

Schriften zum Umweltrecht

---

Band 64

# Die verfassungsrechtliche Umweltschutzpflicht des Staates

Zugleich ein Beitrag zur Umweltschutzklausel  
des Art. 20 a GG

Von

Tzung-Jen Tsai



Duncker & Humblot · Berlin

**TZUNG-JEN TSAI**

**Die verfassungsrechtliche Umweltschutzpflicht  
des Staates**

# **Schriften zum Umweltrecht**

**Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin**

**Band 64**

# **Die verfassungsrechtliche Umweltschutzpflicht des Staates**

**Zugleich ein Beitrag zur Umweltschutzklausel  
des Art. 20 a GG**

**Von**

**Tzung-Jen Tsai**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Tsai, Tzung-Jen:**

Die verfassungsrechtliche Umweltschutzpflicht des Staates :  
zugleich ein Beitrag zur Umweltschutzklausel des Art. 20 a GG /  
von Tzung-Jen Tsai. – Berlin : Duncker und Humblot, 1996

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 64)

Zugl.: München, Univ., Diss., 1995

ISBN 3-428-08677-5

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-08677-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 1995/96 von der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur wurden bis zum Herbst 1995 berücksichtigt.

Meinem verehrten Lehrer, Herrn Prof. Dr. Peter Badura, gilt mein aufrichtiger Dank für seine stete Betreuung und Förderung. Seine vielfältigen Hilfestellungen haben auch mein Promotionsstudium in Deutschland entscheidend erleichtert. Dank des weiteren an Herrn Prof. Dr. Rupert Scholz für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Meinen Lehrern in Taiwan, die meinen akademischen Werdegang über Jahre gefördert und geprägt haben, bin ich ebenfalls zu Dank verpflichtet.

Es ist nicht möglich, hier alle namentlich aufzuführen, die mir beim Zustandekommen dieser Arbeit Hilfe geleistet haben. Jedem einzelnen von ihnen möchte ich aber herzlich danken. Insbesondere gilt meinen Freunden, die mich in den letzten Jahren nicht nur im Zusammenhang mit dieser Arbeit begleitet und unterstützt haben, mein inniger Dank.

Gewidmet ist das Buch meinen Eltern.

München, im Dezember 1995

*Tzung-Jen Tsai*



# Inhaltsverzeichnis

	<b>Einleitung</b>	15
I.	Umweltschutz als verfassungsrechtliches Problem	15
	A. Umweltschutz als Herausforderung der Risikogesellschaft	15
	B. Umweltschutz als Staatsaufgabe	16
	C. Erwartungen an das Verfassungsrecht	17
II.	Zum Gegenstand der Untersuchung	19
	A. Zum gegenständlichen Bereich	19
	1. Umwelt	19
	2. Umweltschutz	20
	B. Die Beschränkung auf die staatliche Schutzverpflichtung	21
III.	Vorgehensweise	22

## Erster Teil

	<b>Vorüberlegungen zur Inkorporierung der Umweltschutzaufgabe des Staates in das Grundgesetz</b>	23
--	--	----

### *Erstes Kapitel*

	<b>Staatsaufgabenbestimmung im Verfassungsstaat des Grundgesetzes</b>	23
I.	Formell-prozedurale Bestimmung der Staatsaufgaben	25
	A. Die verfassungsrechtliche Kompetenzen- und Verfahrensordnung als Maßstab zur Bestimmung der Staatsaufgaben	25
	B. Politische Gestaltungsfreiheit für die Bestimmung der Staatsaufgaben	27
II.	Materiale verfassungsrechtliche Bestimmung der Staatsaufgaben	28
	A. Materiale Aufgabenzuweisung des Grundgesetzes an den Staat	28
	B. Kategorien der imperative Staatsaufgaben begründenden Verfassungsnormen des Grundgesetzes	33
	1. Staatszielbestimmungen	33
	2. Gesetzgebungsaufträge	37

3. Bundesstaatliche Kompetenzvorschriften .....	39
4. Grundrechtliche Schutzpflichten .....	43

## Zweiter Teil

<b>Unmittelbare Gewährleistung des Umweltschutzes im Grundgesetz und staatliche Schutzverpflichtung</b>	<b>48</b>
---	-----------

### *Zweites Kapitel*

<b>Entstehung und Entwicklung zur unmittelbaren Gewährleistung des Umweltschutzes im Grundgesetz</b>	<b>48</b>
I. Vorbemerkung: Die Forderung nach Verankerung des Umweltschutzes im Grundgesetz .....	48
A. Aufruf zur Aufnahme einer verfassungsrechtlichen Umweltschutzbestimmung ins Grundgesetz .....	48
B. Denkbare Modelle .....	53
1. Subjektiv-rechtliches Modell .....	53
2. Objektiv-rechtliches Modell .....	55
C. Argumente gegen die verfassungsrechtliche Verankerung einer Umweltschutzklausel .....	56
1. Argumente gegen das Grundrechts-Modell .....	56
2. Argumente gegen das Staatszielbestimmungs-Modell .....	57
II. Die verfassungspolitische Entwicklungsphase vor der Wiedervereinigung .....	60
A. „Recht auf eine menschenwürdige Umwelt“ .....	60
B. Abschied vom Umweltgrundrecht .....	61
C. Der Streit um das „Ob“ einer Staatszielbestimmung Umweltschutz in der Zeit der christlich-liberalen Koalition .....	62
D. Der Streit um das „Wie“ einer Staatszielbestimmung Umweltschutz .....	63
III. Die verfassungspolitische Entwicklungsphase nach der Wiedervereinigung ...	65
IV. Art. 20a GG .....	68

### *Drittes Kapitel*

<b>Verfassungsrechtliche Grundlagen der Umweltschutzklausel in Art. 20a GG</b>	<b>69</b>
I. Rechtscharakter: Zuordnung der Umweltschutzklausel als Staatszielbestimmung und Staatsaufgabenorm .....	69
II. Subjektiv-rechtliche Wirkung .....	71

A. Unmittelbare Begründung eines subjektiven Schutzanspruchs? . . . . .	71
B. Versubjektivierungsmöglichkeit . . . . .	74
III. Dogmatische Struktur der Umweltschutzklausel in Art. 20a GG . . . . .	74

*Viertes Kapitel*

**Tatbestandliche Voraussetzungen der Umweltschutzverpflichtung nach Art. 20a GG** 76

I. Allgemeines . . . . .	76
II. Schutzbereich . . . . .	77
A. Die sachliche Dimension des Schutzbereichs . . . . .	77
B. Die zeitliche Dimension des Schutzbereichs . . . . .	85
C. Die Stellung der natürlichen Lebensgrundlagen als Schutzgut in der verfassungsmäßigen Ordnung des Grundgesetzes . . . . .	88
III. Art des Schutzgebots . . . . .	92
A. Negative Schutzverpflichtung – Eingriffsverbot? . . . . .	93
B. Positive Schutzverpflichtung – Handlungspflicht . . . . .	96
IV. Schutzbedürftigkeit . . . . .	96
A. Rechtsgütersicherheit als Angelpunkt . . . . .	97
B. Schutzverpflichtung als Prävention . . . . .	98
C. Bestimmung der die Schutzverpflichtung aktivierenden Gefährdungsintensität . . . . .	99
1. Bedeutung der Bestimmung der Gefährdungsintensität . . . . .	99
2. Abgrenzungsmaßstäbe: Zum Begriff Gefahr, Risiko und Restrisiko . . . . .	101
3. Schutzverpflichtung zur Gefahrenabwehr . . . . .	105
4. Schutzverpflichtung zur Risikovorsorge . . . . .	106
5. Sozialadäquates Restrisiko als Grenze der staatlichen Schutzverpflichtung . . . . .	109
D. Zur Bestimmung der Gefahrenquellen . . . . .	110

*Fünftes Kapitel*

**Zur Erfüllung der Umweltschutzverpflichtung** 112

I. Allgemeines . . . . .	112
A. Charakter der Schutzverpflichtung: Konkretisierungsbedürftigkeit und Optimierungsgebot . . . . .	114

B.	Sachliche Offenheit der Verfassung in der Aufgabenerfüllung	115
C.	Das Problem der Gewaltenteilung	117
	1. Schutzverpflichtung und Kompetenzverteilung	119
	2. Schutzverpflichtung und Befugnis	121
II.	Die legislative Schutzpflicht	122
A.	Funktionell-rechtliches Aktivieren der legislativen Schutzpflicht	122
B.	Gehalt der legislativen Schutzverpflichtung	125
	1. Gesetzgebungspflicht	125
	2. Nachbesserungspflicht	128
C.	Umfang und Grenze der verpflichtenden Schutzaufgabe der Legislative	131
	1. Sachliche Dimension	132
	a) Positive Bestimmung	132
	aa) Allgemeines	132
	bb) Untermaßverbot	132
	b) Negative Bestimmung	135
	aa) Grundrechte als Schranken der gesetzgeberischen Umweltschutzpflicht	135
	(1) Umweltnutzung als Bestandteil der Freiheitsverbürgung	136
	(2) Umweltnutzung als Teilhaberecht?	141
	(3) Rechtfertigungszwang des Eingriffs und Verhältnismäßigkeitsprinzip	143
	bb) Andere entgegenstehende Interessen und Rechtsgüter	145
	cc) Vorbehalt des Möglichen	147
	2. Funktionsspezifische Dimension: Gesetzesvorbehalt und Parlamentsvorbehalt	148
D.	Art und Weise der Erfüllung der legislativen Schutzaufgabe	154
	1. Leitprinzip: Politische Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers	154
	a) Allgemeines	154
	b) Aspekte der Gestaltungsfreiheit	157
	2. Schranken der legislativen Gestaltungsfreiheit	158
	a) Allgemeines	158
	b) Effektivitätsgebot	158
	c) Verhältnismäßigkeitsgebot?	161
	d) Bestimmtheitsgebot	163

E.	Das Verhältnis von umweltschützendem einfachen Recht und verfassungsrechtlicher Schutzverpflichtung .....	165
III.	Die exekutivische Schutzverpflichtung .....	167
A.	Die vollziehende Gewalt als Adressat der Schutzverpflichtung .....	167
B.	Schutzverpflichtung „nach Maßgabe von Gesetz und Recht“ .....	168
1.	Parallele Auslegung nach Art. 20 Abs. 3 HS. 2 GG .....	168
2.	Die Bedeutung von Gesetz und Recht .....	168
3.	Vorrang des Gesetzes .....	170
4.	Vorbehalt des Gesetzes .....	170
C.	Zur Erfüllung der exekutivischen Schutzverpflichtung .....	172
1.	Sekundäre Adressatenstellung zur Umweltschutzverpflichtung .....	172
2.	Die Erfüllung der exekutiven Schutzpflicht .....	173
IV.	Die judikative Schutzverpflichtung .....	174

Dritter Teil

<b>Mittelbare Gewährleistungen des Umweltschutzes im Grundgesetz und staatliche Schutzverpflichtung</b>	<b>177</b>
---	------------

*Sechstes Kapitel*

<b>Das Sozialstaatsprinzip und Umweltschutz</b>	<b>178</b>
---	------------

I.	Sozialstaatliche Gestaltungspflicht .....	178
II.	Der Inhalt des Sozialstaatsprinzips .....	179
III.	Begründbarkeit einer Umweltschutzverpflichtung des Staates aus dem Sozialstaatsprinzip .....	180

*Siebttes Kapitel*

<b>Die bundesstaatlichen Kompetenzvorschriften und Umweltschutz</b>	<b>181</b>
---	------------

*Achtes Kapitel*

<b>Die Grundrechtsbestimmungen und Umweltschutz</b>	<b>182</b>
---	------------

I.	Standort der natürlichen Umwelt im Rahmen der Grundrechtsbestimmungen .	182
A.	Umweltschutz als grundrechtliches Thema: Das Grundrecht auf Umweltschutz? .....	182

B.	Grundrechtliche Schutzgüter als thematische Bezugsgröße	183
1.	Menschenwürdegarantie (Art. 1 Abs. 1 GG)	184
2.	Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG)	186
a)	Das Verhältnis zum Umweltschutz	186
b)	Sachlicher Schutzbereich	187
3.	Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG)	189
a)	Das Verhältnis zum Umweltschutz	189
b)	Sachliche Reichweite des Eigentumsschutzes im Umweltbereich	190
aa)	Allgemeines	190
bb)	Insbesondere: Grundeigentumsschutz	192
(1)	Das Recht auf Bodennutzung	192
(2)	Das Recht auf Gewässernutzung	193
(3)	Das Recht auf Luftnutzung	193
4.	Allgemeine Handlungsfreiheit und persönliches Entfaltungsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG)	194
II.	Zur staatlichen Schutzverpflichtung aus den umweltschutzrelevanten Grundrechtsgewährleistungen	197
A.	Auf abwehrrechtliche Funktion bezogene Unterlassungspflicht des Staates	197
1.	Allgemeines	197
2.	Zum Eingriffscharakter staatlicher Genehmigungen	199
3.	Zurechnung aufgrund der vom Staat auferlegten Duldungspflicht der Bürger	201
B.	Grundrechtliche Schutzpflicht	204
III.	Leistungsfähigkeit und Tragweite der grundrechtlichen Schutzpflicht des Staates für Umweltschutz	206
A.	Voraussetzungen der staatlichen Schutzpflicht unter Berücksichtigung der Umweltschutzaufgabe	206
1.	Individualgüter als thematischer Bezugspunkt der Schutzpflicht	206
2.	Umweltvermittelte Gefahren von nicht-staatlicher Seite	207
3.	Kausalitätsfrage	208
B.	Umweltschutzaufgabe als Erfüllung der grundrechtlichen Schutzpflicht des Staates	209
	<b>Zusammenfassung</b>	<b>211</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>218</b>

## Abkürzungsverzeichnis

AcP	Archiv für die civilistische Praxis
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
FG	Festgabe
Fn.	Fußnote(n)
FS	Festschrift
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HdbVerR	Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KJ	Kritische Justiz
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl	Nordrhein-westfälische Verwaltungsblätter
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rn.	Randnummer
ThürVBl	Thüringer Verwaltungsblätter
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VerwA	Verwaltungsarchiv
VGH	Verwaltungsgerichtshof
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung. Vierteljahresbeilage zum Gewerbearchiv
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Im übrigen wird auf *Hildebert Kirchner/Fritz Kastner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 3. Aufl. Berlin/New York 1983 verwiesen.



# Einleitung

## I. Umweltschutz als verfassungsrechtliches Problem

### *A. Umweltschutz als Herausforderung der Risikogesellschaft*

Die seit mehr als hundert Jahren fortschreitenden technischen und industriellen Entwicklungen haben zu beträchtlichem Wohlstand geführt. Für diese zivilisatorischen Fortschritte zahlen die Menschen jedoch einen hohen Preis: die Belastung, sogar Zerstörung der Umwelt, die dem Menschen unentbehrliche Existenzgrundlagen liefert! Es dürfte heute wohl unbestritten sein, daß die natürliche Umgebung durch menschliches Verhalten erheblich bedroht ist und daß sich daraus nachhaltige negative Konsequenzen für Menschen und andere Lebewesen ergeben. Die in den letzten Jahren immer wieder gemeldeten Umweltskandale, wie z.B. das Massensterben des deutschen Waldes, die Verunreinigung der landwirtschaftlichen Böden und des Meeres, die immer schwieriger werdende Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung, und nicht zuletzt die hohe Ozonbelastung sowie die sich seit langem ankündigenden globalen Umweltkrisen wie der dramatische Verlust der Artenvielfalt und die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen sind nicht übersehbare Anzeichen für eine kommende ökologische Katastrophe für die Erde. Die Industriegesellschaft hat sich inzwischen zur Risikogesellschaft gewandelt!<sup>1</sup> Eine wirksame Erhaltung und ein effektiver Schutz der Umwelt als der natürlichen Lebensgrundlage gehört daher zweifellos zu einem der wichtigsten Anliegen der Menschheit. Mittlerweile ist es kaum noch abzustreiten, daß das Umweltbewußtsein der Bürger ausgeprägt ist wie nie zuvor, Tendenz steigend. Es zeigt sich, daß heutzutage das Thema Umweltschutz als eine Omnipräsenz für alle gesellschaftlichen Kräfte, einschließlich der politischen Parteien, erheblich an Bedeutung gewonnen hat, auch wenn sich hinter dem Begriff Umweltschutz oft diffuse Vorstellungen verbergen.

---

<sup>1</sup> Dieser von *Ulrich Beck* geprägte Begriff bezeichnet eine Gesellschaft, deren Institutionen vor der Gefahr einer drohenden Vernichtung von Umwelt bzw. Mitwelt und Menschen durch die schleichende Umweltkatastrophe versagen; *Beck*, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, S. 43 ff.

### B. Umweltschutz als Staatsaufgabe

Einhergehend mit diesem gewachsenen Umweltbewußtsein der Gesellschaft steigen Erwartungen an den Staat. Es gilt mittlerweile als Selbstverständlichkeit, daß dem Staat bei der Verwirklichung des Umweltschutzes die wesentliche Aufgabe zukommt<sup>2</sup>. Das gestiegene Umweltbewußtsein der Gesellschaft zielt heute immer mehr darauf ab, staatliches Handeln auf dem Gebiet des Umweltschutzes zu erzwingen oder zu beschleunigen<sup>3</sup>. Dem Staat wird daher zunehmend eine umfassende Garantenstellung für den existenzsichernden Umweltschutz beigemessen. Eine Vielzahl staatlicher Umweltschutzaktivitäten auf fast allen Gebieten des Umweltschutzes ist dafür ein Beleg.

Die wesentlichen Gründe dafür, daß sich der Staat der Umweltschutzaufgabe zuzuwenden hat, lassen sich aus verschiedenen Aspekten betrachten. Vom Sozio-ökonomischen her gesehen spielt „Marktversagen“ für Umweltprobleme eine entscheidende Rolle. Umweltprobleme resultieren überwiegend aus der wirtschaftlichen Betätigung des Einzelnen. In einer über das Spiel der relativen Preise gelenkten Marktwirtschaft wie der Bundesrepublik werden Umweltgüter (wie Luft, Wasser und Boden), welche zum großen Teil öffentliche Güter bzw. Kollektivgüter sind, kaum in die Kosten-Erlös-Kalkulation einbezogen. Folglich kann die Erwartung und auch Notwendigkeit, mit der natürlichen Umwelt schonender umzugehen, in einer an Individualinteressen orientierten Marktwirtschaft nicht automatisch umgesetzt werden. Dabei sind staatliche Reglementierungen unumgänglich.

Abgesehen davon dient der Umweltschutz offensichtlich dem Allgemeininteresse. Es ist daher nur konsequent, hinsichtlich des Umweltschutzes keine Zurückhaltung, sondern ein Engagement des Staates, der als „Hüter des Gemeinwohls“<sup>4</sup> und „geborener Wahrer des Allgemeininteresses“<sup>5</sup> berufen ist, zu fordern. Die Rufe nach staatlichen Eingriffen, nach Kontrollen und Reglementierungen, die Umweltschäden verhindern sollen, werden daher immer lauter. Nur der mit dem entsprechenden Macht- und Sanktionspotential ausgestattete Staat ist in der Lage, die verheerenden Folgen wirtschaftlicher Freiheitsbetätigung wirksam zu begrenzen.

---

<sup>2</sup> So *Steiger*, in: Salzwedel (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, S. 21 ff. (25); *Breuer*, Der Staat 1981, 393 (393); *Karpen*, in: Thieme (Hrsg.), Umweltschutz im Recht, S. 9 ff. (9); *Murswiek*, ZRP 1988, 14 (17).

<sup>3</sup> Vgl. *Kloepfer*, in: ders. (Hrsg.), Umweltstaat, S. 39 ff. (40).

<sup>4</sup> *BVerfGE* 33, 125 (129) – Facharzt-Urteil.

<sup>5</sup> *Rauschnig*, VVDStRL 38 (1980), 167 (172) unter Hinweise auf *Forsthoff*, Der Staat der Industrie-Gesellschaft, München 1971, S. 46, 121, 168.

Ein weiterer Blickpunkt für die Notwendigkeit der staatlichen Umweltschutzaktivitäten liegt in den wachsenden Bedürfnissen der normativen Orientierungen im Umweltbereich. Es ist heute nämlich bekannt, daß eine große innere Spannung in bezug auf den Umweltschutz besteht: Einerseits wird die Natur als Lebensgrundlage immer mehr gefährdet und immer öfter zerstört – was zur Notwendigkeit des Umweltschutzes führt –, während andererseits die Gefährdung der Umwelt nicht selten die zwangsläufige Folge der Ausübung individueller Freiheiten ist. Diese Herausforderung richtet sich vor allem an den Staat, der allein in der Lage ist, die gegenseitigen Interessen im Umweltbereich durch das Recht auszutarieren. Die zunehmende Inanspruchnahme des Staates für den aktiven Umweltschutz ist nicht zuletzt darin zu sehen, daß jedenfalls bei den häufig vorliegenden summierten Immissionen die einzelnen Verursacher und ihre konkreten Verursacherbeiträge nur schwer zu fassen sind<sup>6</sup>. Der Staat ist unter solchen Umständen selbstverständlicherweise als „Sündenbock“ unter ständigen umweltschützenden Handlungs- und Erfolgsdruck gestellt.

In der Bundesrepublik haben sich in den letzten Jahren ja auch umfassend Aktivitäten des Staates in Bund und Länder auf fast allen Gebieten des Umweltschutzes beträchtlich entwickelt. Unumstritten ist, daß der Staat den Umweltschutz zwangsläufig zu einem seiner herausragenden Aufgaben- und Tätigkeitsfelder gemacht hat, auch wenn die Ergebnisse insgesamt nicht schon als befriedigend anzusehen sind. In diesem Maß läßt sich wohl auch zustimmen, daß die Bundesrepublik Deutschland jedenfalls auf dem Weg zu einem „Umweltstaat“ ist, d.h. einem sich mit den Zielen des Umweltschutzes identifizierenden, und die Unversehrtheit der Umwelt zu seiner vorrangigen Aufgabe sowie zu seinem Maßstab und zum Verfahrensziel seiner Entscheidungen machenden Staat<sup>7</sup>.

### *C. Erwartungen an das Verfassungsrecht*

Mit diesem aus der empirischen Betrachtung gewonnenen Ergebnis soll es nicht sein Bewenden haben. Der allgemeine Konsens über die Notwendigkeit staatlichen Umweltschutzes enthält nicht schon eine übereinstimmende Vorstellung, wie die staatliche Umweltschutzleistung aussehen soll. Was den allgemeinen Umweltschutzkonsens angeht, so bezieht sich dieser höchstens nur auf die Aufgabe als solche; was konkreter zu tun ist und wieweit der Umweltschutz gehen soll, darüber besteht vielmehr vielfältiger Streit. Es zeigt sich, daß sich in der Öffentlichkeit die Meinungen über die staatlichen Umweltschutzleistungen

---

<sup>6</sup> Kloepfer, DVBl. 1988, 305 (306); Murswiek, WiVerw 1986, 179 (195 ff.).

<sup>7</sup> Kloepfer, in: ders. (Hrsg.), Umweltstaat, S.39 ff. (43 f.); ders., DVBl. 1994, 12 (12 f.).