

Einführung

Die Menschheit treibt auf eine tiefe Krise der natürlichen Lebensbedingungen zu. Wenn sie überleben will, muss sie ihr Verhältnis zur Umwelt besser justieren. Viele Instrumente der Verhaltenssteuerung werden diskutiert und angenommen, solche der Ordnung, der Verpreisung und der Selbststeuerung von Umweltnutzungen. Es ist aber auch erforderlich, die Grundhaltungen der Einzelnen und ihrer Organisationen zur Umwelt zu überdenken. Zu solchen Grundhaltungen gehört, wie ich meine, der Grundsatz der ökologischen Verhältnismäßigkeit.

Woraus dieser besteht, sei vorläufig an einem Beispiel demonstriert. Nehmen wir an, der geplante Neubau einer Autobahntrasse wird durch einen artenreichen Wald führen, der als sog. Natura 2000-Gebiet stark geschützt ist. Nach dem anwendbaren Recht ist das Vorhaben wegen der Versiegelung von Flächen und der Zerschneidung des Gebietes grundsätzlich unzulässig. Ausnahmsweise kann es aber zugelassen werden, wenn es ein überwiegendes öffentliches Interesse verfolgt und eine Alternativlösung nicht vorhanden ist. Drückt man diese Regelung abstrakter aus, so ist ein Vorhaben, das in die Umwelt eingreift, nur zulässig, wenn es einem vorrangigen Interesse dient und Alternativen der Zielverwirklichung nicht vorhanden sind. Wie noch näher zu erläutern ist, werden Alternativen im Hinblick darauf geprüft, ob sie geeignet sind, das Ziel zu verwirklichen, ob der mit ihnen verbundene Eingriff in die Natur erforderlich oder vermeidbar ist, und ob das Gewicht des öffentlichen Interesses das Gewicht des letztlich unvermeidbaren Natureingriffs überwiegt.

Diese Anforderungen lassen sich in einem Konzept zusammenfassen, das ich ökologische Verhältnismäßigkeit (öV) nennen möchte. Der Begriff enthält den oikos, d.h. das „Haus“ natürlicher Lebensbedingungen der Menschen, die Rede (logos) davon und die Relation von Mitteln und Zwecken (Verhältnismäßigkeit). Das Konzept ist im erwähnten Beispiel des Natura 2000-Gebietes voll entwickelt, findet sich in vielen Anwendungsbereichen dagegen nur partiell verwirklicht. Rechtslogisch kann man es als einen werdenden Rechtsgrundsatz bezeichnen und inhaltlich als ein neues Sozialmodell, das die rechts- und sozialstaatlichen Modelle um eine ökologische Komponente anreichert und damit den Weg zu einem umweltstaatlichen Modell weist.

Die Struktur dieses Konzepts gleicht ersichtlich derjenigen des im öffentlichen Recht altbekannten Verhältnismäßigkeitsprinzips, denn auch dieses setzt einen an sich unerwünschten Eingriff (nämlich in Grundrechte) voraus und lässt diesen zu, wenn das Ziel rechtfertigungsfähig ist und das Mittel im Hinblick auf das Ziel geeignet, erforderlich und angemessen ist. Diese Struktur wurde für das Verhältnis zwischen Staat und Bürger entwickelt, um staatliche Eingriffe in gesellschaftliche Freiheiten zu begrenzen. Ich nenne sie zur besseren Abgrenzung die staatsbürgerliche Verhältnismäßigkeit.

Von der staatsbürgerlichen unterscheidet sich die ökologische Verhältnismäßigkeit in drei Hinsichten, die noch näher zu erläutern sind, und zwar im Schutzobjekt, im Adressaten und in der Wirkungsweise:

- Das Schutzobjekt sind nicht die gesellschaftlichen Freiheiten, sondern die Umweltgüter.
- Die Adressatin ist die Gesellschaft, nicht der Staat, außer, wenn dieser selbst als Träger umweltrelevanter Vorhaben tätig wird.
- Die Wirkungsweise ist die Zähmung der Eingriffe der Gesellschaft in die Umwelt, nicht der Eingriffe des Staates in die Gesellschaft.

Wenn auf diese Weise das Konzept vom Verhältnis Staat – Gesellschaft auf das Verhältnis Gesellschaft – Umwelt übertragen wird, ist das nicht lediglich ein Spiel mit Ähnlichkeiten, sondern es geht im Grunde um das Prinzip zweckrationalen Handelns, welches für die Moderne charakteristisch ist und trotz aller postmodernen Wende-Narrative auch heute noch vorherrscht.

Ein Rechtsgrundsatz der öV – das steigert seine Bedeutung erheblich – ist nicht nur als rechtliche Anordnung verbreitet, sondern auch als emergente Praxis und Sozialnorm in Gesellschaft und Wirtschaft beobachtbar, wie z. B. in umweltbewusstem Konsum und unternehmerischen Verhaltenskodizes.

Ich werde im Folgenden die Entwicklung der (oft unfertigen) Komponenten der ökologischen Verhältnismäßigkeit nachzeichnen. Dies geschieht zunächst in einem Allgemeinen Teil, der Gemeinsamkeiten im Überblick sektoraler Ausformungen herausstellt sowie grundsätzlich fragt, ob die öV mit Grundrechten vereinbar ist und sogar eine verfassungsrechtliche Grundpflicht darstellt (A). In einem besonderen Teil gehe ich dann auf Einzelheiten ein, die für bestimmten Sektoren spezifisch und charakteristisch sind. Sie werden einerseits in sich beschrieben und bewertet, andererseits dienen sie als Material und Testfeld für das allgemeine Konzept (B). Ein Résumé fasst die wesentlichen Aussagen zusammen.