



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 9

26.04.2004

Christian Calliess:

**Rechtsstaat und Wirtschaftsfreiheit vor den Herausforderungen des
Staatsziels Umweltschutz (Art. 20a GG)**
(Rule of Law, Freedom of Market and Environmental Protection)

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M.Eur.

Dieser Beitrag faßt die zentralen Thesen des Buches „Rechtsstaat und Umweltstaat – Zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassungsrechtsverhältnisse“, erschienen in der Reihe Jus Publicum Band 71, Mohr Siebeck, Tübingen 2001, zusammen.

Rechtsstaat und Wirtschaftsfreiheit vor den Herausforderungen des Staatsziels Umweltschutz (Art. 20a GG) (Rule of Law, Freedom of Market and Environmental Protection)

I. Einführung

Die dynamische Entwicklung der Wirtschaft – kombiniert mit derjenigen von Wissenschaft und Technik – bringt neben den vielfältigen Chancen als unbeabsichtigte Nebenfolge auch neue Risiken, die über die Gefahren der ersten Industrialisierungsphase weit hinausgehen, mit sich. Auf diese Weise wird Sicherheit nicht mehr nur in den bekannten Formen der inneren äußeren, und sozialen Sicherheit, sondern in einer gewandelten Form, die sich als Zukunftssicherheit bezeichnen ließe, zu einer maßgeblichen Aufgabe des Staates, von deren Erfüllung seine Legitimität ebenso sehr abhängt, wie von der Erhaltung des materiellen Wohlstands¹. Da weder in der Forschung effektive Ansätze zur Selbstbegrenzung und Folgenverantwortung, noch in der Wirtschaft eine andere Grenze als die der Wirtschaftlichkeit gilt, wird - entsprechend der für die „Risikogesellschaft“ konstatierten „Rückkehr der Unsicherheit“ - an den Staat die Erwartung herangetragen, der gesellschaftlichen Risikoproduktion Grenzen zu setzen. Problematisch ist insofern, daß der Staat mangels erfahrungsbasierter Kenntnis aller Schadensquellen und -folgen keine präzisen und wirkungssicheren Auflagen zur Schadensverhütung machen kann, gleichzeitig aber auch das Instrument des Schadensersatzes und Versicherungsschutzes als Kompensation für eingetretene Schäden versagt, da es angesichts des ubiquitären Charakters der meisten Schäden an einem eindeutig feststellbarem Verursacher fehlt.² Vor diesem Hintergrund wird daher zutreffend ausgeführt, daß sich die Aufgabe des Staates „von der status quo-bezogenen, auf Bewahrung oder Wiederherstellung eines störungsfreien Zustands gerichteten Gefahrenabwehr zur zukunftsbezogenen, den Prozeß der wissenschaftlich-technischen Veränderung der Gesellschaft steuernden Risikovorsorge“ wandelt³.

Insoweit, als die Ausweitung der Staatsaufgaben nicht von einer entsprechenden Ausweitung der staatlichen Befugnisse begleitet worden ist, besteht allerdings ein gewisses staatliches

¹ Grimm, Zukunft der Verfassung, S. 417 f.; Isensee, HStR, Bd. V, § 111, Rn. 84 ff.; Robbers, Sicherheit als Menschenrecht, S. 223 ff.; Di Fabio, Risikoentscheidungen, S. 41 ff.; Gusy, DÖV 1996, S. 573 ff.

² Reiter, Entschädigungslösungen, S. 25 ff. und S. 77 ff.

³ Grimm, Zukunft der Verfassung, S. 418; R. Schmidt, DÖV 1994, S. 749 (751 ff.); Preuß, in: Grimm,

Steuerungsdefizit: Zum einen lassen sich weder wissenschaftlich-technische Innovationen noch wirtschaftliche Aufschwünge mit den klassischen staatlichen Handlungsmitteln von Befehl und Zwang durchsetzen. Zum anderen muß der Staat angesichts der grundrechtlich geschützten gesellschaftlichen Funktionsbereiche, wie etwa der Wirtschaft, auf die spezifisch staatlichen Mittel von Befehl und Zwang verzichten, mag auch die Eingriffsschwelle mit dem zunehmenden Bedürfnis von staatlicher Steuerung gesenkt worden sein. Insoweit wirken die Grundrechte als „Sand im Getriebe“ staatlicher Steuerung⁴, ja sie sind geradezu verfassungsrechtlich gewollte Steuerungsdefizite, indem sie individuelle und gesellschaftliche Vorbehaltsbereiche der Selbststeuerung verfassungsrechtlich absichern. Kurzum: Der Staat hat zwar eine (fast) flächendeckende Verantwortung für weite Bereiche gesellschaftlichen Lebens übernommen, dieser kann er mit den klassischen Mitteln hoheitlicher Eingriffe nur begrenzt gerecht werden. Vor diesem Hintergrund ist der Staat vielfach auf neue, indirekt wirkende Instrumente der Steuerung (Hoheitliche Information, Selbstbeschränkungsabkommen, konsensuales Verwaltungshandeln) angewiesen, um den an ihn gerichteten Aufgaben gerecht zu werden. Im Zuge dessen wird der Staat zum „kooperativen Staat“⁵. Er ist zur Kooperation mit den privaten Steuerungsadressaten gezwungen, die sich solchermaßen aus der Rolle reiner „Untertanen“ lösen. Indem freilich gegenüber indirekter Steuerung keine Gehorsamspflicht besteht, ist der Staat von deren freiwilliger Folgebereitschaft abhängig. Der Staat befindet sich so gesehen in einer Verhandlungssituation, in der sich die privaten Steuerungsadressaten ihre Folgebereitschaft honorieren lassen können. Gleichzeitig können sie sich allerdings gegen die diffus wirkenden indirekten Instrumente staatlicher Steuerung, die manchmal nur schwer als Grundrechtseingriffe zu verorten sind, nur begrenzt wehren. Dies ist der (allgemeine) Hintergrund, der für das Spannungsverhältnis von Rechtsstaat und Umweltstaat symptomatisch ist.

Blickt man auf die Rezeption der zur Erhellung der Problematik eingangs dargestellten Entscheidungen, fällt auf, daß weder die Glykol-Entscheidung des BVerwG noch der Gentechnik-Beschluß des VGH Kassel in ihrem praktischen Ergebnis kritisiert werden. Vielmehr bezieht sich die Kritik in der Regel auf die in der Tat rechtsstaatlich bedenkliche Aushebelung des Gesetzesvorbehalts durch die Schutzpflichten⁶. Jedoch stehen die beiden Urteile ebenso wie das dritte dargestellte Urteil, der Lederwarenfabrik-Fall in Verbindung mit der Teilhabethese von Murswiek, geradezu symbolhaft für Aspekte einer rechtsstaatlich

Staatsaufgaben, S. 523 ff.; Isensee, HStR, Bd. V, § 111, Rn. 84 ff.; Di Fabio, Risikoentscheidungen, S. 27 ff.

⁴ Hufen, in: Grimm, Wachsende Staatsaufgaben, S. 273 (275, 282).

⁵ Ritter, in: Grimm, Wachsende Staatsaufgaben, S. 69 ff.; grundlegend noch immer Bohne, Der informale Rechtsstaat; ferner Kunig/Rublack, Jura 1990, S. 1 ff.; Schulze-Fielitz, DVBl. 1994, S. 657 ff.; Schuppert, Der Staat 28 (1989), S. 91 (99).

⁶ Enders, AöR 115 (1990), S. 610 ff.; Wahl/Masing, JZ 1990, S. 553 (560 ff.); Sendler, NVwZ 1990, S. 231 (232); Hirsch, NJW 1990, S. 1445 (1448); offen insofern Preu, JZ 1991, S. 265 ff.; Di Fabio, Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, S. 417 ff.; anders allerdings H.A. Hesse, JZ 1991, S. 744 ff; ders., Der Schutzstaat, S. 127 ff., der - allerdings oftmals recht polemisch und undifferenziert - auch am praktischen

überaus problematischen Entwicklung, die von Teilen der Rechtswissenschaft mit plakativen - zum Teil zwar übertriebenen, aber ihrem Charakter als Warnungen entsprechenden - Begriffen vom „präzeptoralen Staat“ über den „Schutzstaat“ oder „ökologischen Polizeistaat“ bis hin zur „Ökodiktatur“ belegt wird. Zum Teil wird in dieser Diskussion allerdings die zweidimensional angelegte Problematik des Spannungsverhältnisses rechtsstaatlicher Freiheitssicherung und Umweltschutz übersehen. Denn richtigerweise kann nicht nur ein „Übermaß“ staatlichen Umweltschutzes zu jenem autoritärem Staat, der warnend als „Ökodiktatur“ bezeichnet wird, führen, sondern auch ein „Untermaß“ an staatlichem Umweltschutz, das die Dimension der Sicherung von Freiheits- und Grundrechtsvoraussetzungen durch Umweltschutz außer Acht läßt⁷. Dementsprechend ist die im Rechtsstaat verbürgte grundrechtliche Freiheit mit Blick auf die Staatsaufgabe Umweltschutz mehrdimensional angelegt. Der Staat als Rechtsstaat ist damit in einer Zwickmühle. Er muß in Wahrnehmung seiner staatlichen Verantwortung für den Umweltschutz zwischen freiheitseinschränkenden und freiheitsermöglichenden Maßnahmen einen möglichst freiheitsschonenden und damit rechtsstaatlichen Ausgleich bewirken. Muß die hierin zum Ausdruck kommende doppelte Anforderung an staatliches Handeln nicht zwangsläufig zu einem Verlust an Rechtsstaatlichkeit führen? Ist damit der klassische Rechtsstaat als tragende Säule der Verfassung endgültig in Frage gestellt?

II. Der Rechtsstaat

Der Rechtsstaat beruht auf zwei tragenden Säulen, die seinem Sinn und Zweck entsprechend auf das Ziel der Bindung, der Begrenzung und Balancierung staatlicher Gewalt ausgerichtet sind: Die eine tragende Säule stellt das Prinzip der Gewaltenteilung dar, die andere tragende Säule stellt die Sicherung von Freiheit durch die Gewährleistung von Menschen- und Grundrechten dar. Jene beiden tragenden Säulen des Rechtsstaatsprinzips werden durch weitere konkretisierend ergänzt. Dazu zählen - formelle und materielle Elemente des Rechtsstaats erfassend - zunächst die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung mit den Grundsätzen des Vorrangs und des Vorbehalts des Gesetzes, desweiteren, als „Krönung des Rechtsstaats“, die verfassungsrechtliche Garantie eines lückenlosen und effektiven Rechtsschutzes durch unabhängige Gerichte, sowie schließlich die Berechenbarkeit, Voraussehbarkeit und Vernünftigkeit staatlichen Handelns, mithin die Rechtssicherheit.⁸ Diese Bestandteile des Rechtsstaatsprinzips lassen sich wiederum in drei Kategorien zusammenfassen: Materielle Rechtsstaatlichkeit (Grund- und Menschenrechte), institutionelle Rechtsstaatlichkeit (Dreiteilung der Gewalten, Herrschaft des Gesetzes und richterliche Kontrolle) und

Ergebnis den Wandel zum „Schutzstaat“ glaubt festmachen zu können.

⁷ Kloepfer, in: Baumeister, S. 42, 49; ähnlich Breuer, Der Staat 1981, S. 393 ff., insbesondere 395; Murswiek, JZ 1988, S. 985 ff., 993; R. Schmidt, DÖV 1994, S. 749 (751)

⁸ Zum ganzen auch Bleckmann, JöR 36 (1987), S. 1 ff., der insoweit das subjektive vom objektiven Rechtsstaatsprinzip unterscheidet.

prozessuale Rechtsstaatlichkeit („due process of law“ im Sinne von ordnungsgemäßen rechtlichen Verfahren).

Im Kern ist der heute herrschende materielle Rechtsstaatsbegriff⁹ - darin besteht Übereinstimmung - auf den Schutz der Menschenwürde sowie die Gewährleistung und Förderung von individueller Freiheit durch die Grundrechte ausgerichtet.¹⁰ Hierzu tritt ergänzend der - ebenfalls an die Grundrechte anknüpfende - Aspekt, daß der Rechtsstaat einen Doppelauftrag umfaßt, der nicht allein eindimensional auf die reine Begrenzung staatlichen Handelns gerichtet ist, sondern vielmehr gleichzeitig staatliches Handeln zum Schutze von Grundrechten im Verhältnis der Bürger untereinander erfordern kann. Hiermit bekommt das Rechtsstaatsprinzip eine weitere Dimension, die man schlagwortartig verkürzt als Gewährleistung von „Schutz durch Recht“ bezeichnen könnte.¹¹

Dabei ist das Rechtsstaatsverständnis auch immer vor dem Hintergrund der politischen und gesellschaftlichen Herausforderungen der jeweiligen Epoche zu sehen.¹² Bereits ein kurzer Blick auf die historische Entwicklung läßt deutlich werden, daß das Rechtsstaatsverständnis in Bezug zu seinem jeweiligen politischen und gesellschaftlichen Kontext seit jeher einem Wandel unterworfen war und ist. Der Rechtsstaat ist daher allenfalls im Begriffskern statischer Natur, im Begriffshof ist er - wie gesehen - dynamischer Natur. Mit den neuen Aufgaben des „Vorsorgestaats“ stellt sich die Frage eines Paradigmenwechsels hin zum „vorsorgenden Rechtsstaat“. Jener Vorsorgestaat beschreibt den Hintergrund der Diskussion um den Umweltstaat. So wie der liberale Rechtsstaat die Freiheit des einzelnen gegenüber hoheitlicher Gewalt zu entwickeln und zu sichern suchte, so hat der soziale Rechtsstaat den Staat zum „Hüter der sozialen Gerechtigkeit“ als Antwort auf die soziale Frage erhoben. Und jetzt findet das Verfassungsrecht mit dem Umweltstaat, bezeichnet auch als „ökologischer Rechtsstaat“, erneut eine Antwort auf Fragen, die sich Staat und Gesellschaft stellen. Der Rechtsstaat steht dabei an sich unverändert im Zentrum und hat nur immer weitere „Anreicherungen“ erfahren. Der Begriff des vorsorgenden Rechtsstaats soll dabei die evolutive Herausforderung, der sich der Rechtsstaats in Reaktion auf die Herausforderungen des Umweltstaats zu stellen hat, beschreiben. Diese besteht in der Stärkung der rechtsstaatlichen Schutzkomponente.

⁹ A.A. - zumindest tendenziell - Böckenförde, in FS Arndt, S. 53 (73 ff.); Doehring, Allgemeine Staatslehre, S. 178 ff.; Merten, Rechtsstaat und Gewaltmonopol, S. 47 und S. 52 ff.; vgl. auch Bleckmann, JöR 36 (1987), S. 1 ff., der im herrschenden Verständnis eine gewisse Einseitigkeit sieht.

¹⁰ Sobota, Prinzip Rechtsstaat, S. 478, 481, 485 f.

¹¹ Vgl. dazu Schmidt-Aßmann, in: HStR, Bd. I, § 24, Rn. 31 f.; in diesem Sinne auch K.Hesse, Verfassungsrecht, Rn. 191; Stern, Staatsrecht Bd. I, S. 789 f.; v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 1 III, Rn. 195; Bettermann, Der totale Rechtsstaat, S. 7; Isensee, in: FS Sendler, S. 39 (47 f.); Merten, Rechtsstaat und Gewaltmonopol, S. 29 ff.; Kunig, Rechtsstaatsprinzip, S. 278 ff.

¹² Vgl. Stern, Staatsrecht Bd. I, S. 776 ff.

III. Das Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG) als Grundlage des Umweltstaats

Um den Begriff des Umweltstaats und seinen Stellenwert im Verfassungsgefüge zu konkretisieren, ist ein Blick auf die Staatstheorie von Nutzen. Der Staat legitimiert sich durch die Wahrung des Gemeinwohls, konkretisiert durch den Fundamentalstaatszweck Sicherheit. Diesem Zweck kann der Staat nur durch die Monopolisierung der Gewalt entsprechen. Insoweit als die Gewalt beim Staat monopolisiert ist, muß er den Bürger schützen. Die Schutzpflicht des Staates wird so gesehen zur Gegenleistung für die Akzeptanz des Gewaltmonopols durch den Bürger. Sie wird damit zum Bestandteil der Legitimation des Staates durch den fundamentalen Sicherheitszweck. Im Problem der ökologischen Sicherheit kehrt das Urproblem des modernen Staates zurück, die physische Existenz des Menschen zu schützen, freilich nun nicht mehr allein gegen Formen der individuellen und direkten Gewalt, sondern gegen entpersönlichte, technische Gewalt, die den Lebensraum des Menschen und so mittelbar ihn selbst bedroht.¹³ Demnach ist der Umweltschutz heute also wesentlicher Bestandteil des Staatszwecks Sicherheit und teilt dessen hohen Rang als Fundamentalstaatszweck. Ergänzt wird die Legitimation staatlichen Handelns in diesem Zusammenhang durch die Notwendigkeit, Kollektivgüter bzw. öffentliche Güter und Interessen zu bewahren, indem über sie kollektiv verbindlich entschieden wird.¹⁴ Dies insbesondere deshalb, weil nur über die glaubhafte Androhung von Zwang gegen sog. Trittbrettfahrer gewährleistet werden kann, daß sich alle Bürger an den Lasten für die Erhaltung des Kollektivguts beteiligen, so daß durch Ausschluß der „Free-Rider-Option“ die Beteiligung an den Kosten des Kollektivguts zu einer auch individuell rationalen Handlungsstrategie wird. Mittel hierzu ist wiederum in der Regel das Instrument des Rechts¹⁵, zu dessen Durchsetzung es des Staates bedarf. Vor diesem Hintergrund ist der Staat aus staatsrechtlicher Sicht zwingend verpflichtet die Umwelt zu schützen, will er nicht seine Legitimation verlieren. Folge einer solchen Legitimitätseinbuße wäre nicht zuletzt, daß die Akzeptanz des Gewaltmonopols durch die Bürger ins Wanken gerät. Denn das Verbot privater Gewaltsamkeit und privater Rechtsdurchsetzung läßt sich nur dadurch rechtfertigen, daß der Staat seiner Schutzpflicht nachkommt. Tut er dies nicht, verwirkt er den Anspruch auf Gesetzesgehorsam und ebnet den Weg zur Selbstjustiz und damit zur Reprivatisierung der Staatsaufgabe Sicherheit, in deren Folge sich der demokratisch verfaßte Rechtsstaat seiner eigenen Grundlage beraubt.¹⁶ Dies ist der Kontext, in dem das staatliche Gewaltmonopol, der Staatszweck Sicherheit samt Schutzaufgabe und die korrespondierende Friedenspflicht der Bürger im Verhältnis von Rechtsstaat und Umweltstaat ihre Entfaltung finden. In der damit verbundenen eingreifend-schützenden Doppelfunktion hat sich der Staat als Rechtsstaat zu bewähren, der die Rechtssphären der Bürger im Sinne größtmöglicher Freiheit zu

¹³ Isensee, HStR Bd. III, § 57, Rn. 47.

¹⁴ Willke, Ironie des Staates, S. 232 f.

¹⁵ Vgl. dazu Höhle, Moral und Politik, S. 773; Böckenförde, Recht, Staat, Freiheit, S. 105 f.

¹⁶ Vgl. Murswiek, Umweltschutz als Staatszweck, S. 63 ff.; Isensee, Grundrecht auf Sicherheit, S. 56.

koordinieren hat. Indem der Staat dem Bürger über die Schutzpflicht einen grundrechtlichen Ausgleich für das aus dem Gewaltmonopol fließende Verbot der Selbsthilfe bietet, wird das Gewaltmonopol zum staatsrechtlichen Begründungsansatz der Schutzpflichten und gleichzeitig über diese in die Grundrechte transponiert.¹⁷

Mit der Erkenntnis, daß Umweltschutz ein wesentlicher Bestandteil des Staatszwecks Sicherheit ist, wird nur eine Aussage über das abstrakte „Ob“ staatlicher Schutzpflichten ausgesagt. Das konkrete „Wie“ kann letztlich nur anhand des Verfassungsrechts beurteilt werden. Hiermit rückt Art. 20a GG in das Blickfeld. Durch diese Staatszielbestimmung wird der Wille des Verfassungsgebers zum Ausdruck gebracht, daß der Staat die Aufgabe hat, die Entwicklung in Zeiten eines sich immer mehr beschleunigenden technologischen und sozialen Wandels nicht treiben zu lassen, sondern sie in Bahnen zu lenken, auf vorgegebene Ziele hin zu steuern.¹⁸ Indem Art. 20a GG das staatliche Handeln in gewissem Umfang vorab auf Umweltstaatlichkeit determiniert, wird der Verfassung freilich ein Stück „Offenheit“ genommen, der politische Prozeß reglementiert, die Rolle des demokratischen Gesetzgebers auf den Vollzug vorgegebener Ziele reduziert und - möglicherweise - einer Entwicklung zum verfassungsgerichtlichen Jurisdiktionsstaat der Weg bereitet.¹⁹ Daher können nur elementare, nicht nur vorübergehende Gemeinwohlbelange als Staatszielbestimmungen in der Verfassung ihren Niederschlag finden.²⁰ Unter Einbeziehung der historischen Entwicklung, des Verfassungsvergleichs, sowie des Völker- und Europarechts lassen sich fünf Grundstaatsziele identifizieren, zu denen die materielle Rechtsstaatlichkeit in Form des Schutzes der Menschenwürde und der individuellen Freiheit, die Sozialstaatlichkeit, die Kulturstaatlichkeit, die Friedensstaatlichkeit sowie die Umweltstaatlichkeit zählen.

Durch die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG wird der Umweltstaat als gleichwertig neben den anderen in Art. 20 I, III und 28 I S. 1 GG genannten Staatsstrukturprinzipien etabliert. Die indikative Formulierung des Art. 20a GG in Form des Wortes „schützt“ weist dem Staat die Rolle eines Patrons, die Funktion eines Treuhänders, der im Interesse der Umwelt handeln muß, zu. Infolgedessen sind seine Organe verpflichtet, den Schutz der Umwelt materiell und prozedural durch die Entwicklung effektiver Schutzkonzepte zu gewährleisten. Konkret ist der Staat nicht nur dazu verpflichtet, selbst keine Schädigungen an den natürlichen Lebensgrundlagen zu bewirken oder ihre Schädigung durch Dritte zu verhindern. Er ist vielmehr auch dazu verpflichtet, durch positives Handeln die Beseitigung bereits eingetretener Schäden sowie die Pflege der natürlichen Lebensgrundlagen

¹⁷ Isensee, FS Sendlar, S. 39 (60 f.); Murswiek, Staatliche Verantwortung, S. 92, 102 ff., 121; Robbers, Sicherheit als Menschenrecht, S. 192; ferner Bettermann, Der totale Rechtsstaat, S. 3 ff.; Merten, Rechtsstaat und Gewaltmonopol, S. 56 f.

¹⁸ Sommermann, Staatsziele, S. 374.

¹⁹ H.H. Klein, DVBl. 1991, S. 729 (734 ff.); Merten, DÖV 1993, S. 368 (376); vgl. auch Böckenförde, Staat, Verfassung, Demokratie, S. 185 ff. (insbesondere 191 ff.).

²⁰ Bericht der Sachverständigenkommission „Staatsziele/Gesetzgebungsaufträge“, Bonn 1983, S. 46; Sommermann, Staatsziele, S. 375.

sicherzustellen.²¹ Infolgedessen hat der Staat durch Gefahrenabwehr, aber auch durch Risikovorsorge unterhalb der Gefahrenschwelle²² zu gewährleisten, daß alle menschlichen Aktivitäten umweltverträglich gestaltet werden bzw. sogar unterlassen werden, wenn irreversible Schäden an Umweltgütern drohen.²³ Die aus Art. 20a GG fließende staatliche Langzeitverantwortung für künftige Generationen unterstreicht die Bedeutung des Vorsorgeprinzips für den Umweltstaat. Sie stellt gleichzeitig die Verbindung zum von der Rio-Deklaration völkerrechtlich vorgegebenen Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung her.²⁴ Da letzterer einem internationalen umweltpolitischen Wertekonsens entspricht, ja sich bereits seine Anerkennung als Völkergewohnheitsrechts herauszukristallisieren beginnt, können seine Vorgaben nicht ohne Rückwirkungen auf die Auslegung des Art. 20a GG bleiben.²⁵ Dies gilt um so mehr, als zwischen beiden Normbereichen in Form der Verantwortung für zukünftige Generationen weitgehende inhaltliche Kongruenz herrscht.²⁶ Im „offenen Verfassungsstaat“ des Grundgesetzes können Staatzielbestimmungen dementsprechend dort, wo sich Interpretationsspielräume eröffnen, im Wege einer völkerrechtskonformen Auslegung²⁷, konkretisierende Impulse aus dem internationalen Recht empfangen.²⁸ Dies gilt erst Recht für die Vorgaben des Europarechts, die im europäischen Verfassungsverbund über die gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung²⁹ auf Art. 20a GG einwirken. In der Folge sind die aus dem Umweltgemeinschaftsrecht (Art. 6 und Art. 174 ff. EGV) sowie aus dem Umweltvölkerrecht (Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung, Rio-Deklaration, Agenda 21) fließenden Vorgaben zur Konkretisierung des Inhalts von Art. 20a GG heranzuziehen. Vor diesem Hintergrund ist mit nicht erneuerbaren Ressourcen sparsam umzugehen, während bei der Nutzung erneuerbarer Ressourcen das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten ist. Daher muß, wenn zur Verwirklichung eines umweltbelastenden Vorhabens verschiedene gleichwertige Alternativen zur Verfügung stehen, von denen die eine die Umwelt weniger belastet, die umweltverträglichere Alternative gewählt werden. Das setzt wiederum voraus, daß Alternativen ermittelt werden.³⁰ Mit Blick auf die umweltbezogene Integrationsklausel des Art. 6 EGV liegt es daher nahe, auf der politischen Ebene sog. strategische (auf Programme, Pläne und Gesetze bezogene) Umweltverträglichkeitsprüfungen einzuführen, die

²¹ Murswiek, in: Sachs, Art. 20a, Rn. 33; Schink, DÖV 1997, 221 (226); Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 20a, Rn. 3; F.Kein, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 20a, Rn. 9; Brönneke, Umweltverfassungsrecht, S. 161.

²² Brönneke, Umweltverfassungsrecht, S. 161 f.

²³ Steiger, in: Grundzüge des Umweltrechts, Rn. 78; Murswiek, in: Sachs, Art. 20a, Rn. 33; Schink, DÖV 1997, 221 (226).

²⁴ So auch die ganz überwiegende Meinung in der Literatur: Bernsdorff, NuR 1997, S. 328 (332); Steiger, in: Grundzüge des Umweltrechts, Rn. 87 ff.; Murswiek, in: Sachs, Art. 20a, Rn. 32 ff.; Kloepfer, DVBl. 1996, S. 73 (78); Waechter, NuR 1996, S. 321 (326); auf den Inhalt dieser Begriffe wird später bei der Behandlung des Vorsorgeprinzips ausführlich zurückzukommen sein.

²⁵ Zur Bedeutung der einer völkerrechtlich und europarechtlich veranlaßten Rechtsvergleichung für die Fortentwicklung des Staats- und Verwaltungsrechts Sommermann, DÖV 1999, S. 1017 (1026 ff.).

²⁶ Ebenso Frenz, UTR 49 (1999), S. 37 (40 ff.).

²⁷ Vgl. etwa BVerfGE 74, S. 358 (370) zur EMRK; E 82, S. 106 (120); E 83, S. 119 (128), E 88, S. 103 (112); Bleckmann, DÖV 1996, S. 137 (140 f.); Tomuschat, in: HStR Bd. VII, § 172, Rn. 27 ff.

²⁸ Einen Überblick über diese Internationalisierung der Staatsziele gibt Sommermann, Staatsziele, S. 252 ff.

²⁹ Vgl. Häberle, EuGRZ 1991, S. 261 ff.; Sommermann, Staatsziele, S. 280 ff. (insbesondere S. 293 ff.)

³⁰ Murswiek, in: Sachs, Art. 20a, Rn. 47.

auf der Vollzugsebene durch die bekannten projektbezogenen Umweltverträglichkeitsprüfungen ergänzt werden. Desweiteren verlangt die Langzeitverantwortung des Staates ein vorsorgendes Handeln der Entscheidungsträger dergestalt, das eine besondere Berücksichtigung von Langzeitrissen erfolgt³¹, in deren Konsequenz bei der rechtlichen Bewertung von Schadstoffbelastungen auch deren Summation über Jahre hinweg Rechnung getragen wird. Die Bezeichnung des Staates als Adressat des Schutzauftrags besagt allerdings nicht, daß dieser nunmehr allein für den Umweltschutz zuständig ist. Umweltschutz ist auch eine gesellschaftliche Aufgabe. Ganz in diesem Sinne ist der Staat über Art. 20a GG aufgefordert, solche gesellschaftlichen Kräfte zu stützen und zu stärken, die mithelfen können, den Umweltschutz in gesellschaftlicher Verantwortung zu verwirklichen.³²

IV. Das Vorsorgeprinzip als Leitprinzip des Umweltstaats

Der Umweltstaat ist demnach also der Staat der Umweltvorsorge. Sein Leitprinzip ist das Vorsorgeprinzip. Angesichts der Tatsache, daß die wirtschaftliche, technische und wissenschaftliche Entwicklung zunehmend Schadensmöglichkeiten geschaffen hat, deren zeitliche Wirkungen weit in die Zukunft reichen, deren Eintrittswahrscheinlichkeit nicht mehr anhand der Lebenserfahrung festgestellt werden kann und deren Einordnung in einen konkreten Verursachungszusammenhang angesichts komplexer Wirkungszusammenhänge nicht mehr möglich ist, kurzum also durch Ungewißheit geprägt ist, erweist sich der Gefahrenbegriff und die mit ihm aufs engste verbundene Eingriffsdogmatik des Ordnungsrechts als nicht mehr zeitgemäß, um die mit dieser Entwicklung verbundenen Herausforderungen an die vom Staat zu gewährende Sicherheit zu bewältigen.³³ Angesichts der Herausforderung durch das Trias Komplexität, Geschwindigkeit (einschließlich der damit verbundenen Notwendigkeit zu raschem Handeln) und Unsicherheit hat der Staatszweck Sicherheit eine zusätzliche Dimension erhalten. Diese baut zwar nach wie vor auf der klassischen Gefahrenabwehr auf, greift jedoch über letztere hinaus, indem sie die Etablierung eines ergänzenden rechtlichen Instrumentariums unter dem Begriff der Risikovorsorge erfordert.³⁴ Vorsorge bedeutet dem Wortsinn nach die Schaffung eines Vorrats für die Zukunft durch Verzicht in der Gegenwart. In Gegenüberstellung zur Gefahrenabwehr kann man den Zweck der Vorsorge so konkretisieren: Die „Sorge“ betrifft die Abwehr konkreter

³¹ Murswiek, NVwZ 1996, S. 222 (225); Kloepfer, DVBl. 1996, S. 73 (77, 78); Steiger, in: Grundzüge des Umweltrechts, Rn. 103.

³² Hoffmann-Riem, Die Verwaltung 1995, S. 425 (430 ff.); Kloepfer/Vierhaus, in: Kloepfer, Anthropozentrik, S. 55 ff.; Berg, in: FS Stern, S. 421 (438 ff.); Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG Bd. II, Art. 20a, Rn. 54.

³³ So bereits Marburger, Die Regeln der Technik im Recht, S. 112 ff.; ebenso Wahl/Appel, in: Wahl, S. 29 f.; Preuß, in: Grimm, Staatsaufgaben, S. 523 (530); Scherzberg, VerwArch 84 (1993), S. 484 (490 ff.); Köck, AöR 121 (1996), S. 1 (17 ff.); Ladeur, Umweltrecht der Wissensgesellschaft, S. 11 ff.; R. Wolf, in: Beck, Politik in der Risikogesellschaft, S. 378 (407 ff.).

³⁴ Wahl/Appel, in: Wahl, S. 29 f.; Preuß, in: Grimm, Staatsaufgaben, S. 523 (530); Scherzberg, VerwArch 84 (1993), S. 484 (490 ff.); Köck, AöR 121 (1996), S. 1 (17 ff.); Ladeur, Umweltrecht der Wissensgesellschaft, S. 11 ff.; R. Wolf, in: Beck, Politik in der Risikogesellschaft, S. 378 (407 ff.).

Gefahren, die „Vor-Sorge“ hingegen Maßnahmen, die vor der Entstehung von Gefahren liegen.³⁵ Es geht mithin um jenen unterhalb der Gefahrenschwelle liegenden Bereich der abstrakten Besorgnis, der mangels hinreichender Wahrscheinlichkeit nur die Möglichkeit eines Umweltschadens begründen kann. Der Begriff der Besorgnis beschreibt dabei den theoretischen - im Unterschied zur reinen Spekulation aber auf wissenschaftliche Plausibilitätsgründe gestützten - Anfangsverdacht, der empirisch allerdings noch wenig verfestigt oder belegbar ist. Demnach ist z.B. die nachgewiesene abstrakte bzw. potentielle Schadenseignung als Vorsorgeanlaß hinreichend. Vorsorge ist damit zuvorderst auf die Bewältigung von durch Ungewißheit und Unsicherheit definierte Risikosituationen angelegt; nur mögliche Umweltgefahren oder -schäden sollen vermieden und soweit wie möglich minimiert werden. Zum Objekt der Vermeidung wird statt des Schadens bereits die Gefahr, mit dem Ziel, die Fehleinschätzung einer Gefahr zu vermeiden.³⁶ Gewissermaßen wird hier durch das Vorsorgeprinzip - unter Verzicht auf bestimmte, einem Risiko korrelierende Chancen³⁷ - ein Vorrat an Sicherheit geschaffen. Maßgebliche Konsequenz der Erweiterung des klassischen Gefahrenabwehrmodells durch das Vorsorgemodell ist eine Vorverlagerung des zulässigen Eingriffszeitpunkts für umweltschützende staatliche Maßnahmen. Der Begriff der Vorsorge beschreibt (ebenso wie derjenige der Abwehr) die Rechtsfolge bzw. konkreter das Instrument, mit dem der Staat auf den Tatbestand des Risikos (bzw. der Gefahr) vorgehen kann und muß. Die Reaktion auf die Tatbestände der Gefahr und des Risikos erfolgt also mittels der Instrumente Abwehr und Vorsorge.³⁸ Der dem Wortsinn der Vorsorge immanente Begriff des Vorrats weist jedoch gleichzeitig noch auf eine weitere Dimension hin: Mit den zunehmend knapp werdenden natürlichen Ressourcen ist gegenwärtig sparsam umzugehen, um sie künftigen Generationen im Interesse ihrer Lebensfähigkeit als Vorrat zu erhalten. Diese Ressourcenvorsorge erfüllt zugleich den Zweck, Umweltressourcen im Interesse ihrer zukünftigen Nutzung zu schonen. Hierdurch sollen „Freiräume“ in Gestalt „künftiger Lebensräume“ für Mensch und Natur sowie in Form von Belastungs- bzw. Belastbarkeitsreserven erhalten werden.³⁹ Der Begriff der Vorsorge konkretisiert sich in diesem Zusammenhang auf einen für alle umweltbeanspruchenden Tätigkeiten akkumulativ wirkenden Grundsatz der Nichtausschöpfung ökologischer Belastungsgrenzen.⁴⁰

³⁵ Ossenbühl, NVwZ 1986, S. 161 (162 f.).

³⁶ Vgl. Hansen-Dix, Gefahr im Polizeirecht, S. 21; Scherzberg, VerArch 84 (1993), S. 484 (497 f.); Petersen, Schutz und Vorsorge, S. 198 f.; Wahl/Appel, in: Wahl, S. 76; Köck, AöR 121 (1996), S. 1 (19).

³⁷ Zu diesem Aspekt ausführlich Kloepfer, UTR 5 (1988), S. 31 ff.

³⁸ Hier wird in Rechtsprechung und Schrifttum zumeist nicht deutlich unterschieden, wenn z.B. von Gefahrenabwehr und Vorsorge gesprochen wird. Diese begriffliche Differenzierung findet sich - soweit ersichtlich - in ähnlicher Weise sonst nur bei Reich, Gefahr-Risiko-Restrisiko, S. 8 f., der Vorsorge und Abwehr als „Tätigkeiten“ beschreibt.

³⁹ Die dahinter stehende sog. „Freiraumthese“ geht insbesondere auf die Gesetzesbegründung zum BImSchG vom 15.3.1974 zurück (BT-Drs. 7/179, S. 32) und wurde von Feldhaus, DVBl. 1980, S. 133 (135) und Sellner, NJW 1980, S. 1255 (1257) aufgegriffen und vertiefend entwickelt.

⁴⁰ Ausführlich dazu Lübke-Wolff, in: Bizer/Koch, Sicherheit, S. 47 (55 f., 68 f.) m.w.N.; ähnlich Rehbinder, in: Grundzüge des Umweltrechts, Instrumente, Rn. 30.

Das Vorsorgeprinzip impliziert bereits von seinem Sinn und Zweck her eine Beweislastumkehr. Denn insoweit als es ihm um die Bewältigung von durch Ungewißheit geprägten Risikosituationen geht, ist ein Regulativ notwendig, das seinem präventiven Inhalt Geltung verschafft. Damit ist allerdings noch nichts über Art und Umfang der Beweislastumkehr gesagt. Diese kann nicht pauschaler Natur sein. Denn eine völlige Umkehr der Beweislast, die - ebenso wie der Grundsatz des „in dubio pro securitate“ - vom Risikoverursacher im Ergebnis den Nachweis der Unschädlichkeit seiner Betätigung, seiner Anlage oder seines Produkts verlangt, ist schon aus erkenntnistheoretischen Gründen nicht möglich, grundrechtsdogmatisch schon daher nicht zu rechtfertigen und im Interesse der vielfältigen positiven Effekte des wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Fortschritts auch gar nicht wünschenswert. Im Rahmen eines Vorsorgeanlasses, mithin eines abstrakten Besorgnispotentials, oder aber der vielzitierten Situation eines non liquet, in der die bestehende Ungewißheit mit den verfügbaren Untersuchungsmitteln nicht aufgeklärt werden kann, wirkt das Vorsorgeprinzip nach dem rechtlichen Muster einer widerlegbaren Gefährlichkeitsvermutung. Um diese Vermutung zu erschüttern, ist der Risikoverursacher gehalten, Tatsachen darzulegen und im Sinne einer begründeten Wahrscheinlichkeit zu beweisen. Dies erscheint in Anknüpfung an die durch die Sphärentheorie vorgenommene Beweislastverteilung schon deshalb gerechtfertigt, weil es der Vorhabensbetreiber ist, der die Allgemeinheit mit einem Risikopotential konfrontiert. Aus seinem Einflußbereich stammt das Risiko, und in seinem Einflußbereich liegen die Tatsachenfragen, die sich nicht aufklären lassen und damit zu jener Situation des non liquet führen. Mit anderen Worten, derjenige, in dessen Einflußsphäre die Ungewißheit entstanden ist, hat aufgrund seiner Sachnähe eines Wissensvorsprung, der sinnvollerweise genutzt werden muß. Nur wenn der Staat in Erfüllung seiner Schutzpflichten nicht erst parallel zur technischen Entwicklungsforschung eine eigene Wirkungsforschung veranlassen muß, kann den Vorgaben des Vorsorgeprinzips tatsächlich entsprochen werden. Die Beweislastumkehr des Vorsorgeprinzips wirkt insoweit als Anreiz für den Risikoverursacher, parallel zur Entwicklungsforschung eigene Wirkungsforschung zu betreiben, um so die rechtliche Gefährlichkeitsvermutung in einem - wo notwendig, eigens dafür eingerichteten - Verfahren, in dem auch die Belange des Risikobetroffenen berücksichtigt werden, zu widerlegen. In diesem Rahmen dürfen die Anforderungen an die Beweislast weder beim Risikoverursacher noch beim potentiellen Risikobetroffenen den Grad eines positiven Beweises der Schädigungsmöglichkeit bzw. -unmöglichkeit erreichen. Vielmehr muß es ausreichend sein, daß Tatsachen ermittelt und angeführt werden, aus denen sich begründete Anzeichen für mögliche Risiken und Gefährdungslagen ergeben. Ist auf diese Weise ein Besorgnisanlaß begründet worden, oder besteht eine Situation des non liquet, so ist es Sache des Risikoverursachers, die angestellte Hypothese bzw. die Vermutung über bestimmte Ursache-Wirkungs-Beziehungen zu widerlegen und den draus hergeleiteten Besorgnisanlaß zu erschüttern. Dabei muß aber auch er nicht den Beweis der Schadensunmöglichkeit erbringen, sondern es genügt, wenn Tatsachen ermittelt und vorgebracht werden, aus denen sich - im Verhältnis zum potentiellen Schaden - eine

begründete Wahrscheinlichkeit für die Unmöglichkeit eines Schadenseintritts ergibt. Aufgrund des rechtsstaatlichen Gesetzesvorbehalts, den die verfassungsrechtliche Grundnorm des verfassungsrechtlichen Vorsorgeprinzips, Art. 20a GG, nochmals unterstreicht, sind Eingriffe in die Rechte von Bürgern nur auf gesetzlicher Grundlage möglich. Eine Beweislastumkehr durch die Verwaltung und die Rechtsprechung, die einen Eingriff in Grundrechte darstellt, kann daher nur im Rahmen einer gesetzlichen Grundlage, die hierfür den notwendigen Spielraum läßt, erfolgen. Jener Spielraum ist dabei anhand der im Gesetz zum Ausdruck gekommenen Risikobewertung des Gesetzgebers auszuloten. Diese Bewertung ist primär aus der Gesamtkonzeption der Gesetzesmaterie zu entnehmen und nicht nur am Wortlaut einer Vorschrift festzumachen, der oftmals einen eher zufälligen Charakter trägt.⁴¹ Abgesehen von dieser gesetzgeberischen Wertung müssen aber insbesondere auch die grundrechtlichen Bezüge einer Beweislastentscheidung mitberücksichtigt werden.

Mit dem Vorsorgeanlaß ist zunächst nur der Ausgangs- bzw. Ansatzpunkt des Vorsorgeprinzips beschrieben. Dies bedeutet, daß damit noch keine Aussage über den Inhalt und die Reichweite der jeweils zu ergreifenden, konkreten Vorsorgemaßnahmen getroffen wird. Desweiteren - und hier wird in der Diskussion um das Vorsorgeprinzip oftmals nicht deutlich genug unterschieden⁴² - geht es zunächst „nur“ um das Vorsorgeprinzip in der Form eines allgemeinen Rechtsprinzips des Umweltrechts bzw. eines aus Art. 20a GG fließenden Optimierungsauftrags. In dieser Form richtet es sich unmittelbar zunächst nur an den Gesetzgeber, der den Vorsorgeanlaß im Rahmen spezieller Fachgesetze ausgestalten kann und unter Umständen auch muß.⁴³ Verwaltung und Rechtsprechung werden von der hier in Rede stehenden Form des Vorsorgeprinzips daher nur mittelbar erreicht, indem sie seine Vorgaben im Rahmen der Auslegung und Anwendung von Gesetzen zu berücksichtigen haben. Das Vorsorgeprinzip ist vor diesem Hintergrund also weder eine im Gewande eines Verfassungsprinzips daherkommende allgewaltige generelle Eingriffsermächtigung des Staates zur Schaffung totaler ökologischer Sicherheit. Noch soll mit seiner Hilfe die polizeirechtliche Generalklausel auf abstrakte Besorgnispotentiale ausgedehnt werden.

V. Der Umweltstaat als Herausforderung des Rechtsstaats

Der dynamisch-vorsorgende Charakter des Umweltstaats weitet das Betätigungsfeld des Staates - wenn auch nicht „flächendeckend“⁴⁴ - aus, indem er die staatlichen Kompetenz- und Eingriffstitel in Umsetzung des Schutzgedankens ausweitet. Insoweit trägt der Umweltstaat durchaus Züge jenes in der Literatur diskutierten und oben beschriebenen „Präventions-

⁴¹ Ausführlich dazu Berg, Beweismaß und Beweislast, S. 100 ff.

⁴² So zu Recht auch Lübke-Wolff, in: Bizer/Koch, Sicherheit, S. 47 (53); Di Fabio, Jura 1996, S. 566 (570).

⁴³ Dazu ausführlich oben Zweiter Teil, 3. Kapitel unter XXX.

⁴⁴ So aber die Befürchtung von Grimm, Zukunft der Verfassung, S. 199.

Staates“.⁴⁵ Hierdurch gerät der Umweltstaat zwangsläufig in ein Spannungsverhältnis zum Rechtsstaatsprinzip, insbesondere zu dessen in den Grundrechten verkörperten materiellen Gehalt. Dieser Aspekt beschreibt allerdings nur die eine Seite der Medaille. Denn andererseits ist der Umweltstaat mit Blick auf die gemeinsame Schnittmenge der Sicherheits- und Schutzdimension aber auch deckungsgleich mit dem Rechtsstaat. Dies wird besonders deutlich in der oben dargestellten Entwicklung hin zum vorsorgenden Rechtsstaat: Dem Rechtsstaatsprinzip ist neben seiner bewahrenden Funktion auch immer ein dynamisches Element immanent gewesen, das seine Anpassung an die jeweiligen Herausforderungen der Zeit ermöglicht hat. Dementsprechend konnten verschiedene Phasen des Rechtsstaats unterschieden werden. Gegenwärtig findet wieder eine Umbruchphase statt, in der sich das Rechtsstaatsprinzip in Reaktion auf die Herausforderungen des Umweltstaats fortentwickelt und die ihm seit jeher innewohnende Schutzfunktion, die vor dem Hintergrund des liberalen Rechtsstaats stark zurückgedrängt worden war, wieder stärker betont. So gesehen korrespondiert der Umweltstaat in der gemeinsamen Schnittmenge der Schutzfunktion durchaus dem Rechtsstaat. Gleichzeitig kollidiert der Umweltstaat mit der klassischen liberalen Abwehrfunktion des Rechtsstaats. Die für das Rechtsstaatsprinzip herausgearbeitete sog. „Janusköpfigkeit“ des Rechtsstaats⁴⁶ kommt vor dem Hintergrund der Herausforderungen des Umweltstaats voll zum Tragen, nachdem sie in den vorausgehenden Phasen des Rechtsstaats - aus den dargelegten Gründen - fast ein wenig in Vergessenheit geraten war.

Der vorstehend durch das Schlagwort „vorsorgend“ gekennzeichnete Rechtsstaat muß Abwehr- und Schutzfunktion miteinander vereinen und zum Ausgleich bringen. Der Umweltstaat bringt, wie insbesondere die Ausführungen zum Staatszweck Sicherheit belegen, die im Rechtsstaat seit jeher enthaltene Schutzfunktion in Erinnerung und legitimiert ein entsprechendes staatliches Handeln. Im Rahmen der durch die Schutzfunktion beschriebenen gemeinsamen Schnittmenge steht der Umweltstaat daher in keinem Spannungsverhältnis zum Rechtsstaat. Erst mit Blick auf die klassische liberale Abwehrfunktion wird jenes Spannungsverhältnis zwischen Rechtsstaat einerseits und Umweltstaat andererseits aktiviert.

Der umfassende Anspruch des durch das Vorsorgeprinzip definierten Umweltstaates führt – trotz der gemeinsamen Schnittmenge zwischen rechtsstaatlicher und umweltstaatlicher Schutzdimension – zu Kollisionen mit Vorgaben des Rechtsstaatsprinzips. Gerade der dynamisch-vorsorgende Charakter des Vorsorgeprinzips muß fast zwangsläufig auf die unter dem Dach des Rechtsstaatsprinzips vereinten, auf Bestand und Rechtssicherheit angelegten Rechte, Rechtsgüter und Rechtsprinzipien stoßen. Als Grenze des Vorsorgeprinzips wird in

⁴⁵ Vgl. Denninger, KJ 1988, S. 1 ff.; Grimm, Zukunft der Verfassung, S. 197 ff.; vgl. auch Wahl/Appel, in: Wahl, S. 55 ff.

⁴⁶ Mit diesem Begriff die Schutzfunktion des Rechtsstaats betonend Bettermann, Der totale Rechtsstaat, S. 5 ff.; Kunig, Rechtsstaatsprinzip, S. 278 ff.; ähnlich Merten, Rechtsstaat und Gewaltmonopol, S. 29 ff.; Schmidt-Aßmann, in: HStR Bd. I, § 24, Rn. 1 und 31 f.; Isensee, Grundrecht auf Sicherheit, S. 21; Grimm, Zukunft der Verfassung, S. 211 ff.

Praxis und Literatur daher das Verhältnismäßigkeitsprinzip bezeichnet.⁴⁷ Sofern dies abstrakt und undifferenziert geschieht bleibt freilich der Ansatzpunkt der rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung unklar. Vielmehr kann das Verhältnismäßigkeitsprinzip seine Kontrollwirkung nur in Verbindung mit betroffenen individuellen Rechtspositionen entfalten.⁴⁸ Rechtliche Begrenzungs- und Aussagekraft erhalte diese erst durch die Relationen, die unter Berufung auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip gebildet werden. Dementsprechend kommt heute der subjektiven Dimension des Verhältnismäßigkeitsprinzips, die im Verständnis des materiellen Rechtsstaats primär aus den Grundrechten fließt, die entscheidende Bedeutung zu. Daher ist die Verhältnismäßigkeitsprüfung von Vorsorgemaßen in der Grundrechtsprüfung zu verorten. Erst aus letzterer ergibt sich, welche legislativen und in der Folge administrativen Grenzen der Rechtsstaat dem Umweltstaat setzt.

VI. Die Grundrechte als rechtsstaatlicher Rahmen des Umweltstaats

Aufgrund unterschiedlichen Wirkdimensionen der Grundrechte entstehen mehrpolige Verfassungsrechtsverhältnisse. Der status negativus, gewährleistet durch das grundrechtliche Abwehrrecht, setzt die Freiheit des Bürgers als dem Staat vorgegeben voraus und zielt darauf ab, sie vor ungerechtfertigten Eingriffen des Staates zu bewahren. Dies bewirkt das Abwehrrecht dadurch, daß es Bereiche privater Selbstbestimmung (Schutzbereiche) umhegt, jeden staatlichen Eingriff hierin unter Rechtfertigungszwang stellt und diese an rechtsstaatliche Voraussetzungen formeller und materieller Art knüpft.⁴⁹ Demgegenüber vermittelt die grundrechtliche Schutzpflicht einen status positivus. Mit der Schutzpflicht wird auf grundrechtlicher Ebene an den Staatszweck Sicherheit angeknüpft. Ihr zufolge hat der Staat die Unversehrtheit der grundrechtlichen Güter zwischen Privaten und damit Sicherheit zwischen den Privaten zu garantieren. Dennoch richten sich Abwehrrecht und Schutzpflicht an denselben Adressaten, den Staat. Wenn dem Staat zwei Grundrechtsträger mit gegensätzlichen Interessen gegenüberstehen, entsteht auf diese Weise ein grundrechtlich determiniertes Dreieck zwischen dem Staat an der Spitze, dem (durch die Umweltnutzung) „Betroffenen“, welchem ein grundrechtlicher status positivus in Form eines Rechts auf Schutz zukommt, am Ende des einen Schenkels und (dem durch die Umweltnutzung) „Begünstigten“, welchem ein status negativus in Form eines Rechts auf Eingriffsabwehr zusteht, am Ende des anderen Schenkels.⁵⁰ Dieses Grundrechtsdreieck beschreibt

⁴⁷ BVerwGE 69, S. 37 (44) zu § 5 I Nr. 2 BImSchG; Sendler, JuS 1983, S. 255 (256 f.); Ossenbühl, NVwZ 1986, S. 161 (167 f.); Rengeling, Umweltvorsorge, S. 37 ff.; Trute, Vorsorgestrukturen, S. 72 ff.; Di Fabio, in: FS Ritter, S. 807 (828 ff.); Lübke-Wolff, in: Bizer/Koch, Sicherheit, S. 47 (63 ff.).

⁴⁸ Trute, Vorsorgestrukturen, S. 77; Rengeling, Umweltvorsorge, S. 56 ff.; Di Fabio, in: FS Ritter, S. 807 (833). Überraschend ist dennoch, daß die genannten Autoren das Verhältnismäßigkeitsprinzip dennoch abstrakt vorab erörtern. Allgemein zum konkretisierten grundrechtlichen Anknüpfungspunkt des Verhältnismäßigkeitsprinzips: Wendt, AöR 104 (1979), S. 414 (461 ff.); Schnapp, JuS 1983, S. 850 (854 f.).

⁴⁹ Isensee, in: HStR Bd. V, § 111, Rn. 2; ausführlich hierzu Schlink, EuGRZ 1984, S. 457 ff.; Alexy, Theorie der Grundrechte, S. 272 ff.

⁵⁰ Vgl. dazu Isensee, in: HStR Bd. V, § 111, Rn. 4 f.; Hufen, in: Grimm, Wachsende Staatsaufgaben, S. 273 (276 ff.); Hermes, Grundrecht auf Schutz, S. 199 ff.; ferner Groß, VerwArch 88 (1997), S. 89 (102 ff.) für das

grundrechtsdogmatisch im Ansatz das, was – ergänzt um das Schutzgut der Umwelt (Art. 20a GG) in der Arbeit als mehrpoliges Verfassungsrechtsverhältnis bezeichnet wird.

Die rechtsstaatlichen Grenzen des Umweltstaats lassen sich vor diesem Hintergrund nicht isoliert anhand der Grundrechte des Begünstigten (Art. 12, 14 GG) bestimmen. Erst die Herstellung einer Symmetrie der Rechtspositionen im Rahmen des mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnisses gibt im jeweiligen Fall Auskunft über die rechtsstaatlichen Grenzen des Umweltstaats. Dazu gehört es, die Grundrechte des Betroffenen sowie die aus Art. 20a GG fließende Schutzpflicht des Staates für die Umwelt mit in den Blick zu nehmen.

1. Die Wirtschaftsfreiheit

Gleichwohl sind die Grundrechte des Begünstigten im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis ein maßgeblicher Ausgangspunkt für die Grenzziehung. Zu den zentralen, durch die Wirtschaftsfreiheit grundrechtlich verbürgten Positionen des Begünstigten zählt in diesem Zusammenhang der Anspruch auf Genehmigung, die über den Bestands- und Vertrauensschutz gewährleistete Investitions- und Planungssicherheit, der über die prozedurale Dimension der Grundrechte gewährleistete Anspruch auf Kooperation, das Interesse an schnellen Genehmigungsverfahren sowie der Schutz vor neuartigen und kumulativen Grundrechtsbeeinträchtigungen, die den sog. neuen Instrumenten des kooperativen Staats entspringen. Geschützt wird die Position des Begünstigten ganz generell durch das klassische rechtsstaatliche Verteilungsprinzip⁵¹: Mittels der grundrechtlichen Eingriffsdogmatik samt dem ihr folgenden Eingriffsschema wirkt der Schutz des Abwehrrechts zugunsten einer Bewahrung des status quo. Der Staat muß jede umweltstaatliche Reform einem Abwägungsprozeß mit den die Wirtschaftsfreiheit gewährleistenden Grundrechten unterwerfen und dabei sein „besseres Recht“ beweisen. Mit anderen Worten trifft den Staat bei der Umsetzung umweltstaatlicher Vorgaben grundsätzlich eine Rechtfertigungslast, ihm obliegt also die Darlegungs- und Beweislast bei der Verwirklichung des Umweltstaats. Die über die Grundrechte vermittelte rechtsstaatliche Verteilungsregel wird damit zu der maßgeblichen rechtsstaatlichen Grenze des Umweltstaats. Sie darf daher nicht als solche durch umweltstaatliche Vorgaben in Frage gestellt werden.

Die mit der Teilhabethese von Murswiek im Lederwarenfabrik-Fall verfolgte, umweltstaatlich motivierte Umformung der Grundrechte von Freiheitsrechten zu Teilhabeansprüchen kehrt das grundlegende rechtsstaatliche Verteilungsprinzip generell um. In ihrem Gefolge könnten umweltbelastende Tätigkeiten untersagt werden, ohne daß dies einer Rechtfertigung bedürfte. Damit laufen hier die Freiheitsgrundrechte mit ihrer ausdifferenzierten Eingriffsdogmatik leer und belassen den Bürger gegenüber staatlichem bzw. gesetzgeberischem Handeln schutzlos.

Umweltrecht; Trute, Vorsorgestrukturen, S. 215 ff. am Beispiel des Immissionsschutzrechts.

Denn wo der Verursacher von Umweltbelastungen sich materiellrechtlich nicht auf Freiheitsrechte berufen kann, ist weder eine Verhältnismäßigkeitsprüfung erforderlich, noch obliegt dem Gesetzgeber eine grundsätzliche Argumentations- und Beweislast hinsichtlich der Schädlichkeit von Umweltbeeinträchtigungen. Mit der Teilhabethese gewinnt der Gesetzgeber einen nahezu unbegrenzt weiten Gestaltungsspielraum; er muß nur noch die Anforderungen der Verteilungsgerechtigkeit, vor allem diejenigen des Art. 3 I GG, beachten. Dies stellt eine mit der Konzeption des Grundgesetzes nicht vereinbare Rückkehr zum rein formellen Rechtsstaat dar, die das tragende materielle Element des Rechtsstaats ausblendet.⁵²

Als Verstoß gegen das rechtsstaatliche Verteilungsprinzip stellt sich auch ein umweltstaatlich bzw. ökologisch präformierter Grundrechtsschutz dar, bei dem die Nutzung bzw. (die damit oftmals verbundene) Schädigung von Umweltgütern von vornherein aus dem Schutzbereich eines Grundrechts herausgenommen wird (daher auch enge Tatbestandstheorie genannt). Dies bedeutet nicht, wie in irreführender Weise behauptet wird, die Anerkennung eines „Grundrechts auf Umweltverschmutzung“. Eine solche Sichtweise verkennt den Charakter der weiten Tatbestandstheorie als einer Konstruktionstheorie, die erst im Endergebnis eine Feststellung hinsichtlich der Reichweite einer grundrechtlichen Freiheit gemessen an den Grenzen des Umweltstaats erlaubt. Ihr zufolge ist die Umweltnutzung notwendiger Bestandteil der Inanspruchnahme der mit dem Schutzbereich eines Grundrechts gewährleisteten „natürlichen“ Freiheit. Hiermit ist jedoch allein eine Aussage über den potentiellen Grundrechtsschutz getroffen, nicht aber über den effektiven Garantiebereich des jeweiligen Grundrechts, der erst im Rahmen der Vorgaben des mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnisses bestimmt werden kann. Entscheidend ist der Weg zu diesem Endergebnis, der durch das rechtsstaatliche Verteilungsprinzip vorgeprägt ist. Dieses läßt sich aber nur im Rahmen des dogmatischen Eingriffs-Schranken-Schemas, dessen Voraussetzung wiederum die weite Tatbestandstheorie ist, verwirklichen.

Auch eine – de lege (constitutione) ferenda diskutierte – ökologische Ausgestaltung der wirtschaftsrelevanten Grundrechte oder die Etablierung ökologischer Grundpflichten und Verfassungserwartungen können die Wirkkraft der grundrechtlich verbürgten Wirtschaftsfreiheit zu Lasten des Begünstigten nicht in verfassungsrechtlich zulässiger Weise verschieben. Auch diese Ansätze einer umweltstaatlich motivierten Effektuierung des Umweltschutzes stoßen an die Grenzen des rechtsstaatlichen Verteilungsprinzips, das auf der dogmatischen Struktur der grundrechtlichen Abwehrdimension aufbaut.⁵³ All jene de lege (constitutione) lata und de lege (constitutione) ferenda diskutierten Ansätze in der grundrechtsdogmatischen Diskussion, die Möglichkeiten einer umweltstaatlich motivierten Verschiebung der rechtsstaatlichen Grenzen sein könnten, haben sich aus diesem Grunde als

⁵¹ Ausführlich hierzu Dritter Teil, 1. Kapitel unter XXX.

⁵² Vgl. Zweiter Teil, 1. Kapitel unter XXX.

⁵³ Dazu Dritter Teil, 1. Kapitel unter XXX.

mit den Vorgaben des Rechtsstaats nicht vereinbar, zumindest aber bei rechtsstaatsverträglicher Auslegung als wirkungslos erwiesen.

2. Die Schutzpflichten aus Grundrechten

Im Unterschied zur Rechtsposition des Begünstigten, der sich auf die dogmatisch gefestigte und unumstrittene Dimension der Grundrechte als Abwehrrechte samt rechtsstaatlichem Verteilungsprinzip berufen kann, ist hinsichtlich der Position des Betroffenen, ebenso wie für die staatliche Schutzpflicht aus Art. 20a GG, noch vieles ungeklärt und umstritten. Weitgehende Einigkeit besteht nur dahingehend, daß bei der Herstellung einer Symmetrie der Rechtspositionen noch erhebliche Defizite bestehen.

Nach geltendem Verfassungsrecht werden die Interessen des Betroffenen weder durch ein allgemeines „Umweltgrundrecht“, noch durch umweltspezifische Aussagen in den Grundrechten geschützt. Angesichts der Schwierigkeiten, den materiellen Gehalt eines Grundrechts auf Umweltschutz zu bestimmen, ist ein solches allerdings auch de lege (constitutione) ferenda ungeeignet, die Position des Betroffenen zu stärken. Im Zuge einer sowohl national⁵⁴ als auch international⁵⁵ geführten Diskussion haben sich allerdings drei Bausteine eines prozeduralen Umweltgrundrechts herauskristallisiert: Das Recht auf Information, das Recht auf Partizipation und das Recht auf Zugang zum Gericht.

In materieller Hinsicht fließen aus den Art. 14, 2 I und II GG (teilweise i.V.m. Art. 1 I GG) verschiedene „umweltschützende Teilgewährleistungen“⁵⁶, die einen grundrechtsvermittelten, individualbezogenen, freilich „nur“ punktuellen Umweltschutz ermöglichen. Damit ist allerdings bisher nur eine Aussage über den umweltbezogenen Schutzbereich der genannten Grundrechte getroffen. Hiervon zu trennen ist die Frage nach ihrer Wirkdimension, mithin die Frage, ob sie in ihrer Abwehr- oder Schutzdimension zugunsten des Betroffenen wirken.

Die im Schrifttum entwickelten Ansätze zur Stärkung der Position des Betroffenen, die eine Ausweitung der grundrechtlichen Abwehrdimension anstreben, setzen dogmatisch alle am Begriff des Grundrechtseingriffs an. Dieser wird in der Folge erheblich ausgeweitet und damit kaum noch handhabbar. Mit einer Interpretation des Art. 2 I GG als Recht auf Freiheit von Umweltbelastungen, das naturgemäß durch einen kaum eingrenzbaren Schutzbereich gekennzeichnet ist, wird bei einem weiten Eingriffsbegriff der Kreis der Grundrechtsträger so erweitert, daß die von Art. 19 IV GG gezogene Grenze zur Popularklage überschritten und ein

⁵⁴ Vgl. etwa Kloepfer, Grundrecht, S. 24 und 25 f., die dieser (mißverständlich) als teilhaberechtliche Konzeption begreift. Zutreffender ist insoweit seine Anknüpfung am „status activus processualis“. Vgl. ferner Brönneke, ZUR 1993, S. 153 (157 f.), dessen Ansätze auf die prozedurale Konzeption eines Umweltgrundrechts hinauslaufen.

⁵⁵ Dazu bereits oben Dritter Teil, 1. Kapitel unter XXX; vgl. hier nur Ruffert, Subjektive Rechte, S. XXX.

⁵⁶ Begriff bei Kloepfer, Umweltrecht, S. 116.

unkonturierter, allgemeiner bzw. umweltbezogener Gesetzesvollziehungsanspruch begründet wird.⁵⁷ Hinzu kommt die rechtsstaatlich bedeutsame Gefahr, daß aus einer unreflektierten Kombination von weitem Schutzbereich und weitem Eingriffsbegriff angesichts vielfältiger Fernwirkungen staatlichen Verhaltens aus dem Gesetzesvorbehalt ein „Totalvorbehalt“ für alle umweltbezogenen Beeinträchtigungen folgt. Ein solcher würde nicht nur die rechtsstaatlich und umweltstaatlich notwendige Effektivität und Flexibilität der Verwaltung weitgehend beseitigen, sondern mit Blick auf das Übermaßverbot auch die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers erheblich mindern. Nicht zuletzt würde aus einer solchen unbegrenzten Ausdehnung der Abwehrdimension eine Machtverlagerung auf die Judikative resultieren, die nicht nur das rechtsstaatliche Prinzip der Gewaltenteilung, sondern auch die Rechtssicherheit gefährden könnte.⁵⁸ Die aus diesen dogmatischen Ansätzen folgenden dogmatischen Verwerfungen sind angesichts der Tatsache, daß sie komplizierte und im Ergebnis wenig kohärente Versuche der Korrektur nach sich ziehen, zu vermeiden.

Realistischer erscheint es da schon, wenn der Eingriffsbegriff für spezielle Grundrechte, deren Schutzbereich näher umgrenzt ist, differenziert erweitert wird. Dies wurde mit dem abwehrrechtlichen Ansatz im „Ermöglichungs-, Förderungs- und Duldungsfall“ versucht. In diesen Fällen soll durch eine Ausdehnung des Eingriffsbegriffs eine Zurechnung privaten Verhaltens an den Staat erreicht werden, so daß die Grundrechte in ihrer abwehrrechtlichen Dimension aktiviert werden können. Um einen effektiven Grundrechtsschutz zu gewährleisten, kann eine Erweiterung des Eingriffsbegriffs rechtsstaatlich durchaus geboten sein. So betrachtet bildet der erweiterte Eingriffsbegriff eine Reaktion auf die neuen Bedrohungen grundrechtlich geschützter Positionen.⁵⁹ Die damit verbundene Stärkung der Abwehrdimension der Grundrechte ist dabei freilich nicht die einzige Reaktionsmöglichkeit. Eine andere besteht in der Anerkennung zusätzlicher Grundrechtsdimensionen. Mit der dogmatischen Entwicklung einer Schutzdimension der Grundrechte, insbesondere durch das BVerfG,⁶⁰ war ein weiterer Ansatz gefunden, der zwar von seiner Stoßrichtung her nicht deckungsgleich mit der Erweiterung des Eingriffsbegriffs ist, jedoch vielfältige Überschneidungen aufweist.⁶¹ Im Bereich dieser Überschneidungen, der speziell die hier interessierenden mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnisse in Form des „Ermöglichungs-, Förderungs- und Duldungsfalls“ betrifft, resultiert das Bestreben den Eingriffsbegriff zu erweitern aus der Erkenntnis, daß die Effektivität der grundrechtlichen Schutzdimension im Vergleich mit der Durchschlagskraft des subjektiven Abwehrrechts und der Stringenz

⁵⁷ Ähnlich Scherzberg, DVBl. 1989, S. 1128 (1129) m.w.N.

⁵⁸ A. Roth, Verwaltungshandeln, S. 163 ff.; Scherzberg, DVBl. 1989, S. 1128 (1130); Weber-Dürler, VVDStRL 57, S. 57 (76 f.); Gallwas, Faktische Beeinträchtigungen, S. 75, 94 f.; Stern, Staatsrecht III/1, S. 1207; differenzierend Lübke-Wolff, Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte, S. 72 ff., 228 ff. und 308 ff. jeweils m.w.N.

⁵⁹ W. Roth, Faktische Eingriffe, S. 261 ff.; Weber-Dürler, VVDStRL 57, S. 57 (75 f.); A. Roth, Verwaltungshandeln, S. 141 f., 210 ff.

⁶⁰ Hierzu bereits oben Dritter Teil, 1. Kapitel unter XXX.

⁶¹ Diesen wichtigen Aspekt sehen Lübke-Wolff, Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte, S. 71; A. Roth;

(zumindest der klassischen) Eingriffsdogmatik eher schwach ausgeprägt bleibt.⁶² Angesichts der Tatsache, daß die Erweiterung des Eingriffsbegriffs schon im Bereich der bipolaren Verfassungsrechtsverhältnisse so erhebliche Probleme bereitet, daß mitunter von einem dogmatischen „Chaos“ die Rede ist⁶³, ist zu unterscheiden: Einerseits geht es um die bipolaren Verfassungsrechtsverhältnisse, innerhalb deren die Effektuierung (letztlich geht es nicht um eine Erweiterung) der grundrechtlichen Abwehrdimension mittels des sog. modernen Eingriffsbegriffs⁶⁴ durchaus ihre Berechtigung hat, bedenkt man die neuen Instrumente des kooperativen Staats. Andererseits geht es um multipolare Verfassungsrechtsverhältnisse, mit dem Ziel, innerhalb dieser die konstatierte Schwäche der grundrechtlichen Schutzdimension mittels einer Ausdehnung der Abwehrdimension zu überwinden. Wenn allerdings die grundrechtliche Schutzdimension die Abwehrdimension der Grundrechte effektiv ergänzt, dann besteht kein Bedarf mehr, letztere über eine Erweiterung des Eingriffsbegriffs auszudehnen. Denn der Schutzgürtel, den Abwehr- und Schutzdimension der Grundrechte gemeinsam um die grundrechtlichen Schutzgüter bauen, ist grundsätzlich in der Lage einen umfassenden und effektiven Schutz zu gewährleisten. Um allerdings die dogmatische Überstrapazierung, mit der die Ausdehnung der Abwehrdimension in multipolaren Verfassungsrechtsverhältnissen verbunden ist, auch mit Blick auf ihr richtiges Ziel, die Position des Betroffenen zu verbessern, obsolet werden zu lassen, muß das Potential der grundrechtlichen Schutzdimension dogmatisch weiter erschlossen und effektuiert werden.

Die aus den Grundrechten fließende Schutzpflicht des Staates ist zwar im deutschen Verfassungsrecht allgemein anerkannt, jedoch ist weder ihre dogmatische Herleitung, noch die Bestimmung ihres Inhalts, ihrer Reichweite und des diesbezüglich anzulegenden Maßstabs noch ihre Wertigkeit im Verhältnis zu den Abwehrrechten hinreichend geklärt. Sofern Private grundrechtlich geschützte Rechtsgüter beeinträchtigen, hat der Betroffene nach ganz herrschender Meinung aufgrund der Schutzdimension des jeweiligen Grundrechts gegen den Staat einen Anspruch auf effektiven Schutz vor Gefahren und Risiken. Dessen jeweiliger Inhalt läßt sich abstrakt allerdings nur schwer bestimmen, da Schutzpflichten - anders als Abwehrrechte, die sich gegen ein bestimmtes Verhalten des Staates richten - nicht nur durch eine einzige bestimmte Handlung erfüllt werden können. In der Folge beläßt die Schutzpflicht dem Staat und seinen politischen Instanzen, insbesondere dem primär zuständigen Gesetzgeber, ein Ermessen, wie sie die Schutzpflicht erfüllen. Ziel dieses Ermessens ist aber immer die effektive Erfüllung der Schutzpflicht, so daß ein verfassungsrechtlicher Mindeststandard an Grundrechtsschutz gewährleistet sein muß. Maßstab soll insoweit nach vorherrschender Auffassung das Untermaßverbot sein, dessen Inhalt und Vorgaben jedoch in

Verwaltungshandeln, S. 157 ff.; Weber-Dürler, VVDStRL 57, S. 57 (77 f.).

⁶² So zu Recht A. Roth; Verwaltungshandeln, S. 132 f.; Weber-Dürler, VVDStRL 57, S. 57 (78); siehe dazu bereits Dritter Teil, 1. Kapitel unter XXX.

⁶³ Schulte, Schlichtes Verwaltungshandeln, S. 88 m.w.N.

⁶⁴ Instruktiver Überblick bei Sachs, JuS 1995, S. 303 ff.; Schulte, Schlichtes Verwaltungshandeln, S. 85 ff.; W. Roth, Faktische Eingriffe, S. 7 ff.; Haussühl, VBIBW 1998, S. 90 (91 ff.).

starkem Maße klärungsbedürftig sind. Dabei entspricht der Staat seiner Verpflichtung zur effektiven Erfüllung der grundrechtlichen Schutzpflicht nicht schon durch den Erlaß einer Schutznorm. Vielmehr muß er auch für ihre praktische Umsetzung und ihre reale Akzeptanz sorgen. Folglich bildet die Schutzpflicht nicht nur einen Maßstab für Exekutive und Judikative bei der Anwendung und Auslegung der Gesetze ihres thematischen Bereichs dahingehend, daß diese im Zweifel so zu interpretieren sind, daß sie einen wirksamen Grundrechtsschutz bieten. Sondern die gesetzlichen Schutzvorkehrungen ihrerseits müssen - dem dynamischen Charakter der Schutzpflicht entsprechend - dem technischen und gesellschaftlichen Wandel im Wege einer Nachbesserung immer wieder angepaßt werden.

Die Existenz einer aus den Grund- bzw. Menschenrechten fließenden umweltbezogenen Schutzpflicht des Staates wird für die europäische Ebene durch die Rechtsprechung des EGMR zu Art. 8 EMRK, den hieran nach Art. 6 II EUV anknüpfenden gemeinschaftlichen Grundrechtsschutz sowie die neuere Rechtsprechung des EuGH zu den Grundfreiheiten bestätigt. Vermittelt über die Achtung des Privat- und Familienlebens gem. Art. 8 EMRK entwickelte der EGMR eine umweltschützende Teilgewährleistung, die sowohl eine Abwehr- als auch eine Schutzdimension umfaßt.⁶⁵ Zu der umfassenden Schutzdimension des Art. 8 EMRK gehört nicht nur der Schutz vor schwerwiegenden Umweltbelastungen, sondern - gewissermaßen als prozedurale Absicherung - auch ein Anspruch auf umweltrelevante Informationen. Begrenzte Ansätze einer umweltbezogenen Schutzpflicht des Staates lassen sich auch den völkerrechtlich verbürgten Menschenrechten entnehmen. Allein im sog. „soft law“ finden sich allerdings umweltspezifische materielle und prozedurale Gewährleistungen, die an ein Umweltgrundrecht erinnern. Maßgeblich ist insoweit die Rio-Deklaration, die in ihrem Grundsatz 1 ein „Recht auf ein gesundes und produktives Leben im Einklang mit der Natur“ für „die Menschen“ formuliert, das durch das verfahrensrechtliche Trias von Information, Partizipation und Rechtsschutz in Grundsatz 10 ergänzt wird.

Dogmatisch läßt sich die grundrechtliche Schutzpflicht wie folgt herleiten: Jedes Grundrecht enthält nach der Grundentscheidung des „Basis-Grundrechts“ des Art. 1 I GG nach dessen Satz 2 eine Abwehrdimension („achten“) und eine Schutzdimension („schützen“), die um das jeweilige Grundrechtsgut einen lückenlosen, sich ergänzenden Schutzgürtel vor Eingriffen bzw. Beeinträchtigungen – gehen sie nun vom Staat oder von Privaten aus – ziehen. Dieser umfassende Schutzgürtel, der sich solchermaßen im Wortlaut und in der systematischen Bedeutung des Art. 1 I GG festmachen läßt, hat seine Wurzeln im Sinn und Zweck der Grundrechte, der die in den Vertragstheorien angelegte Legitimation des Staates aus dem Staatszweck Sicherheit (grundrechtliche Schutzdimension) und seiner rechtsstaatlichen Begrenzung (grundrechtliche Abwehrdimension) widerspiegelt und konsequenterweise in der Doppelseitigkeit des materiellen Rechtsstaats eine Entsprechung findet. Grundrechtliche

⁶⁵ So explizit auch Ruffert, Subjektive Rechte, S. 50; Groß, JZ 1999, S. 326 (330).

Abwehr- und Schutzdimension haben ihren Ausgangspunkt demnach beide in der objektiven Grundrechtsnorm⁶⁶, die jedes Grundrecht formuliert. Diese objektive Grundsatznorm, anschaulicher auch als Grundrechtstatbestand bezeichnet, wird durch das grundrechtliche Schutzgut definiert, das den Gegenstand des Grundrechtsschutzes bildet.⁶⁷ Andere Autoren sprechen hier von der „Grundrechtsgewährleistung“, verstanden als Hülle, die ein Bündel von normativen Wirkungen und Direktiven umschließt.⁶⁸ Aus dem Grundrechtstatbestand folgt – der Vorgabe des Art. 1 I S. 2 GG entsprechend – sowohl die staatliche Achtungspflicht, als auch die staatliche Schutzpflicht. Dem verfassungsrechtlichen Verständnis der Grundrechte als Normen, die subjektive öffentliche Rechte verleihen, entsprechend⁶⁹, muß der staatlichen Schutzpflicht dann aber auch ein Anspruch des Grundrechtsträgers auf Unterlassung bzw. auf Schutz korrespondieren. Die effektive Reichweite der grundrechtlichen Schutzpflicht kann über das Untermaßverbot bestimmt werden, das dogmatisch zwar dem Übermaßverbot beim Abwehrrecht korrespondiert, jedoch nicht – wie teilweise behauptet wird – mit diesem identisch ist. Beide sind ihrem unterschiedlichen dogmatischen Ausgangspunkt bzw. ihrer unterschiedlichen dogmatischen Funktion entsprechend inhaltlich verschieden konzipiert, ähneln sich dabei aber in ihrer Struktur. Demnach ähnelt die Rechtsfolge der Schutzpflicht auch im Bereich der Schranken-Schranken derjenigen des Abwehrrechts, so daß – zumindest nach der hier entwickelten Konkretisierung des Untermaßverbots – der dogmatischen Gleichberechtigung von Abwehrrecht und Schutzpflicht der Weg geebnet wäre.

Im Umweltstaat, der mit Blick auf die zu bewältigende Komplexität durch rechtsstaatlich bedenkliche materielle Steuerungsdefizite gekennzeichnet ist⁷⁰, erfüllt das Verfahrensrecht eine wichtige kompensatorische Bedeutung.⁷¹ Die prozedurale Wirkkomponente der Grundrechte ergänzt – korrespondierend dem jeweiligen Verursacher der Grundrechtsbeeinträchtigung⁷² – sowohl die Abwehr- als auch die Schutzdimension der Grundrechte. Die Ergänzung hat gleichzeitig eine Kompensationsfunktion. Sie ist demgemäß um so zwingender, je geringer die materielle Steuerungskraft des Grundrechts im konkreten Falle ausfällt. So gesehen kommt dem prozeduralen Grundrechtsschutz gerade im Bereich der grundrechtlichen Schutzpflichten, die dem Gesetzgeber notwendigerweise einen weiten Gestaltungs- und Einschätzungsspielraum gewähren, eine besondere Bedeutung zu. Der prozedurale Grundrechtsschutz kann im Rahmen der grundrechtlichen Schutzdimension über das Trias von Information, Beteiligung und Rechtsschutz bewirkt werden. Dieses prozedurale

⁶⁶ Vgl. dazu BVerfGE 6, S. 32 (40); E 35, S. 79 (114); ferner Scherzberg, DVBl. 1989, S. 1128 (1133); Dirnberger, Recht auf Naturgenuß, S. 177.

⁶⁷ Vgl. Isensee, in: HStR Bd. V, § 111, Rn. 40 f.; Hesse, Verfassungsrecht, Rn. 310 spricht von „Normbereich“.

⁶⁸ Vgl. etwa Bumke, Grundrechtsvorbehalt, S. 55 f.; ähnlich Alexy, Theorie der Grundrechte, S. 224.

⁶⁹ Dazu Alexy, Theorie der Grundrechte, S. 159 ff.; Ramsauer, AöR 111 (1986), S. 502 (513 ff.).

⁷⁰ Dazu ausführlich Zweiter Teil, 1. Kapitel unter XXX.

⁷¹ Vgl. grundlegend hierzu G. Calliess, Prozedurales Recht, S. 60 ff.; speziell zum Umwelt- und Technikrecht Burmeister, UTR 5 (1988), S. 121 (122 ff.).

⁷² Ungenau insoweit Alexy, Theorie der Grundrechte, S. 446.

Trias spiegelt sich in Ansätzen nicht nur im deutschen Umwelt- und Technikrecht, sondern gewinnt insbesondere durch das Europa- und Völkerrecht klare Konturen.

So wie der EGMR im Fall Guerra zur effektiven Erfüllung der Schutzpflicht aus Art. 8 EMRK dem Betroffenen einen Anspruch auf Information einräumte, kann auch aus der grundrechtlichen Schutzpflicht der Art. 2 II oder 14 I GG ein Recht auf Information folgen: Ohne Informationen über die Gefährlichkeit eines Vorhabens können die Betroffenen die von ihm ausgehenden Risiken nicht einschätzen. Dies ist aber unabdingbare Voraussetzung für jedes Handeln seitens der Betroffenen, so daß ohne die notwendigen Informationen jedweder Schutz ihrer Rechtsgüter leerläuft. Der Informationsanspruch ist hier also notwendige Voraussetzung des Grundrechts- bzw. Menschenrechtsschutzes.

Die Beteiligung Betroffener an den ihre Grundrechte gestaltenden Genehmigungsverfahren gehört zum Minimum prozeduralen Grundrechtsschutzes.⁷³ Sie ist ein Äquivalent für den fehlenden Einfluß auf die Entscheidungsfindung innerhalb der Verwaltung und für den verkürzten Individualrechtsschutz im Zuge der oftmals geringen gerichtlichen Kontrolldichte⁷⁴, die für die grundrechtlichen Schutzpflichten geradezu typisch ist. Dies gilt insbesondere dort, wo der Gesetzgeber durch die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe der Verwaltung Handlungsspielräume einräumt. Denn die entscheidende Grenzziehung zwischen den Grundrechten der Beteiligten des mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnisses erfolgt in diesem Fall nicht durch den Gesetzgeber, sondern erst im Verwaltungsverfahren. Die effektive Beteiligung ist hier grundrechtlich gebotener Ersatz für die Unbestimmtheit gesetzlicher Regelungen und der damit zumeist einhergehenden geringeren gerichtlichen Kontrolldichte.⁷⁵

Auf Grundlage der prozeduralen Gewährleistungsinhalte der grundrechtlichen Schutzpflicht, ergänzt um demokratietheoretische Aspekte, sowie im Zuge einer zumindest im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts zwingend gebotenen Entwicklung, ist schließlich der Zugang zum Gericht –jedenfalls im Bereich des hier interessierenden Umweltrechts – über den gegenwärtigen, durch subjektives Recht und Schutznormtheorie definierten status quo hinaus zu erweitern. Die verfassungs- und europarechtlich gebotene Tendenzwende im Rechtsschutz weist in Richtung einer Interessentenklage, zumindest aber einer deutlichen Ausweitung des Individualrechtsschutzes, die die Anforderungen an die Betroffenheit absenkt. Die gebotene Tendenzwende kann sowohl mittels einer entsprechend „aufgeladenen Version“ der Schutznormtheorie, die rechtlich anerkannte Interessen einbezieht, bewirkt werden.⁷⁶ Sie kann aber auch durch eine gesetzgeberische

⁷³ BVerfGE 53, S. 30 (66).

⁷⁴ Vgl. etwa BVerfGE 61, S. 82 (115); BVerwG, NVwZ 1985, S. 745.

⁷⁵ So deutlich wird das BVerfG selbst nicht. In diesem Sinne aber das Sondervotum der Richter Heußner und Simon BVerfGE 53, S. 69 (75, 77 ff.); ebenso Held, Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens, S. 97; Burmeister, UTR 5 (1988), S. 121 (157 ff.); Grimm, NVwZ 1985, S. 865 (871); Roßnagel, JuS 1994, S. 927 (930) jeweils m.w.N.

⁷⁶ So für die europarechtliche Vorgaben etwa Schoch, NVwZ 1999, S. 457 (465); Dörr, in: Sodan/Ziekow, VwGO, EVR, Rn. 453; ähnlich auch Steinberg, ZUR 1999, S. 126 (129).

Neuformulierung des § 42 II VwGO dergestalt realisiert werden, daß derjenige klagebefugt ist, der in einem tatsächlichem Interesse beeinträchtigt wird, das zu den von der streitentscheidenden Norm (rechtlich) geschützten Interessen gehört.⁷⁷

3. Das Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG)

Abschließend ist noch ein Blick auf den Fall zu werfen, in dem die gemeinsame Schnittmenge zwischen Rechtsstaat und Umweltstaat gar nicht tangiert ist, also keine grundrechtlichen Schutzpflichten betroffen sind. In dieser Konstellation sind die umweltstaatlichen Vorgaben weniger streng bzw. weitreichend, so daß sich die Anforderungen an die Rechtfertigung umweltstaatlich motivierter Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit erhöhen. Denn hier steht das grundrechtliche Abwehrrecht des Begünstigten der umweltstaatlichen (Gemeinwohl-) Verantwortung im Rahmen der klassischen, durch das rechtsstaatliche Verteilungsprinzip definierten Eingriffsdogmatik gegenüber. Trotz der auch hier vertreten Verantwortung des Staates für das Gemeinwohl, wurde dieses bipolare Verfassungsrechtsverhältnis jedoch aus dogmatischen Gründen zugunsten einer (künstlichen) Betrachtung der Problematik im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnisses aufgebrochen. Ziel war es, den Gemeinwohlbelang des Umweltschutzes vom bipolaren Verfassungsrechtsverhältnis zwischen Begünstigtem und Staat zu trennen, um dem als umweltstaatlichem Defizit erkannten, kongruenten Interesse des Staates an der Förderung der Wirtschaftsfreiheit Rechnung zu tragen und damit gleichzeitig den Blick für die gesellschaftliche Verantwortung im Umweltstaat zu öffnen.⁷⁸ Insbesondere außerhalb der gemeinsamen Schnittmenge von Rechtsstaat und Umweltstaat, wo es um die nicht subjektivierbare, rein objektivrechtliche Umsetzung der umweltstaatlichen Vorgaben geht, ist das Interesse des Staates am Wirtschaftswachstum prekär. Zwar verfolgt der Staat mit der Förderung der Wirtschaftsfreiheit unter dem Stichwort der Wachstumsvorsorge ein (auch) verfassungsrechtlich anerkanntes legitimes Ziel.⁷⁹ Ebenso wie dieses (objektivrechtliche) Ziel durch die grundrechtlich verbürgte Wirtschaftsfreiheit gesellschaftlich (und sogar subjektivrechtlich) abgesichert wird, muß aber auch das (objektivrechtliche) Ziel der Umweltvorsorge gesellschaftlich flankiert werden. Da eine Subjektivierung der umweltstaatlichen Vorgaben außerhalb der durch die grundrechtliche Schutzpflicht definierten Schnittmenge zwischen Rechtsstaat und Umweltstaat nicht möglich ist, muß hier eine Versubjektivierung im Wege verschiedener prozeduraler Vorkehrungen erfolgen. Der Begriff der Versubjektivierung ist in diesem Zusammenhang weit zu verstehen. Entscheidend ist, daß neben dem für das Gemeinwohl verantwortlichen Staat, wie im Bereich von Wirtschaftsfreiheit und Wachstumsvorsorge auch, eine gegenüber Staat und Verwaltung

⁷⁷ So für die europarechtlichen Vorgaben etwa Wegener, Rechte des Einzelnen, S. 295 f.; Winter, NVwZ 1999, S. 467 (473).

⁷⁸ Vgl. Dritter Teil, 2. Kapitel unter XXX und 3. Kapitel unter XXX.

⁷⁹ Dazu Dritter Teil, 1. Kapitel unter XXX.

unabhängige umweltstaatliche Flankierung erfolgt. Dies kann nicht nur durch organisatorische und institutionelle Vorkehrungen in Staat und Verwaltung geschehen, sondern auch durch die Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure in den staatlichen Entscheidungsprozeß. Mit Blick auf das Gesetzgebungsverfahren könnte vor diesem Hintergrund ein Ökologischer Rat bzw. ein „Sachverständigenrat für nachhaltige Entwicklung“ eingerichtet werden, und im Rahmen des Verwaltungsverfahrens könnte ein Umweltombudsman institutionalisiert und/oder die Verbandsklage eingeführt werden.

Auch im Rahmen der Wahrnehmung seiner Schutzaufgabe, mithin bei der Verwirklichung der umweltstaatlichen Vorgaben des Art. 20a GG durch Vorsorgemaßnahmen, hat der Gesetzgeber ein Untermaßverbot zu beachten. Maßstab ist insoweit das von ihm nach Art. 20a GG aufzustellende Schutzkonzept. Konkret ist dieses Schutzkonzept als umweltstaatliches Vorsorgekonzept zu verstehen, das Umweltziele (möglicherweise auch in Form von abstrakten Umweltqualitäts- und Umwelthandlungszielen) zu formulieren hat. In Erfüllung dieser Vorgabe hat der Gesetzgeber auf einer ersten Stufe, mit Bindungswirkung auch für sich selbst, ein auf langfristige Geltung angelegtes, jedoch mit Blick auf neue Erkenntnisse fortschreibungsfähiges Maßstäbengesetz - wie es unlängst vom BVerfG für den Bereich der ebenfalls komplexen und nur schwach determinierten Finanzverfassung gefordert wurde⁸⁰ - zu erlassen. Die darin formulierten Umweltziele sind dann auf der zweiten Stufe durch den Gesetzgeber für die einzelnen Schutzgüter durch konkrete Umweltqualitäts- und Umwelthandlungsziele in speziellen (Ausführungs-) Gesetzen zu präzisieren. Auf dieser Ebene könnte beispielsweise eine Umweltleitplanung als gesetzgeberische Vorgabe formuliert werden. Diese Umweltleitplanung müßte dann – ähnlich wie bei der Bauleitplanung – durch einen Umweltleitplan konkretisiert werden, der der Verwaltung regional geltende Qualitätsziele als Rahmen für die konkrete Einzelgenehmigung vorgibt. Auf diese Weise kann die Vorsorgemaßnahme von einer relativ abstrakten Ebene hin zur konkreten Einzelentscheidung durch hierarchische Qualitätsziele konkretisiert werden.

4. Die mehrpolige Verhältnismäßigkeitsprüfung

Vor diesem Hintergrund lassen sich die rechtsstaatlichen Grenzen, die die Grundrechte des Begünstigten dem Umweltstaat setzen, konkret jedoch nur anhand der Vorgaben des mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnisses, und dort im Rahmen einer mehrpoligen Verhältnismäßigkeitsprüfung samt Abwägung bestimmen. Dabei ist die gemeinsame Schnittmenge zwischen Rechts- und Umweltstaat in Form der Schutzfunktion von besonderer Bedeutung.⁸¹ Diese Schutzfunktion konkretisiert sich in den grundrechtlichen Schutzpflichten. Die grundrechtlichen Schutzpflichten verkörpern damit sowohl die subjektiv-rechtliche Variante des Umweltstaats, als auch die materiellrechtliche Variante des

⁸⁰ BVerfG, Urteil vom 11.11.1999, EuGRZ 1999, S. 617 ff. (vgl. unter C.I.1. Des Urteils).

Rechtsstaats. In den grundrechtlichen Schutzpflichten des Staates vereinigen sich insoweit umweltstaatliche und rechtsstaatliche Vorgaben. Überall dort also, wo grundrechtliche Schutzansprüche des Betroffenen mit grundrechtlichen Abwehrrechten des Begünstigten kollidieren, relativiert sich das Spannungsverhältnis zwischen Rechtsstaat und Umweltstaat. Die materiell-rechtsstaatlichen Grenzen des Umweltstaats definieren sich im Bereich dieser gemeinsamen Schnittmenge durch die grundrechtlichen Abwehrrechte einerseits, und die grundrechtlichen Schutzansprüche andererseits. Beide Grundrechtsdimensionen sind gleichermaßen Ausfluß des materiellen Rechtsstaats, beide kommen im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis zum Tragen. In der Konsequenz liegt es, daß im Rahmen der gemeinsamen Schnittmenge zwischen der subjektivrechtlichen Variante des Umweltstaats und der materiellrechtlichen Variante des Rechtsstaats, wie sie sich in den grundrechtlichen Schutzpflichten des Staates verkörpert, dem Umweltstaat weitaus weniger strenge Grenzen gesetzt sind als außerhalb dieser gemeinsamen Schnittmenge, wo allein objektivrechtliche Vorgaben des Umweltstaats wirken. Hinzu kommt die gewonnene Erkenntnis, wonach die grundrechtlichen Schutzpflichten, zumindest dort, wo im Bereich des Umweltschutzes durch die Verdrängung der autonomen Handlungsmöglichkeiten des Zivilrechts im Wege öffentlich-rechtlicher Präklusionsregelungen ein doppeltes Gewaltmonopol des Staates begründet wurde, gestärkt werden und den grundrechtlichen Abwehrrechten des Begünstigten in ihrer Wirkkraft gleichgestellt werden müssen. Vor diesem Hintergrund stellen sich die rechtsstaatlichen Grenzen bei einer mehrdimensionalen Betrachtungsweise, wie sie das mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis erlaubt, als weniger eng gezogen dar, als bei einer eindimensionalen, bipolaren Betrachtungsweise, die allein das grundrechtliche Abwehrrecht des Begünstigten und den umweltstaatlich motivierten Eingriff des Staates in den Blick nimmt. Diese Vorgaben sind bei der Lösung des Spannungsverhältnisses zwischen Rechtsstaat und Umweltstaat zu beachten und haben in die notwendige Abwägung einzufließen.

Konkret hat die Abwägung im Rahmen einer neu zu konstruierenden mehrpoligen Verhältnismäßigkeitsprüfung zu erfolgen. Wie bereits erwähnt bilden das Übermaßverbot auf der einen Seite und das Untermaßverbot auf der anderen Seite eine Art Korridor⁸², innerhalb dessen der Gesetzgeber den nach dem Gewaltenteilungsprinzip erforderlichen Spielraum hat, die kollidierenden Belange abzuwägen und in Ausgleich zu bringen. Daraus ergibt sich für die mehrpolige Verhältnismäßigkeitsprüfung folgende Struktur: Ihren Ausgangspunkt nimmt sie an den jeweiligen Rechtspositionen des mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnisses. Für jede von ihnen ist die 1. und 2. Stufe der mehrpoligen Verhältnismäßigkeitsprüfung gesondert

⁸¹ Dazu Zweiter Teil unter XXX.

⁸² Ablehnend gegenüber einer solchen Vorstellung Hain, DVBl. 1993, S. 982 (984); demgegenüber indizieren die oben dargestellten Auffassungen von Canaris, JuS 1989, S. 161 (163 f.); Jarass, AöR 110 (1985), S. 363 (382 ff.); Scherzberg, Grundrechtsschutz, S. 221 f.; Isensee, in: HStR Bd. V, § 111, Rn. 165 f. ein solches Modell; explizit spricht Hoffmann-Riem, DVBl. 1994, S. 1381 (1384 f.) von einem solchen Korridor. Brönneke, Umweltverfassungsrecht, S. 274 ff. konstruiert – unter gleichen Prämissen – ein sternförmiges Modell.

vorzunehmen. Mithin ist beim Begünstigten die 1. und 2. Stufe des Übermaßverbots zu prüfen. Beim Betroffenen ist die 1. und 2. Stufe des Untermaßverbots zu prüfen. Gleiches hat in entsprechender Form für den Gemeinwohlbelang Umweltschutz zu geschehen. Für den genauen Inhalt dieser Prüfungen, der sich grundsätzlich am Stichwort des Schutzkonzepts orientiert, kann auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen werden.⁸³ Auf der dritten Stufe der mehrpoligen Verhältnismäßigkeitsprüfung laufen dann die drei Prüfstränge zusammen. Bildlich gesprochen bedeutet dies, daß die Wände des Korridors auf der dritten Stufe nicht mehr unabhängig von einander - gewissermaßen eindimensional - betrachtet werden, sondern der Korridor nunmehr überhaupt erst in mehrdimensionaler Weise entsteht. Mit anderen Worten wird nicht mehr nur die linke oder rechte Wand betrachtet, sondern der Korridor in seiner Gesamtheit in den Blick genommen. Dies geschieht durch das Instrument einer mehrpoligen Güterabwägung, in deren Rahmen die Wechselbezüge zwischen den Rechtspositionen des mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnisses berücksichtigt und zum Ausgleich gebracht werden.

In der Folge gerät der eigene Wert der kollidierenden Abwägungsbelange stärker in das Blickfeld. Dabei verschieben gleichlaufende Belange anerkanntermaßen die Gewichtung im Rahmen der Abwägung. In der Folge erhält der umweltstaatliche und - mit Blick auf die grundrechtlichen Schutzpflichten - rechtsstaatliche Schutzaspekt in der Güterabwägung ein größeres Gewicht. Dieses Gewicht ist zunächst in der gemeinsamen Schnittmenge zwischen Rechtsstaat und Umweltstaat begründet.⁸⁴ Denn hier wird der grundrechtliche Freiheitseingriff unmittelbar dem ebenfalls im Rechtsstaatsprinzip verankerten grundrechtlichen Schutzanspruch gegenübergestellt. Sind also im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis grundrechtliche Schutzpflichten zugunsten des Betroffenen im Spiel, so hat die Abwägung hier ihren Ausgangspunkt zu nehmen. Hinzu treten dann als gleichlaufender Belang die „rein“ umweltstaatlichen Abwägungsgesichtspunkte. Sie steuern darüber hinaus aber auch die Abwägung im Rahmen der Schnittmenge mit. Dies hat seinen Grund darin, daß - bildlich gesprochen - der umweltstaatliche Kreis ja die Schnittmenge mitumfaßt. Dies bedeutet etwa, daß der Kern des Umweltstaats, das Vorsorgeprinzip samt seiner Vorgaben, die Abwägung innerhalb und außerhalb der Schnittmenge beeinflusst.

Übergreifende Leit- und Auslegungsmaxime im Rahmen der mehrpoligen Abwägung ist, ebenso wie bei der überkommenen Prüfung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, der Grundsatz der praktischen Konkordanz bzw. das in der Sache gleichgerichtete Abwägungsgesetz. Beide sind ihrer Struktur nach für mehrpolige Abwägungsprozesse offen. Daher muß eine mehrpolige praktische Konkordanz auf die wechselseitige Optimierung aller Rechtsgüter des mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnisses hin angelegt sein. Es müssen allen drei Rechtsgütern Grenzen gezogen werden, damit sie zur optimalen Wirksamkeit

⁸³ Zweiter Teil, 2. Kapitel unter XXX und 3. Kapitel unter XXX, sowie Dritter Teil, 3. Kapitel unter XXX.

gelangen können. Im Hinblick hierauf ist die Formulierung des Abwägungsgesetzes nur von „des anderen“ in „der anderen“ zu ändern, so daß es lautet: „Je höher der Grad der Nichterfüllung des einen Prinzips ist, desto größer muß die Wichtigkeit der Erfüllung *der* anderen sein“. Auf dieser Grundlage kann dann anhand der herausgearbeiteten Vorgaben die Bedeutung der verschiedenen abzuwägenden Belange ermittelt werden. Sofern hierbei die Belange von grundrechtlicher Schutzpflicht und ökologischer Schutzpflicht aus Art. 20a GG inhaltlich gleich laufen, können sie mit Blick auf ihre Wichtigkeit summiert werden. Die solchermaßen determinierte Abwägung hat sich an dem konkreten Schutzkonzept zu orientieren. In dessen Rahmen hat der Gesetzgeber die Rechtsgüter des mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnisses in einen optimierenden Ausgleich zu bringen.

Was die gerichtliche Kontrolldichte anbelangt, so gilt mit Blick auf das dogmatische Gebot der Gleichberechtigung von Abwehrrecht und Schutzpflicht, daß im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis, wo das Abwehrrecht des Begünstigten mit dem Schutzanspruch den Betroffenen kollidieren kann, die gerichtliche Kontrolldichte hinsichtlich der staatlichen Maßnahme absolut kongruent sein muß. Ist also im Rahmen der Schutzpflicht nur eine Evidenzkontrolle möglich, so darf hinsichtlich des kollidierenden Abwehrrechts nicht etwa eine Vertretbarkeits- oder gar intensivierete Inhaltskontrolle durchgeführt werden. Vielmehr ist dann auch bezüglich des Abwehrrechts nur die Durchführung einer Evidenzkontrolle geboten. Dies gilt konsequenterweise selbst dann, wenn bei isolierter (bipolarer) Betrachtung ein strengerer Kontrollmaßstab möglich wäre. Denn nur so kann die gebotene Symmetrie zwischen den Grundrechtspositionen des Begünstigten und des Betroffenen im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis gewahrt werden.

Als konkretisierender Bestandteil der mehrpoligen Verhältnismäßigkeitsprüfung ist eine Alternativenprüfung – und zwar mit Blick auf alle beteiligten Rechtspositionen – durchzuführen: Mit ihr werden staatliche Handlungsspielräume wiedereröffnet. So kann eine Variante sowohl mit den Vorgaben des Übermaßverbots als auch mit denjenigen des Untermaßverbots vereinbar sein. Die Alternativenprüfung zielt damit genau auf den beschriebenen Korridor zwischen beiden Verboten. Sie wird förmlich zum Instrument der im Rahmen der mehrpoligen Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmenden Gesamtabwägung, die der Herstellung praktischer Konkordanz zwischen den einzelnen Rechtspositionen des mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnisses dient. Denn indem die Alternativenprüfung Flexibilität bewirkt, hilft sie, das „richtige Maß“ zwischen Begünstigung und Belastung zu finden und damit die Balance im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis herzustellen.

⁸⁴ Zweiter Teil, 1. Kapitel unter XXX und 3. Kapitel unter XXX.

VII. Ergebnis

Die aus Art. 12 I GG und Art. 14 I GG fließenden Abwehrrechte des Begünstigten bestimmen vor diesem Hintergrund die rechtsstaatlichen Grenzen des Umweltstaats „nur“ mit. Sie müssen insbesondere im Bereich der Schnittmenge zwischen rechtsstaatlichen und umweltstaatlichen Vorgaben genügend Spielraum für die Balance der durch das mehrpolige Verfassungsrechtsverhältnis determinierten Rechtspositionen belassen. Was dies konkret bedeuten kann, soll im folgenden nochmal beispielhaft skizziert werden.

Im Rahmen des mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnisses können aus dem – den Umweltstaat prägenden – Vorsorgeprinzip in bestimmten Umfang Modifizierungen des die Rechtsposition des Begünstigten primär schützenden rechtsstaatlichen Verteilungsprinzips folgen. In Anwendung des Vorsorgeprinzips muß die Umweltschädlichkeit eines Verhaltens nicht im einzelnen nachgewiesen werden, so daß auch nicht an den individuellen Beitrag zum Besorgnispotential angeknüpft zu werden braucht. Zulässig ist demnach auch eine Kollektivzurechnung von Risiken, die zur Inanspruchnahme des Begünstigten auf der Grundlage ungesicherten Wissens über die Verursachungszusammenhänge führt. Mit anderen Worten genügt die Zugehörigkeit des Begünstigten zu einer Gemeinschaft möglicher Verursacher. Desweiteren kann die Rechtfertigungslast unter bestimmten Umständen zu Lasten des Begünstigten so verschoben werden, daß ihn gewisse Darlegungs- und Beweispflichten treffen.⁸⁵ In der Folge entsteht eine Verantwortlichkeit des Begünstigten, die weit über das hinaus geht, was das überkommene Recht der Gefahrenabwehr ihm abverlangte. Die grundrechtlich gebotene Ausrichtung staatlicher Schutzaktivitäten auf die Gewährleistung von Rechtsgütersicherheit, der der dynamische Charakter des Vorsorgeprinzips korrespondiert, gerät damit fast zwangsläufig mit dem klassischen rechtsstaatlichen Gebot der Rechtssicherheit – insbesondere in Form des über Art. 14 I GG verbürgten Bestands- und Vertrauensschutzes – in Konflikt.⁸⁶ Jene durch umweltstaatliche Vorgaben bewirkte Dynamisierung und Flexibilisierung verändert in gewissem Umfang die Qualität des Eigentums. Im Einwirkungsbereich der grundrechtlichen Schutzpflichten und des Vorsorgeprinzips verliert das Eigentum seinen statischen Charakter und wird zu einem Eigentum auf Zeit. So wird etwa der Bestandsschutz relativiert, um umweltstaatlichen Vorgaben durch die nachträgliche Anpassung einer Anlagengenehmigung gerecht werden zu können. Dabei darf jedoch nicht aus dem Blick geraten, daß Investitionen dann nicht mehr sinnvoll getätigt werden können, wenn im Unternehmen Unsicherheit darüber besteht, wann ein neues Produkt oder ein bereits eingeführtes Produkt aus umweltstaatlichen Erwägungen vom Markt genommen wird. Mithin ist darauf zu achten, daß die „Systemfunktion des Eigentums“ für die Wirtschaftsfreiheit nicht durch eine „strukturelle Erwartungsunsicherheit“

⁸⁵ Siehe dazu Zweiter Teil, 3. Kapitel unter XXX.

⁸⁶ Dazu bereits oben Erster Teil unter XXX und Dritter Teil, 3. Kapitel unter XXX.

ausgehöhlt wird.⁸⁷ Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber Kriterien eines zeitlich gestuften Kontinuitätsschutzes⁸⁸ zu entwickeln. Insoweit ist in der zeitlichen Dimension des Bestandes vor allem die Amortisierung der Investitionen von maßgeblicher Bedeutung, da der Eigentumsschutz im Bereich der Einschränkung der Nutzungsmöglichkeiten auf einen Dispositionsschutz hinausläuft. Dabei gilt: Je mehr sich die Investitionen amortisiert haben, desto eher sind nachträgliche bzw. neue Anforderungen nach Art. 14 I GG zulässig. Unabhängig davon ist zu berücksichtigen, mit welchem Aufwand ein Unternehmen im Falle von Investitions-, Stoff- und Produktverboten auf alternative Investitionsfelder, Austauschstoffe und Ersatzprodukte umstellen kann. Gleichzeitig ist jedoch zu beachten, daß sich der Vertrauensschutz in den dem Vorsorgeprinzip unterliegenden, entwicklungsoffenen Sachbereichen reduziert, da der Begünstigte hier mit umweltstaatlich motivierten Anpassungen rechnen muß.⁸⁹ Insoweit besteht eine aus Art. 14 II i.V.m. Art.20a GG fließende Umweltpflichtigkeit des Eigentums. Sofern umweltstaatliche Regelungen eine berufsregelnde Tendenz aufweisen, müssen sie sich wie gesehen an Art. 12 I GG messen lassen. In der Regel wird es sich um Berufsausübungsregelungen handeln, die bereits dann gerechtfertigt sind, wenn vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls eine solche Regelung als zweckmäßig erscheinen lassen. In diesem Rahmen entfalten die umweltstaatlichen Vorgaben, wie sie aus dem mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis fließen, ihre Wirkung.

Die beschriebenen verfassungsrechtlichen Vorgaben des mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnisses, die das Verhältnis zwischen Rechtsstaat und Umweltstaat determinieren, werden im Schrifttum manchmal verkannt. Dies zumeist deshalb, weil eine eindimensionale, bipolare Sichtweise vorherrschend ist, die die Bestimmung der rechtsstaatlichen Grenzen des Umweltstaates auf das Verfassungsrechtsverhältnis zwischen Begünstigtem und Staat reduziert und sich damit dogmatisch auf die Betrachtung der grundrechtlichen Abwehrdimension im Verhältnis zur staatlichen Gemeinwohlverwirklichung beschränkt.

Zu kurz greift daher einerseits die Aussage, daß die grundrechtliche Gewährleistung des Eigentums und der Berufsfreiheit kein Hindernis für eine wirksame staatliche Umweltpolitik sein dürfe.⁹⁰ Denn die grundrechtlich verbürgte Wirtschaftsfreiheit zieht der Verwirklichung des Umweltstaates von der Verfassung vorgegebene materiell-rechtsstaatliche Grenzen. Ob und inwieweit diese im Ergebnis ein Hindernis für staatlich Umweltpolitik darstellen, läßt sich erst anhand der Vorgaben des mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnisses bestimmen. Zu kurz greift aber auch die Behauptung, daß Vorsorgemaßnahmen – im Unterschied zu Maßnahmen der Gefahrenabwehr – nicht vollständig zu Lasten des Eigentums gehen

⁸⁷ Di Fabio, in: FS Ritter, S. 807 (835).

⁸⁸ Trute, Vorsorgestrukturen, S. 258 ff.

⁸⁹ Ausführlich dazu Dritter Teil, 3. Kapitel unter XXX.

⁹⁰ So Bryde, in: v.Münch/Kunig, GG Bd. I, Art. 14, Rn. 66.

dürften.⁹¹ Zwar ist es richtig, daß diese Frage im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung samt Abwägung zu beantworten ist. Richtig ist auch, daß Maßnahmen der Gefahrenabwehr im Rahmen der – auch insoweit notwendigen – Abwägung⁹² per se größeres Gewicht als Vorsorgemaßnahmen aufweisen. Jedoch ist das jeweilige Ergebnis wiederum unter Berücksichtigung der Vorgaben des mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnisses zu bestimmen. Das Ergebnis dieser Abwägung kann aber nicht generell vorweg genommen werden, so daß es im konkreten Falle durchaus möglich ist, daß auch Vorsorgemaßnahmen im Rahmen dieser Abwägung vollständig zu Lasten des Eigentums gehen.

Zu kurz greifen schließlich auch Forderungen, denen zufolge die Wirtschaftsfreiheit im Interesse der Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland dergestalt aufgewertet werden müsse, daß sich materielle Gewichtungen zugunsten ökonomischer Erwägungen und zu Lasten gegenwärtiger Anforderungen in derzeit primär dem Umweltschutz dienenden Normen verschieben müßten. Zu kurz greift dabei insbesondere die Forderung, daß das auf „Optimierung bürgerschaftlicher Partizipation und mehrfach abgesicherte Integration aller auch nur entfernt relevanten Individualinteressen und Gemeinwohlaspekte angelegte und dadurch überkomplizierte bundesdeutsche Verwaltungsrecht“ samt einem Verwaltungsprozeßrecht, das „auf den Zustand einer neureichen, maniert-feinnervigen, ichbetonten, vollkaskoorientierten und nicht selten geradezu streitsüchtigen Gesellschaft zugeschnitten ist“ und so gesehen ein „de-luxe-Produkt darstellt“, im Interesse der Verfahrensbeschleunigung reduziert werden müsse.⁹³ Demgegenüber ist zu bedenken, daß der systematische Zusammenhang zwischen den verschiedenen Rechtspositionen im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis sowie das Ziel der Herstellung einer Symmetrie zwischen den gegenläufigen Belangen die Gewichtung der Wirtschaftsfreiheit bestimmt. Dies gilt wiederum insbesondere im Bereich der gemeinsamen Schnittmenge von Rechtsstaat und Umweltstaat, die durch die grundrechtliche Schutzpflicht des Staates definiert ist. Im Rahmen des mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnisses muß eine Gleichgewichtigkeit zwischen grundrechtlicher Schutzpflicht und grundrechtlichem Abwehrrecht hergestellt werden. Diese Gleichgewichtigkeit haben Gesetzgeber und Verwaltung bei allen ihren Maßnahmen in materieller und prozeduraler Hinsicht zu realisieren.⁹⁴ Wenn also zum Beispiel eine stärkere Stabilisierung der Rechtsstellung des Begünstigten angestrebt wird, kann dies nicht ohne Auswirkungen auf die Kontrollintensität im Rahmen des Genehmigungsverfahrens und damit dessen Dauer bleiben. Strengere, mithin stärker vorsorgeorientierte, Kontrollmaßstäbe könnten sich z.B. bei der Frage, welche Qualität die Kenntnisse und Prognosen haben müssen, die die Verweigerung der Genehmigung rechtfertigen, auswirken. Ist insoweit in Umsetzung

⁹¹ Papier, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14, Rn. 111; Di Fabio, in: FS Ritter, S. 807 (836).

⁹² Unklar diesbezüglich Papier, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14, Rn. 111, 113; Di Fabio, in: FS Ritter, S. 807 (836).

⁹³ So etwa am radikalsten vorgetragen von Tettinger, NuR 1997, S. 1 (5 ff.); vgl. dazu auch Stober, DÖV 1998, S. 775 (778 ff.); vgl. ferner die Nachweise im Dritten Teil, 2. Kapitel unter XXX.

⁹⁴ Ausführlich Dritter Teil, 3. Kapitel unter XXX.

des umweltstaatlichen Vorsorgeprinzips ein abstraktes Besorgnispotential hinreichend, dann muß eine Anlage, die diese Kontrollhürde passiert hat, einen erhöhten Bestandsschutz genießen. Gleiches gilt, wenn dem Begünstigten kein Anspruch auf Genehmigung eingeräumt wird, sondern die Behörde alle kollidierenden Positionen im Rahmen einer Ermessensentscheidung, die auch die Nullvariante, mithin also den Verzicht auf das Projekt, zuläßt, berücksichtigen konnte. Und schließlich gilt, daß der Bestandsschutz einer Anlage desto weiter reicht, je intensiver die Betroffenen im Zuge der prozeduralen Verwirklichung der grundrechtlichen Schutzpflicht in das Genehmigungsverfahren eingebunden wurden.

Umgekehrt führen diese systematischen Zusammenhänge dazu, daß materiell- und verfahrensrechtliche Beschränkungen des Genehmigungsverfahrens zu einer Abschwächung der Stabilisierungswirkung der Genehmigung führen müssen. Je mehr die Kontrollintensität im Genehmigungsverfahren zurückgenommen wird, mit der Folge, daß sich die Gleichgewichtigkeit zwischen grundrechtlichem Abwehrrecht und grundrechtlicher Schutzpflicht zu Lasten des Betroffenen verschiebt und sich die Stellung des Begünstigten der Normallage ohne Genehmigung annähert⁹⁵, desto geringer ist notwendigerweise der Bestandsschutz, der der jeweiligen Anlage zukommen kann. Nur auf diesem Wege kann die bewirkte Verschiebung korrigiert und die gebotene Gleichgewichtigkeit wiederhergestellt werden.

Diesen, aus den Vorgaben des mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnisses fließenden Zusammenhang sehen letztlich auch diejenigen Stimmen, die eine Vereinfachung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren fordern: Bei reduzierter Kontrollintensität in einem verkürzten Prüfungsverfahren, bei dem die Risiken für Allgemeingüter und individuelle Rechtsgüter gar nicht oder nur in begrenztem Umfang ermittelt und berücksichtigt werden können, muß der Begünstigte, der hiervon profitiert, in der Tat das Risiko eines reduzierten Bestandsschutzes tragen.⁹⁶

Wie hilfreich der Blick auf das mehrpolige Verfassungsrechtsverhältnis bei der Analyse der rechtsstaatlichen Grenzen des Umweltstaats sein kann, soll abschließend noch einmal an der Funktion des einfachgesetzlichen Umweltrechts demonstriert werden. Im Rahmen der Debatte um den Standort Deutschland wurde insbesondere die Überregulierung durch eine wachsende Normenflut beklagt und es wurden die komplizierten, zu lange dauernden Genehmigungsverfahren samt einer überzogenen Bürgerbeteiligung und eines ausufernden Rechtsschutzes kritisiert.⁹⁷ Auch wenn manche Kritik am komplexen, zum Teil wenig systematisierten und damit wenig transparenten Umweltrecht im einzelnen berechtigt

⁹⁵ Dazu oben Dritter Teil, 3. Kapitel unter XXX.

⁹⁶ Vgl. Bullinger, Beschleunigte Genehmigungsverfahren, S. 89; BMWi (Hrsg.), Investitionsförderung, Rn. 132 ff. und 549 ff.; ferner Wahl/Hermes/Sach, in: Wahl, S. 259 f.; kritisch dennoch Lübke-Wolff, ZUR 1995, S. 57 (59 ff.); Koch, NVwZ 1996, S. 215 (220 f.), die insoweit Vollzugsprobleme befürchten.

erscheint, so wurde das Umweltrecht im Zuge dieser Kritik ganz generell zum Hemmnis für Wirtschaftsfreiheit und Wirtschaftswachstum sowie zum unvertretbaren Kostenfaktor erklärt. Im Zentrum der Betrachtung stand dabei die kontrollierende und begrenzende Funktion des Umweltrechts, die im Umweltstaat aufgrund von Art. 20a GG sowie der grundrechtlichen Schutzpflichten des Staates gegenüber den Rechtsgütern Einzelner auch verfassungsrechtlich geboten ist. Aus der rein bipolaren Perspektive des dogmatisch durch die grundrechtliche Abwehrdimension bestimmten Verfassungsrechtsverhältnisses zwischen Begünstigtem und Staat stellt sich diese Betrachtungsweise auch als plausibel dar. Jedoch wird dabei eine weitere wichtige Funktion des Umweltrechts, die sich aus dem Kontext des mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnisses ergibt, übersehen. Diese besteht darin, die Entfaltung unternehmerischer Freiheit in einem demokratischen Rechtsstaat überhaupt erst zu ermöglichen. Aus der Sicht der Grundrechte des Begünstigten erfüllt das Umweltrecht damit auch die Funktion, die rechtlichen und organisatorischen Grundrechtsvoraussetzungen zu sichern. Dies geschieht nicht nur dadurch, daß das Umweltrecht die Funktion einer Standardisierung und Marktermöglichung erfüllt, sondern auch dadurch, daß es die rechtlichen Entfaltungsvoraussetzungen der Wirtschaftsfreiheit einschließlich der Gewährleistung von Rechtssicherheit gewährleistet.⁹⁸ Diese Ermöglichungsfunktion des Umweltrechts kommt insbesondere in der Schnittmenge zwischen Rechtsstaat und Umweltstaat, dort wo die grundrechtlichen Schutzpflichten des Staates gegenüber den Betroffenen aktuell werden, zum Ausdruck. Hier leistet das Umweltrecht einen entscheidenden Beitrag zur Entfaltung der Wirtschaftsfreiheit, wenn es durch Ausschluß privatrechtlicher Abwehransprüche bei staatlich genehmigten Anlagen im Wege von Präklusionsregelungen dem Begünstigten Rechtssicherheit gegenüber den Betroffenen verschafft. Über die staatliche Zulassungsentscheidung gewinnt der Begünstigte darüber hinaus die für die Entfaltung der Wirtschaftsfreiheit unerläßliche Investitionssicherheit. Durch diese Form der gesetzlichen Begründung eines „doppelten Gewaltmonopols“ stellt sich der Staat, indem er die eigentlich gegen den Begünstigten gerichteten „Pfeile“ des Betroffenen in Form von juristischen Stellvertreterkriegen vor den Verwaltungsgerichten (in denen er und nicht der Begünstigte Klagegegner ist) auf sich zieht, schützend vor die Belange des Begünstigten. Nach Durchlaufen des gesetzlich vorgesehenen Genehmigungsverfahrens ist der Begünstigte aus dem Schußfeld gelangt, die staatliche Genehmigung wirkt als Schutzschild.⁹⁹ Über die so definierte Ermöglichungsfunktion hinaus kommt dem Umweltrecht noch die Funktion zu, Akzeptanz für umweltbelastende wirtschaftliche Tätigkeit zu sichern. In diesem Zusammenhang kommt den prozeduralen Gewährleistungsinhalten der grundrechtlichen Schutzpflichten maßgebliche Bedeutung zu. Insbesondere die hiernach verfassungsrechtlich gebotenen Rechte auf Information und Beteiligung sind ein Mittel, um bei den Betroffenen die Akzeptanz zu erhöhen. Wenn das Umweltrecht den Betroffenen das Recht einräumt, sich

⁹⁷ Ausführlich Dritter Teil, 2. Kapitel unter XXX.

⁹⁸ Vgl. Kloepfer, NuR 1997, S. 417 f.

⁹⁹ Ausführlich dazu Dritter Teil, 2. Kapitel unter XXX und 3. Kapitel unter XXX.

über die Umweltbelastung eines geplanten Vorhabens bzw. einer bestehenden Anlage zu informieren, im Rahmen der Beteiligung im Zulassungsverfahren eigene Belange geltend zu machen und die Genehmigung sowie das zu ihr führende Verfahren gerichtlich kontrollieren zu lassen, ermöglicht es eine gesellschaftliche Mindestakzeptanz, ohne die die Entfaltung der Wirtschaftsfreiheit faktisch nicht möglich wäre. Sowohl das gesetzlich geregelte Verfahren samt der Zulassung des Vorhabens, als auch die Möglichkeit gerichtlicher Kontrolle sind darauf angelegt, eine Feststellung über die Gemeinwohlvertäglichkeit des umweltbelastenden Vorhabens des Begünstigten zu treffen, die idealiter zu dessen sozialer Akzeptanz führt.

Die in diesen Ausführungen zum Ausdruck kommende Ambivalenz des Umweltrechts, sein gleichzeitig begünstigender und belastender Doppelcharakter, ist im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis begründet. Diese Erkenntnis erlaubt es nicht nur, die verschiedenen verfassungsrechtlichen Belange im Verhältnis Rechtsstaat und Umweltstaat zu ordnen und zu gewichten, sondern auch die auf den ersten Blick widersprüchlichen Erwartungen, die an das Umweltrecht herangetragen werden, zu rationalisieren. Vor dem so beschriebenen Hintergrund wird deutlich, daß dem Gesetzgeber, aber auch der gesetzesausfüllenden Verwaltung, bei der Bestimmung der rechtsstaatlichen Grenzen des Umweltstaats ein gewisser Spielraum überlassen werden muß, innerhalb dessen er bzw. sie die zum Teil divergierenden Vorgaben des mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnisses zum Ausgleich bringen kann. Diese Vorgaben ziehen dabei gleichzeitig einen rechtsstaatlichen und umweltstaatlichen Rahmen um den gesetzgeberischen Spielraum und legen innerhalb dieses Rahmens die Konturen für den Ausgleich der verfassungsrechtlich abgesicherten Belange im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis fest. Jeder dieser Belange steht jedoch nicht isoliert da. Aufgrund der Wechselbeziehungen im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis ist seine konkrete Verwirklichung auf eine Abwägung im Wege der mehrpoligen Verhältnismäßigkeitsprüfung angewiesen.