ist damit insbesondere Rebound- und (sektoralen und räumlichen) Verlagerungseffekten und häufig auch Vollzugsproblemen ausgesetzt, die die erstrebte Konsumverringerung unterlaufen oder schlimmstenfalls in ihr Gegenteil verkehren können.
2. Ferner, und dies ist vorliegend besonders wichtig, werden durch Mengensteuerung als Strategien sowohl mehr Konsistenz als auch mehr Ressourceneffizienz und mehr Suffizienz angereizt. Denn wenn das Cap als Mengenziel rein technisch nicht erreichbar ist, gehen die Normadressat/innen zwangsläufig zu Suffizienzmaßnahmen über. Dies ist möglich, ohne dass der Staat wie beim Ordnungsrecht ein umfassendes Steuerungswissen und einen mehr oder minder umfassenden Überwachungsapparat für eine Vielzahl einzelner Handlungen etablieren muss, was zu erwähnten Vollzugsproblemen zu führen droht. Es ist im Lichte des Gesagten jedenfalls eine (wiewohl auch vom IPCC zu hörende) Mär ohne Begründung, dass die mit dem Stichwort Suffizienz verbundenen Verhaltensänderungen allein durch „verbraucherseitige“ Maßnahmen möglich wären.
3. Dabei können Cap-and-Trade-Ansätze umfassend die Motivationslage der Normadressaten aufgreifen (keinesfalls nur deren monetären Eigennutzen, sondern z.B. auch Normalitätsvorstellungen und emotionale Faktoren wie Verdrängung).

4. Mengensteuerung ist zudem besonders kompatibel mit Grundprinzipien liberaler Demokratien, weil sie größtmögliche Freiheitsgrade belässt und gleichzeitig die physischen Voraussetzungen der Freiheit wirksam verteidigt.

5. Darüber hinaus lässt sich Mengensteuerung besonders gut mit – nationalen oder transnationalen – Umverteilungsmaßnahmen (als Kompensation für Verteilungseffekte etwa von Klimawandel einerseits und Klimapolitik andererseits) kombinieren. Denn durch das feste Cap wird vermieden, dass Umverteilung die ökologischen Wirkungen des Systems unterläuft, wie dies etwa bei Umweltabgaben mit Aufkommens-Rückverteilung nicht ausgeschlossen werden kann.⁴⁴

6. All die genannten Aspekte werden nur selten beachtet. Im Vordergrund steht dagegen meist, dass Cap-and-Trade-Systeme volkswirtschaftlich ein Nachhaltigkeitsziel besonders effizient im Sinne von „zu besonders geringen Kosten“ zu erreichen versprechen.⁴⁵

Werden als Steuerungseinheit des Cap and Trade zentrale Treiber diverser Umweltprobleme (Klimawandel, Biodiversitätsverlust, gestörte Nährstoffkreisläufe, umweltmediale Belastungen) wie fossile Brennstoffe, tierische Produkte oder Pestizide gewählt, kann es so zu einer integrierten Lösung der meisten Umweltprobleme kommen, und zwar in einer – von der öffentlichen Gewalt nicht im Detail vorgegebenen – Kombination verschiedener Strategien einschließlich Suffizienz. Ein solcher Gesamtansatz würde in einzelnen Hinsichten immer noch Ergänzungen etwa durch Subventions-, Ordnungs- und Planungsrecht benötigen. Dessen Ansätze, wenn sie sich gegenüber bisherigen Steuerungsansätzen deutlich weiterentwickeln, könnten dabei auch zu Suffizienz beitragen, indem z.B. bestimmte Produkte und Nutzungen ganz verboten werden. Der dargestellte Ansatz kann als Gesamtansatz zur Lösung moderner Umweltprobleme (die Mengenprobleme sind) jedoch nicht durch jene anderen Instrumente ersetzt werden, die Steuerungs- und Motivationsprobleme nicht vergleichbar adressieren können (sich

40 Umfassend dazu zuletzt *Spring*, Energiesteuern in der Europäischen Union und in den Mitgliedstaaten als Nachhaltigkeitsinstrument. Eine Policy-Mix-Analyse unter Beachtung verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse, 2021.

41 Ausführlich zu den folgenden Punkten *Ekardt*, Sustainability (Fn. 4), Ch. 4.5-4.8; *Spring*, Energiesteuern (Fn. 40), passim; *Weishaupt/ Ekardt/ Garske/ Stubenrauch/ Wieding*, Sustainability 2020, 2053; *Garske/ Ekardt*, Environmental Sciences Europa 2021, 56; *Rath/ Ekardt*, KlimR 2022, 138 ff.; *Schmidt-De Caluwe/ Ekardt/ Rath*, Soziales Recht 2022, 11 ff.; *Bosnjak*, Ein Emissionshandelssystem der ersten Handelsstufe, 2015.

42 Die hier diskutierten Aspekte bleiben unberücksichtigt bei *Schneidewind/ Zahrt*, Damit gutes Leben einfacher wird – Perspektiven einer Suffizienzpolitik, 2013.

43 Die gegensätzlichen Steuerungsansätze lauten weniger ökonomische versus ordnungsrechtliche Instrumente als vielmehr Mengensteuerung versus Detailsteuerung. Denn ein Cap and Trade könnte, weil es ein – absolutes und gerade nicht auf einzelne Produkte, Anlagen oder Tätigkeiten fokussiertes – Verbot in Gestalt des Cap enthält, letztlich auch als eine Art von „Ordnungsrecht“ empfunden werden; vgl. zu dieser Diskussion *Ekardt/ Klinski/ Schomerus* (Fn. 13).

44 Näher zum sozialen Ausgleich *Schmidt-De Caluwe/ Ekardt/ Rath*, Soziales Recht 2022, 11 ff.; zu Ansätzen dahingehend im geplanten EU-Sozialfonds als Kompensation für eine ambitioniertere Klimapolitik *Rath/ Ekardt*, KlimR 2022, 138 ff.

45 Dazu etwa *Bosnjak*, Emissionshandelssystem (Fn. 41), S. 137 ff.; einen Überblick über den ökonomischen Diskurs bietet *Spring*, Energiesteuern (Fn. 40), S. 59 ff.; dahinterstehend letztlich *Coase*, The Problem of Social Cost, 1960.

z.B. also nicht gegen Rebound- und Verlagerungseffekte vergleichbar schützen können), weniger freiheitlich sind, weniger kostengünstig sind, weniger gut mit sozialem Ausgleich kombiniert werden können usw. Dabei ist indes zu beachten, dass diese Aussage dann gilt, wenn die Mengensteuerung im Sinne der eben kursiv gesetzten Passage ausgerichtet wird – der bisherige EU-Emissionshandel erfüllt diese Kriterien bislang z.B. nicht, weil das Cap nicht der 1,5-Grad-Grenze entspricht, das System nicht breit alle Sektoren umfasst, Schlupflöcher bestehen, große Mengen an Altzertifikaten existieren, die Tierhaltung gar nicht erfasst ist und kein hinreichender Schutz gegen Emissionsverlagerungen nach außerhalb der EU existiert.

Teilweise ähnlich wie ein Cap and Trade könnten auch bestimmte neuartige Ansätze im Raumordnungsrecht wirken. So könnte man eine Flächenkontingentierung zur Reduktion des Flächenverbrauchs auch auf raumordnerischer Ebene in einem Bundesland zu etablieren versuchen⁴⁶, was der Sache nach eine Art Mengensteuerung mit landesplanerischen Mitteln wäre. Allerdings ist der Ansatz schwer transnational etablierbar und weniger gut mit Außenschutzmaßnahmen wie einem Border Adjustment kombinierbar, womit räumliche Verlagerungseffekte drohen. Er adressiert Umweltprobleme auch weniger selektiv, weil beispielsweise beim Flächenverbrauch mit seinen diversen ökologischen Implikationen nicht allein Siedlung und Verkehr, sondern auch die Form der heutigen Landwirtschaft problematisch sind, die sich durch einen solchen Ansatz kaum erfassen lassen. Auch ist der Ansatz weniger kosteneffizient als ein Cap and Trade, außer man macht die Kontingente zwischen Bauherren handelbar (womit dann allerdings direkt ein Cap-and-Trade-Ansatz vorläge).

Dass ein auf die fossilen Brennstoffe insgesamt ausgerichteter Ansatz grundsätzlich förderlicher für die Energie- und Klimawende ist, zeigt sich auch im Zuge der Digitalisierung.⁴⁷ Eine nachhaltige, suffiziente Digitalisierung orientiert an der 1,5-Grad-Grenze erfordert es gerade, Cap-and-Trade-Systeme wie den EU-Emissionshandel zu einer umfassenden Mengensteuerung für alle fossilen Brennstoffe umzubauen und möglichst viele Staaten weltweit durch Etablierung von Klimaclubs zu analogen Maßnahmen zu bewegen (respektive durch ergänzende Border Adjustments Umgehungen auszuschließen). Sollen erneuerbare Energien und Energieeffizienz umfassend in den Markt gebracht, dysfunktionale Varianten etwa des Smart Homes und die mit ihnen verbundenen Rebound-Effekte (respektive eine immer größere Energienachfrage) der bisherigen Digitalisierung zugleich aber suffizient ausgeschlossen werden und zugleich suffiziente Praktiken wie Sharing oder neue Mobilitätsformen im ländlichen Raum nach vorne gebracht werden, könnte dies exakt so implementiert werden. Der Emissionshandel müsste künftig sämtliche fossilen Brennstoffe abdecken und ein Cap orientiert an der 1,5-Grad-Grenze und dem verbliebenen Budget etablieren. Gegenüber den 2021 von der EU-Kommission unter der Überschrift „Fit for 55“ gemachten Vorschlägen muss das Cap damit deutlich angehoben werden, ebenso wie Schlupflöcher des Systems wie die vielen vorhandenen alten Emissionszertifikate gestrichen werden (und ein ergänzender Nutztierhaltungs-Emissionshandel etabliert werden⁴⁸).

G. Verfassungsrechtliche Maßstäbe zur Suffizienz: Nicht gutes Leben, sondern Gerechtigkeit als neues Freiheitsverständnis geboten

Abschließend kann man fragen, ob es auf der konstitutionellen Ebene des EU-Rechts oder nationalen Rechts (oder ggf. auch des Völkerrechts) eine Verpflichtung gibt, die beschriebenen Steuerungsinstrumente im (insbesondere trans-)nationalen Recht in Richtung Suffizienz tatsächlich zu implementieren. Bislang wurde dargelegt, dass solche Ansätze – unter Berücksichtigung der Transformationsbedingungen sowie der Chancen und Grenzen der verschiedenen Strategien – zur Erreichung eines Ziels wie der 1,5-Grad-Grenze notwendig sind. Da letztere rechtsverbindlich ist, folgt schon daraus eine rechtliche Verpflichtung – insoweit im einfachen Völkerrecht –, in Richtung Suffizienz gesetzgeberisch tätig zu werden. Man könnte jedoch weitergehend fragen, ob darüber hinausgehend liberal-demokratische Verfassungen auf nationaler oder auch auf EU-Ebene ebenfalls eine Verpflichtung zur Suffizienz enthalten. Darauf kann man auf vier Ebenen antworten:

1. Zunächst einmal können die Umweltziele selbst, denen die Suffizienz sodann als Strategie dient, verfassungsrechtlich geboten sein. Für die Klimaschutzrechtliche 1,5-Grad-Grenze kann man im Gefolge des BVerfG-Klima-Beschlusses⁴⁹ ggf. eine solche verfassungsrechtliche Fundierung herleiten, basierend auf mehreren Grundlagen, die sich für unterschiedlichste liberal-demokratische Verfassungen grundsätzlich so rekonstruieren lassen in Interpretation verfassungsrechtlicher Kernbegriffe wie „Freiheit“ und „jeder“ (Schutz- und Abwehrrecht gegen das Herbeiführen bzw. Hinnehmen des Klimawandels aus einzelnen Grundrechten sowie der Freiheit insgesamt i.V.m. dem Staatsziel Umweltschutz, zudem ein Abwehrrecht gegen die verschlafene und sodann absehbar eines Tages überstürzte Klimapolitik), verbunden mit der Verpflichtung, Planungshorizonte und Planungssicherheit herzustellen, Tatsachengrundlagen sorgfältig zu ermitteln und den Parlamentsvorbehalt zu wahren.⁵⁰ All das ergibt sich, auch wenn der BVerfG-Beschluss die Notwendigkeit von Suffizienz so gar nicht diskutiert und – auch wenn er global betrachtet sehr weitgehend ist – ökologisch betrachtet keinesfalls radikal daherkommt (und auch sonst einigen Missverständnissen

46 Dazu anhand eines bayerischen Gesetzentwurfs *Köck/ Bovet*, DVBl 2019, 1501 ff.

47 Zu möglichen Rechtsinstrumenten auch *Martini/ Ruschemeier*, ZUR 2021, 515 ff.; *Salzborn*, ZUR 2021, 513 f.

48 Zu dessen möglicher Ausgestaltung *Weishaupt/ Ekardt/ Garske/ Stubenrauch/ Wieding*, Sustainability 2020, 2053; ferner *Stubenrauch/ Ekardt/ Heyl/ Garske/ Schott/ Ober*, Sustainable Production and Consumption 2021, 716; Landnutzungsbezüge liefert auch die biodiversitätsökonomische Forschung, dort meist eher auf die Inwertsetzung konkreter Ökosysteme oder Arten ausgerichtet; dazu *Hansjürgens/ Lienhoop*, Was uns die Natur wert ist, 2015.

49 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18 u.a. – juris.

50 *Ekardt/ Heß*, ZUR 2021, 579 ff.; *Ekardt/ Heß*, NVwZ 2021, 1421 ff.; siehe auch *Calliess*, ZUR 2021, 355.

- zu Inhalt und Genese⁵¹ unterliegt, z.B. hinsichtlich der doch eher begrenzten Rolle des Art. 20a GG).⁵²
2. Von Maßnahmen handelt z.B. der BVerfG-Beschluss allerdings nicht und damit scheinbar weder von Strategien wie Suffizienz noch von konkreten Steuerungsinstrumenten. Doch muss sich – wenn eine Verpflichtung auf ein Schutzniveau besteht – auf Gesetzgebungsebene die Wahl der politisch-rechtlichen Steuerungsinstrumente so ausrichten, dass das Schutzniveau real erreicht werden kann und dass die Tatsachen über die Wirkung verschiedener Steuerungsansätze sorgfältig ermittelt und berücksichtigt werden. Als nötige Strategie kommen Gesetzgebung und Rechtsanwendung (zunächst noch unabhängig von der konkreten Instrumentenwahl) nicht umhin, auf ein Phasing-Out aus den fossilen Brennstoffen in sämtlichen Sektoren sowie eine stark reduzierte Nutztierhaltung zu setzen und ergänzend einige Emissionskompensationen vorzusehen, was in Ermangelung hinreichender Wirksamkeit rein technischer Maßnahmen auch eine Verpflichtung zu Suffizienzstrategien nahelegt.
 3. Es könnte mit der Gebotenheit von Suffizienz aber auch gemeint sein, dass doch das neomarxistische Verständnis von Suffizienz verfassungsrechtlich geboten ist, dass also eine Verpflichtung dahingehend besteht, Genügsamkeit um ihrer selbst willen zu implementieren, verstanden als ein Konzept von rechtem Glück – sozusagen „genug ist genug“. In der philosophischen Denkrichtung, die die liberal-demokratischen Verfassungen seit der Aufklärung trägt, hält man allerdings nur Gerechtigkeitsfragen und nicht Fragen von Glück respektive dem guten Leben (einerlei ob man dazu alternativ Buen Vivir oder Konvivialität sagt) für rational entscheidbar, weshalb das liberal-demokratische Verfassungsrecht sich aus Fragen der inneren Einstellung der Bürger/innen und ihres glücklichen Lebens, sofern nicht in ihrem äußeren Verhalten eine Kollision mit Freiheitssphären anderer Menschen eintritt, heraushält und nur die Möglichkeit jeweils individuell zu wählender Glückskonzeptionen sichert.⁵³ Das Fliegen darf also eingeschränkt werden, weil man anderen Menschen sonst die Lebensgrundlage entzieht, nicht aber mit der Begründung, es werde (womöglich der Fliegende selbst) jemand weniger glücklich.
 4. Umgekehrt kann man freilich auch fragen, ob Suffizienz in bestimmten Hinsichten verfassungsrechtlich verboten ist. Das ist dann der Fall, wenn etwa Suffizienz als Selbstzweck vorgegeben wird (dazu soeben) oder wenn im Geiste der Suffizienz Steuerungsinstrumente gewählt werden, die die Abwägungsgrenzen liberal-demokratischer Verfassungen sprengen, insbesondere nicht erforderlich und damit unverhältnismäßig sind, weil sie das angestrebte Nachhaltigkeitsziel mit mehr Freiheitseinbuße als nötig ansteuern. Dass insoweit die Men- gensteuerung günstig abschneidet, kam bereits zur Sprache.

In jedem Fall fordert die Suffizienz (auch) das Verfassungsrecht heraus – und auch die Megatrends Nachhaltigkeit und Digitalisierung tun dies. Nachhaltige und digitale Transformation haben beide das Potenzial, die Demokratie zu untergraben, in einem Fall wegen der Zerstörung des demokratischen Diskurses, im anderen Fall wegen der Zerstörung der physischen Lebensgrundlagen. Umgekehrt kann auch eine verschlafene und so dann in kurzer Zeit mit radikalen Einschränkungen vollzogene Nachhaltigkeitswende die liberale Demokratie untergraben – und ebenso kann auch die Regulierung der Digitalisierung diktatorische Züge annehmen, wenn die Digitalisierung etwa gezielt für den Aufbau eines Überwachungsstaates genutzt wird. Insofern besteht für beide Transformationen eine doppelte Freiheitsgefährdung. Die Herausforderung für die nachhaltige wie auch für die digitale Transformation besteht darin, beide Gefährdungen abzuwehren. Sowohl die nachhaltige als auch die digitale Transformation machen ferner sichtbar, dass ein neues Freiheitsverständnis nötig ist, wie es auch Gegenstand der Klima-Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG war.

Prof. Dr. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A.

Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik, Leipzig/Berlin, und Universität Rostock

E-Mail: mail@sustainability-justice-climate.eu

Tätigkeitsschwerpunkte: Nachhaltigkeit – Recht, Governance, Ethik, Transformation

Aktuelle Veröffentlichungen: BVerfG, neues EU-Klimaschutzrecht und das Klimaziel des Paris-Abkommens, NVwZ 2021, 1421 ff. (mit F. Heß); Sustainability – Transformation, Governance, Ethics, Law, 2019; Forest Governance, 2022 (mit J. Stubenrauch, K. Hagemann und B. Garske); Economic Evaluation, Cost-Benefit Analysis, Economic Ethics. A Review with Regard to Climate Change, 2022.

- 51 Der Prozess wurde nicht von FFF, DUH oder Greenpeace initiiert, die alle erst seit 2020 beteiligt waren, sondern vom Solarenergie-Förderverein Deutschland (SFV), der seit 2010 den Prozess mit Gutachten vorbereitet und 2018 die Verfassungsbeschwerde erhoben hat mit einigen Individualbeschwerdeführenden und dem BUND – zusammen mit dem Verfasser (zu dessen theoretischen Arbeiten seit 2002 Fn. 4 sowie zu den vier Gutachten für den SFV seit 2010 www.sfv.de/publikationen/gutachten). Als Entscheidungsbenennung liest man daher mitunter irrig „Neubauer et al.“, obwohl Göppel et al. korrekt wäre – denn nicht die FFF-Aktivistin (beteiligt seit 2020), sondern der Ex-CSU-MdB war 2018 der erste Beschwerdeführername.
- 52 Zu Inhalt und Kritik *Fajßbender*, NJW 2021, 2085 ff.; *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 ff.; *Ruttloff/ Freihoff*, NVwZ 2021, 917 ff.; *Calliess*, ZUR 2021, 355; *Ekardt/ Heß*, ZUR 2021, 579 ff.; *Ekardt/ Heß*, NVwZ 2021, 1421 ff.
- 53 Vgl. *Habermas*, Faktizität und Geltung, 1992; *Rawls*, A Theory of Justice, 1971; im Einzelnen zur Anwendung gerade auf Nachhaltigkeitsfragen *Ekardt*, Theorie (Fn. 4), § 4 F.; *Ekardt*, Sustainability (Fn. 4), Ch. 3.4. Die Freiheit als solche findet ethisch ihre Grundlage darin, dass sie im Streit mit Gründen über das Richtige logisch vorausgesetzt ist; juristisch ist sie in den Menschenrechten garantiert. Übergangen z.B. bei *Jensen/ Scheub*, Glücksökonomie (Fn. 33), passim; *Gronemeyer*, Macht (Fn. 33), S. 101 ff.; *Acosta*, Buen Vivir. Vom Recht auf ein gutes Leben, 2015, S. 13 ff.; *Illich*, Selbstbegrenzung: Eine politische Kritik der Technik, 1998, S. 32 f.