

C. Zusammenfassung

Ich habe zu zeigen versucht, dass – weitgehend unbemerkt von Rechtssoziologie, -dogmatik und -theorie– sich ein neues Konzept des Verhältnisses zwischen Mensch und Umwelt entwickelt, das als ökologische Verhältnismäßigkeit (öV) bezeichnet werden kann. Inhaltlich ist es ein werdendes Sozialmodell und der Form nach ein werdender normativer Grundsatz.

Nach diesem Grundsatz ist ein Vorhaben, das in Umweltgüter eingreift, nur akzeptabel, wenn es einem legitimen Wohlfahrtsziel dient und Alternativen der Zielverwirklichung im Hinblick darauf geprüft werden, ob sie geeignet sind, das Ziel zu verwirklichen, ob sie dafür erforderlich sind und ob der Umwelteingriff unangemessen gewichtiger ist als das Ziel.

Die vorliegende Studie beschreibt in einem allgemeinen Teil die übergreifenden Komponenten der öV und verfolgt diese in einem besonderen Teil in verschiedenen Anwendungsfeldern, nämlich der Umweltverträglichkeitsprüfung, der Infrastrukturplanung, der Gewässernutzung, der öffentlichen Infrastruktur, dem Naturschutz, der Herstellung und Verwendung von Chemikalien und Pflanzenschutzmitteln, der Gentechnik und dem Klimaschutz- und Energierecht.

Anders als der klassische Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der hier als staatsbürgerliche Verhältnismäßigkeit bezeichnet wird, richtet sich die öV nicht an den Staat, sondern an die Gesellschaft, und begrenzt nicht Eingriffe des Staates in Grundrechte, sondern Eingriffe der Gesellschaft in die Umwelt. Er nimmt also die Perspektive des Einzelnen (des Individuums oder der Organisation) ein und leitet sie an.

In der gedanklichen Operation besteht Übereinstimmung, weil in beiden Konzepten nach einem rechtfertigungsfähigen Ziel und geeigneten, erforderlichen und angemessenen Mitteln gefragt wird. Diese methodologische Gleichförmigkeit ist nicht zufällig oder oberflächlich, sondern erklärt sich daraus, dass die genannte Operation im Grunde nichts anderes ist als eine allgemeine Art und Weise vernünftigen Entscheidens: man setzt sich Ziele und sucht Mittel, die geeignet, im Vergleich zu Alternativen kostensparend und im Vergleich zum Ziel angemessen sind.

Das Sozialmodell der öV findet sich nicht allein in gesetzlichen Vorschriften, sondern auch in Verhaltensmustern und Sozialnormen der Ge-

sellschaft und Wirtschaft. Mit diesen steht er in einem Entwicklungsprozess wechselseitiger Anregung.

Der neue Grundsatz ist noch nicht überall voll entwickelt, sondern je nach Anwendungsfeld unterschiedlich und oft nur partiell verwirklicht. Soweit dies gesetzlich erfolgt ist, sind Unionsrecht und nationales Recht maßgeblich. Manchmal wird nur eine Alternativenprüfung verlangt, sei es nach Auswahl des Betreibers oder nach objektiven Kriterien, wobei die Zielsetzung ganz beim Vorhabenträger liegt. Manchmal muss aber auch die Zielsetzung dargelegt werden und – seltener – auch rechtfertigungsfähig sein, ggf. sogar in der Weise, dass das Ziel im öffentlichen Interesse stehen muss. Insgesamt lässt sich beobachten, dass die Anforderungen umso strenger ausgestaltet sind, je wertvoller und knapper die betroffenen Umweltgüter sind und werden.

Während die öV sich vor allem als Instrument der Abwägung von Umwelteingriffen mit Zielen sozio-ökonomischer Wohlfahrt entwickelt hat, wird sie zunehmend dadurch umgestaltet, dass die Wohlfahrtsziele selbst ökologisch ausgeprägt werden. Während traditionell ökologische Belange im Gegensatz zu sozio-ökonomischen Belangen stehen, wandern manche ökologischen Belange nun selbst auf die Seite der sozio-ökonomischen Belange. Das Hauptbeispiel ist der Klimaschutz. Er wird zum neuen Wohlfahrtsziel und durch Ausstieg aus unerwünschten Alternativen, insbesondere der fossilen Energie, sowie durch Förderung erwünschter Alternativen, insbesondere der regenerativen Energie, instrumentiert. Dabei werden Ziele nicht nur überprüft, sondern gefördert und sogar vorgeschrieben, die Alternativen dagegen auf wenige zielführende verengt. Allerdings, während dadurch ein Umweltgut (ein zuträgliches Klima) priorisiert wird, werden andere Umweltgüter (etwa die Biodiversität) geschädigt.

Verfassungsrechtlich betrachtet ist begründbar, dass es ungeschriebene Grundpflichten gibt, und dass die öV als eine solche anzusehen ist. Sie wird aber auch, wie gezeigt, vielfältig gesetzlich vorgeschrieben und stellt insoweit einen Grundrechtseingriff dar, der rechtfertigungsfähig ist, wenn sie (und weil sie meist) im allgemeinen Interesse des Umweltschutzes erforderlich ist. Sie vorzuschreiben kann unter Umständen auch grundrechtlich beansprucht werden, wobei dies freiheitsrechtlich oder über Schutzpflichten konstruiert werden kann.

Für die Grundrechte auf Unionsebene gilt Ähnliches, obwohl nach dem Stand der Rechtsprechung Rechte auf Einführung der öV kaum angenommen werden können. Objektivrechtlich ist aber das Integrationsprinzip des Art. 11 AEUV bedeutsam, nach dem die Erfordernisse des Umweltschutzes

bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen einbezogen werden müssen.

Überblickt man den Gedankengang noch einmal in seiner Gänze, hat sich, meine ich, herausgestellt, dass die ökologische Verhältnismäßigkeit in der Tat ein werdender Rechtsgrundsatz ist. Sie erscheint häufig noch in Bruchstücken, aber sie als Konzept systematisch zu erfassen, kann vielleicht rechts- und interpretationspolitisch dazu beitragen zu entscheiden, wo welche Komponenten angebracht sind. Es ist voraussehbar, dass die zunehmende Umweltzerstörung eine Intensivierung von Inhalt und Form der öV notwendig machen wird.

