

Schriften zum Umweltrecht

Band 48

Umweltbewußtsein von oben

**Zum Verfassungsgebot demokratischer
Willensbildung**

Von

Dr. Hans-Peter Vierhaus



Duncker & Humblot · Berlin

HANS-PETER VIERHAUS

Umweltbewußtsein von oben

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 48

Umweltbewußtsein von oben

**Zum Verfassungsgebot demokratischer
Willensbildung**

Von

Dr. Hans-Peter Vierhaus



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Vierhaus, Hans-Peter:

Umweltbewusstsein von oben : zum Verfassungsgebot

demokratischer Willensbildung / von Hans-Peter Vierhaus. –

Berlin : Duncker und Humblot, 1994

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 48)

Zugl.: Berlin, Humboldt-Univ., Diss., 1994

ISBN 3-428-08155-2

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1994 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-08155-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier

gemäß der ANSI-Norm für Bibliotheken

Meinen Eltern

"Der Grundgesetzgeber hat sich, indem er die freiheitliche demokratische Grundordnung geschaffen hat, für einen freien und offenen Prozeß der Meinungs- und Willensbildung des Volkes entschieden. Dieser Prozeß muß sich vom Volk zu den Staatsorganen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin, vollziehen."

BVerfG, Urt. v. 19. Juli 1966, Leitsatz 2

"Aus der Bevölkerung kam damals noch keine Resonanz, immer noch nicht. Wir haben unsere ersten Kämpfe gegen die Wirtschaft ohne Unterstützung einer Bürger-Lobby durchführen müssen."

Staatssekretär Hartkopf (BMI)
zum Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971

"Sie haben hier den relativ seltenen Fall, daß von der Politik der Anstoß zu einer gesellschaftlichen Grundsatzdiskussion gekommen ist".

Ministerialrat Bohne (BMU)
zum Entwurf eines Umweltgesetzbuchs von 1990

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 1993/94 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin als Dissertation angenommen. Danken möchte ich zuerst Herrn Professor Dr. Michael Kloepfer, der mich zu dem spannenden Thema angeregt hat, für die Erstattung des Erstgutachtens sowie die Aufnahme in diese Reihe. Er hat die Arbeit zwar wohlwollend-kritisch begleitet, ihrem Entstehen aber durch das Gewähren volliger geistiger Freiheit die für jeden kreativen Meinungsbildungsprozeß notwendige Offenheit belassen. Herrn Professor Dr. Ulrich Battis habe ich für die zügige Erstattung des Zweitgutachtens zu danken.

Mein besonderer Dank gilt Ulrich Sendler, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Humboldt-Universität zu Berlin. Als treuer Freund hat er die gesamte technische Bewältigung der Druckvorbereitung des Manuskripts in unzähligen aufwendigen Einzelschritten mit großem Sachverstand geleistet, nachdem er zuvor bereits für Formatierung und Druck des Dissertationsexemplars verantwortlich zeichnete. Die unzähligen Stunden dieser altruistischen Tätigkeit sind in die nun vorliegende Schrift sichtbar eingeflossen. Regina danke ich für ihre aktive Beteiligung, die den gesamten Entstehensprozeß begleitete und von der Literaturrecherche über das Korrekturlesen bis hin zur mühevollen Erstellung des Literatur- und Abkürzungsverzeichnisses reichte. Sie hat damit wesentlich zu dieser Publikation beigetragen.

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft hat die Erstellung der Arbeit durch Gewährung eines Promotionsstipendiums im Rahmen des Graduiertenkollegs "Umwelt- und Technikrecht" gefördert.

Mein Dank gilt schließlich all jenen Einzelpersonen, Behörden der Umweltverwaltung, Verlagen und sonstigen Institutionen, die meine schriftlichen Anfragen bereitwillig beantwortet haben. Da ich sie wegen der großen Zahl hier nicht namentlich nennen kann, verweise ich auf die entsprechenden Fußnoten.

Das Manuskript wurde im wesentlichen im April 1993 abgeschlossen. Es wurde versucht, danach erschienene Literatur und Rechtsprechung zumindest in den Fußnoten zu berücksichtigen.

Berlin im Mai 1994

Hans-Peter Vierhaus

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	29
<i>Erster Teil</i>	
Die Etablierung des Umweltschutzes	
als Thema von Politik und öffentlicher Meinung in der Bundesrepublik	39
A. Einführung in die historische Fragestellung	39
I. Allgemeines Interesse für die "Umweltgeschichte"	39
II. Datierung des Beginns von Umweltschutz und Umweltpolitik im Schrifttum	42
B. Nicht-regierungsmäßliche frühe Ansätze einer Beschäftigung	
mit Umweltfragen in der Bundesrepublik	45
I. Umweltbezogene Aktivitäten der Zweck- und Wasserverbände	
des Ruhrgebiets	45
1. Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR)	45
a) Entstehung, Rechtsform und Aufgaben des SVR	45
b) Umweltbezogene Aktivitäten des SVR	46
aa) Grünflächenpolitik und Verkehrsplanung	46
bb) Waldsterben und Luftreinhaltung	48
2. Die Wasserverbände des Ruhrgebiets	50
3. Zweck- und Wasserverbände als Teil staatlicher Verwaltung	52
II. Thematisierung der Ressourcenproblematik durch die	
Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft für naturgemäße Wirtschaft	55
1. Entstehung und Mitgliederstruktur der IPA	55
2. Ziele und Tätigkeit der IPA im Umweltbereich	56
a) Die "Grundsätze für eine naturgemäße Wirtschaft"	56
b) Die Arbeit der IPA	59
aa) Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung	59
bb) Gewässerschutz	61
cc) Mitarbeit an der "Grünen Charta von der Mainau"	62
dd) Edition der Vorschriftenammlung "Raum und Natur"	64
3. Abgeordnetenmandat als staatliches Amt	64
III. Die Entwicklung der Umweltforschung	66
1. Der Begriff "Umweltforschung"	66
2. Nicht-staatliche und staatliche Umweltforschung	68

a)	Nicht-staatliche Umweltforschung	69
aa)	VDI-Kommissionen "Reinhaltung der Luft" und "Lärminderung"	69
bb)	Forschungsinstitute in privater Trägerschaft	70
b)	Staatliche Umweltforschung	71
aa)	Bundesanstalten	71
bb)	Landesanstalten, insbesondere Landesanstalt für Immissions- und Bodenschutz NRW	73
cc)	Die Deutsche Forschungsgemeinschaft	75
dd)	Großforschungseinrichtungen	77
3.	Dominanz staatlicher Umweltforschung	78
IV.	Die Rolle der politischen Parteien	80
1.	Die CDU	80
a)	Immissionsschutz-Initiative der CDU-Fraktion - Nordrhein-Westfalen als Sonderfall	80
b)	Die Bundespartei - verpaßter Einstieg der CDU in die Umweltpolitik	81
2.	Die SPD, insbesondere der "Blaue Himmel"- Wahlslogan 1961	85
3.	Die FDP - Partei des ersten "Umweltministers"	90
4.	Gesamtbewertung der Rolle der Parteien	91
V.	Naturschutzvereine, Bürgerinitiativen, Umweltverbände	93
VI.	Kirchen, Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände	97
C.	Die Besetzung des Themas "Umweltschutz" durch Bundesregierung und Ministerialbürokratie	101
I.	Sektorale Ansätze im Bundesgesundheitsministerium ab 1962	101
II.	Herausbildung eines eigenständigen Politikbereichs	103
1.	Regierungserklärung vom 28.10.1969	103
2.	Institutionalisierung der Umweltpolitik	104
a)	Prägung des Leitbegriffs "Umweltschutz" im Zusammenwirken von Fachminister und Ministerialbürokratie am 7.11.1969	104
b)	Kabinettausschuß für Umweltfragen und Sofortprogramm der Bundesregierung für den Umweltschutz (1970)	107
c)	Umweltprogramm der Bundesregierung (1971)	108
d)	Beginn planmäßiger Umweltgesetzgebung (1970-76)	110
III.	Impulse und Motive für die Besetzung des Themas durch die Bundesregierung	115
1.	Import aus den USA und Rezeption internationaler Aktivitäten	116
a)	"Silent Spring" als Anstoß der US-Umweltpolitik	116
b)	"Vorwirkung" der Stockholmer Konferenz	119
c)	Rezeption durch die deutsche Beamtenelite	121
2.	Reformbereitschaft der sozial-liberalen Koalition	122

3.	Interesse und Ehrgeiz einzelner Ministerialbeamter und des Bundesinnenministers	123
4.	Expansionsdrang des Innenministeriums	125
5.	Image-Aufwertung des Innenressorts und der F.D.P.	126
6.	Kein Impuls durch die Einrichtung des bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen	127
IV.	Aspekte einer neuen Qualität von Umweltschutz ab 1969 / 70	129
1.	Umgestaltung "vor-reformerischer" Umweltrechtsgebiete zu Umwelt-Schutz-Recht	129
	a) Wasserrecht	129
	b) Atomrecht	130
	c) Pflanzenschutzrecht	133
2.	Umfassend-systematischer statt sektoraler Umweltschutz	135
3.	Vorsorgend-gestaltender statt reagierend-konservierender Umweltschutz ..	136

Zweiter Teil

	Lenkung der öffentlichen Meinung durch die Bundesregierung	139
A.	Lenkungsanspruch: Bewußtseinsveränderung als Ziel der Regierungspolitik	139
I.	Regierungssamtliche Äußerungen	139
II.	Sonstige Einschätzungen von Politikern und Beamten	141
B.	Lenkungswirklichkeit: Das Umweltthema in der öffentlichen Meinung	143
I.	Das Umweltthema in der Belletristik	143
	1. Rezeption <i>Carsons</i> in Deutschland	143
	2. <i>Schwabs</i> "Tanz mit dem Teufel", Frühwerke <i>Robert Jungks</i>	145
II.	Impulswirkung des administrativ geprägten Leitbegriffs "Umweltschutz"	147
III.	Das Umweltthema in den Massenmedien und seine Wahrnehmung durch die Bevölkerung	151
	1. Einflußnahme der Regierung auf die Presse	151
	2. Präsenz des Umweltthemas in den Massenmedien	153
	3. Die Wahrnehmung des Themas durch die Bevölkerung	157
	4. Vom Expertenwissen zum Gegenstand der öffentlichen Meinung	158
IV.	Exkurs: Entwicklung von Umweltrecht und Umweltforschung	160
	1. Umweltschutz in der juristischen Fachliteratur	160
	2. Steuerungswirkung der Forschungsförderung: Quantitativer und qualitativer Umschwung in der Umweltforschung	163
V.	Gezielte administrative Lenkung von Verbänden	166
	1. Die Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V.	166
	2. Der Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz e.V.	168

a)	Die "Geburtshilfe"-These - der BBU als staatlich gegründeter und anfangs finanziert Umweltverband?	168
b)	Personell-ideelle Unterstützung	169
c)	Staatsfinanzierung und Abhängigkeit	170
aa)	Finanzielle "Geburtshilfe"	170
bb)	Laufende Unterstützung	173
d)	Langjährige personelle Kontakte BMI / BBU	174
e)	Angestrebte Zielparallelität zwischen BMI und BBU als dessen "Kampfverband" in der Frühzeit der Umweltpolitik?	175
f)	Der BBU und der "Zauberlehrling-Effekt"	178
3.	Die Deutsche Umwelt-Aktion e.V.	179
C.	Zwischenergebnis der Teile 1 und 2	180

Dritter Teil

	Staatliche Umweltaufklärung als Unterfall der Umweltinformation heute	183
A.	"Umweltbewußtsein" als Ziel der Umweltinformation	
	- Ambivalenz eines Leitbegriffs	183
I.	Fehlen einer allgemeingültigen Definition	183
II.	Der Begriff "Umweltbewußtsein" in der Rechtssprache	185
III.	Differenzierendes Verständnis des Begriffs "Umweltbewußtsein"	187
B.	Typologie staatlicher Umweltinformation	188
I.	Vermittlung von Umweltwissen	188
	1. Individuell: Umweltberatung	188
	2. Pauschal: Umweltberichterstattung	190
II.	Umweltaufklärung	194
	1. Umweltpädagogik	195
	a) Umwelterziehung	195
	b) Umweltbildung	199
	2. Umweltbezogene Öffentlichkeitsarbeit	202
	a) Selbstdarstellerische Öffentlichkeitsarbeit	202
	b) Edukatorische Öffentlichkeitsarbeit	203
	aa) Vermittlung von Einsichten, Verhaltensabsichten und Werthaltungen	204
	bb) Sonderfall: Produktinformation	206

Inhaltsverzeichnis**15***Vierter Teil***Die Entdeckung des staatlichen Informationshandelns** 209

A.	Die inszenierte Information - vom aufgeklärten zum Aufklärungsstaat	209
B.	Formen und Gefahren staatlichen Informationshandelns	214
C.	Geistige Einflußnahme als staatliche Machtausübung: Autoritäre Züge des Aufklärungsstaates	219
D.	Verfassungspolitische Aspekte moderner Informationstätigkeit des Staates	222
I.	"Public relations" vor Sachinformation	222
II.	Extensive Öffentlichkeitsarbeit und "kommunikative Kompetenz"	227
III.	Aufklärungskampagnen als Ausdruck eines schwachen "starken Staates" - der Kreislauf von Erwartungsweckung und -enttäuschung	230

*Fünfter Teil***Der demokratische Grundsatz
der freien und offenen Meinungs- und Willensbildung
vom Volk zu den Staatsorganen** 236

A.	Die Grundlegung des Prinzips im ersten Parteienfinanzierungsurteil (1966)	236
B.	"Staatsfreiheit" der öffentlichen Meinungsbildung in der sonstigen Rechtsprechung des BVerfG	240
I.	Der freie Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung	240
II.	Die "Staatsfreiheit" der Massenmedien	242
1.	Das Gebot der "Staatsfreiheit" des Rundfunks	242
2.	"Staatsfreiheit" der Presse	245
III.	Das Gebot der "Staatsfreiheit" der Parteien	246
IV.	Bestätigung und Akzentuierung des Staatsfreiheitsprinzips und des "demokratischen Grundsatzes" im sechsten Parteienfinanzierungsurteil (1992) ..	248
C.	Die Behandlung der Staatsfreiheitsdoktrin und des "demokratischen Grundsatzes" im Schrifttum	251
I.	Die Anerkennung der Rechtsprechung durch die herrschende Meinung	251
II.	Kritik durch die Gegner des Dualismus	253
D.	Kritik der Kritik am Gebot staatsfreier öffentlicher Meinungsbildung	255
I.	Widersprüche und Dualismus-Fixierung	255
II.	Die Entwicklung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, dem Grundansatz des BVerfG	259

1.	Der klassische Dualismus als Trennung von Staat und Gesellschaft	260
2.	Sozialdemokratische Rechtspolitik als Impuls zur Staatsfreiheits-Rechtsprechung des BVerfG	261
3.	Voraussetzung der Unterscheidung durch das Grundgesetz und andere Rechtsnormen	267
4.	Moderates Konzept des heutigen Staatsrechts: Unterscheidung <i>und</i> Wechselwirkung	270
a)	Wechselwirkung von Staats- und Volkswillensbildung	270
b)	Organisatorisch-funktionale Unterscheidung	273
c)	Freiheitssichernde Funktion der Unterscheidung	274
d)	Staat als Entscheidungseinheit der Gesellschaft / "Gewaltenteilung" zwischen Staat und Gesellschaft	277
e)	Trennungüberwindung durch sog. "Demokratisierung"?	278
III.	Exkurs: Verschwimmen der Unterscheidbarkeit von Staat und Gesellschaft im "Umweltstaat"	281
1.	"Verstaatlichung der Gesellschaft"	281
2.	"Vergesellschaftung des Staates"	285
3.	Erosion der Unterscheidbarkeit durch Formalisierung	288

Sechster Teil

Staatliches Einwirken auf die öffentliche Meinungsbildung durch Öffentlichkeitsarbeit im Spiegel von Rechtsprechung und Literatur 291

A.	Rechtsprechung	291
I.	BVerfGE 20, 56	291
II.	Die Urteile des VG Bremen vom 10.2.1978 und des VG Berlin vom 3.6.1993	293
III.	Die "Müllspartips"-Urteile des VerfGH NW	294
IV.	Das "Hessen ist sonnenaktiv"-Urteil des HessStGH	297
B.	Die Kontroverse in der Literatur	298
I.	Restriktiv-differenzierende Auffassungen	298
II.	Der extensive Ansatz, insbesondere <i>Schürmanns</i>	302
III.	Kritik des extensiven Ansatzes	305

Siebter Teil

Das Gebot der Willensbildung von unten nach oben als selbständiger demokratischer Grundsatz <i>neben</i> dem Staatsfreiheitsprinzip	311
A. Die Bedeutung einer freien öffentlichen Meinungsbildung	311
I. Begriff der "öffentlichen Meinung"	311
II. Funktionen der öffentlichen Meinung in der repräsentativen Demokratie	314
1. Willensbildungs- und Kontrollfunktion	314
2. Quasi-plebiszitäres Element	315
3. Korrektiv der Staatswillensbildung	319
B. Der Grundsatz der Willensbildung von unten nach oben	323
I. Besinnung auf die demokratische Dimension des Grundsatzes	323
II. "Oben" und "unten" als tatsächliche Gegebenheit jedes Gemeinwesens	325
III. Verfassungsrechtliche Positivierungen der Demokratie von unten nach oben	326
C. Vier-Säulen-Modell der Willensbildung von unten nach oben	329
I. Der Einzelne und seine Meinungsäußerung: Lebendige Demokratie als "Bürgerdemokratie"	330
II. Bürgerinitiativen, Vereine, Verbände, Koalitionen - Artikulation gruppenspezifischer oder lokaler Emotionen und Interessen	336
1. Kein Willensbildungsmonopol der Parteien	336
2. Bürgerinitiativen als neue Dimension der Bürgerdemokratie	339
3. Vereine, Verbände und Koalitionen als institutionalisierte Interessenwahrer	342
III. Reform der politischen Parteien: Rückführung in die Gesellschaft und Demokratisierung	344
1. Verfassungsrechtliche Rolle der politischen Parteien	344
2. Quasi-Verstaatlichung der Parteien in der Verfassungswirklichkeit	346
3. Ansätze zur Bürgerdemokratie im sechsten Parteienfinanzierungsurteil ...	348
4. Ausweg: Von den Bürgern her gedachte Parteien	351
IV. Medien und veröffentlichte Meinung	353
D. Exkurs: Plebiszitäre Elemente?	354
I. Beschränkung der Untersuchung auf das geltende Repräsentativsystem und die öffentliche Meinung als "quasi-plebiszitäres Element"	354
II. Öffentliche Meinung als Korrektiv des Staates - Repräsentativsystem als Korrektiv radikaler gesellschaftlicher Strömungen	355

Achter Teil

Meinungs- und Gruppenbildungsfreiheit als Willensbildung von unten nach oben	359
A. Informations- und Meinungsfreiheit als Ausprägung des Prinzips der Willensbildung von unten nach oben	359
I. Bedeutung der Kommunikationsfreiheiten allgemein	359
II. Informationsfreiheit als Verbot von Informationslenkung?	361
1. Problemstellung	361
2. Gleichrangige Bedeutung der demokratistaatlichen Komponente der Informationsfreiheit	362
a) Subjektive und objektive Komponente	362
b) Die Frage nach dem Rang des demokratie-konstitutiven Elements der Kommunikationsfreiheiten	363
3. Verbot staatlicher Meinungslenkung als Teil der Informationsauswahlfreiheit	368
a) Informationsauswahlfreiheit	368
b) Subjektiv-teleologische Auslegung	369
c) Grammatische Auslegung	371
d) Objektiv-teleologische Auslegung	371
e) Zwischenergebnis	373
4. Meinungslenkung durch staatliche Umweltaufklärung als inszenierte Information?	374
a) Quantitative Lenkungswirkung	374
aa) Lenkungsanfälligkeit durch informationsflutbedingte Notwendigkeit der Informationsselektion	374
bb) Lenkungsmechanismen	376
cc) Erhöhter Wirkungsgrad staatlich-autorisierter Information?	378
b) Qualitative Lenkungswirkung	379
c) Fehlende Lenkungsanfälligkeit des sog. "mündigen Bürgers"?	380
5. Annex: Sog. "Kontaktpflege" als staatliche Einwirkung auf Rundfunk und Presse	384
B. Das Prinzip staatsfreier sozialer Gruppenbildung als verbandliche Komponente des "demokratischen Grundsatzes" (Art. 9 I i.V.m. Art. 20 I GG)	386
I. Beispiele der Instrumentalisierung von Verbänden durch die Regierung	386
1. Allgemein	386
2. Umweltbereich	388
II. Staatliche Gründung privater Verbände als Manipulation der öffentlichen Meinungsbildung	391
1. Demokratische Komponente der Verbandsautonomie	391
2. "Geburtshilfe" und das Prinzip freier sozialer Gruppenbildung	392

III.	Staatsfinanzierung als Instrument (finanz-) politischer Fremdbestimmung von Verbänden	396
1.	Finanzielle Aspekte der Verbandssubventionierung in der Literatur und in der Rechtsprechung des BVerfG	396
2.	"Einschaltung Privater" durch "finale Förderung" in der neueren verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung	398
3.	Die Umgehung rechtlicher Bindungen als Zweck verdeckter Propaganda und die Lenkungsspirale	400
4.	Lenkungsverbot als Verbot der Verbandssubventionierung	402
a)	Das Lenkungsverbot des Urteils zum Sammlungsgesetz	402
b)	Vereinigungsfreiheit als Freiheit zu autonomer Sicherung der Existenzgrundlage des Vereins	404
aa)	Die jüngere Rechtsprechung des BVerwG zum Sammlungsrecht	404
bb)	Die verfassungsrechtliche Bedeutung des Spendedauerkommens	405
cc)	Das Verbot finanzpolitischer Fremdbestimmung	405
dd)	Das Verbot parteinütziger Vorfeldfinanzierung	406
c)	Lenkungswirkung der Verbandssubventionierung in der Verfassungswirklichkeit	407
d)	Grundsätzliche Gleichbehandlung von Verbänden und Parteien	411
e)	Staatsfreiheit der Verbände und Modifikationen	412
	Zwischenergebnis zu Teil 8	416

Neunter Teil

	Edukatorische Öffentlichkeitsarbeit	418
A.	Geeignetheit edukatorischer Öffentlichkeitsarbeit als Instrument der Verhaltenssteuerung?	418
I.	Gesamtgesellschaftliche Funktionsanalyse von Öffentlichkeitsarbeit	418
II.	Individualistische Funktionsanalyse von Umweltaufklärung: Zwischen Bewußtseins- und Verhaltenssteuerung	421
1.	Frage nach dem Erfolg von Öffentlichkeitsarbeit und Notwendigkeit einer differenzierten Sicht des Umweltschutzes	421
2.	Diskrepanz von Umwelt-Bewußtsein und umweltgerechtem Verhalten	423
3.	Dezision als Zwischenglied	424
4.	Wirkungsunsicherheit von Information zur Verhaltenssteuerung	425
B.	Einstellungsbezogene Öffentlichkeitsarbeit	428
I.	Änderung der inneren Einstellung als Ziel	428
II.	Erwachsenenerziehung als Verfassungsproblem	428

III.	Sonstige Fallgruppen staatlicher "Erziehung" erwachsener Bürger im Recht	430
1.	Fallgruppen nicht-obligatorischer Einwirkung	430
a)	Werbeverbote und Produkthinweispflichten in Bezug auf das Rauchen	430
b)	Bewußtseinsbeeinflussung durch Erlass von Strafrecht (Generalprävention)	432
2.	Fallgruppen obligatorischer Einwirkung	434
a)	Spezialpräventive Beeinflussung durch (Erwachsenen-) Strafvollzug und "Krise des Resozialierungsgedankens"	434
b)	Erziehung Heranwachsender durch Maßnahmen nach JGG	437
c)	Pflichtberatung abtreibungswilliger Frauen	438
d)	Zwangsteilnahme am sog. Staatsbürgerlichen Unterricht im Wehr- oder Zivildienst	441
e)	Verkehrsunterricht als zwangsweise Erwachsenenerziehung	443
IV.	Schlußfolgerungen: Besonderer Legitimationsbedarf für staatliche Erziehung Erwachsener als gemeinsames Kriterium	447
C.	Öffentlichkeitsarbeit, die auf das <i>ethische</i> Moment abzielt	454
I.	Moralisierende Aspekte des Umweltschutzes	
-	Dogma, Ideologie, Religion	454
II.	Moralisierende Gehalte <i>staatlicher</i> Umweltaufklärung	460
III.	Verbot ethisch-weltanschaulicher Öffentlichkeitsarbeit durch das verfassungsrechtliche Neutralitätsprinzip	464

Zehnter Teil

	Selbstdarstellerische Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere im Parteienstaat	474
A.	Bisherige Lösungskonzepte	474
I.	Die Rechtsprechung des BVerfG zur Abgrenzung von der Wahlwerbung	474
II.	Minderheitsvoten	478
B.	Völliges Verbot selbstdarstellerischer Öffentlichkeitsarbeit von Regierungen im Parteienstaat	482
I.	Perpetuierung vorgegebener Benachteiligungen der Opposition	483
II.	Selbstdarstellerische Öffentlichkeitsarbeit als langfristige Sympathiewerbung in einem permanenten Wahlkampf	484
III.	Fehlender Informationswert von "Primitivreklame"	489
IV.	Bevorzugung werbewirksamer Themen	491
C.	Konkrete Erscheinungsformen unzulässiger Eigenwerbung	494
I.	Abdruck von Lichtbildern der Regierungsmitglieder	494
II.	Reklamehafte Aufmachung in Layout und Inhalt	495
1.	Verbot optischer Angleichung an die kommerzielle Werbung	495

Inhaltsverzeichnis	21	
III.	2. Verbot von Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsbilanzen	497
III.	Verbot des Einsatzes regierungsbezogener Privilegien zu Parteizwecken	499
<i>Elfter Teil</i>		
Publizität und Konsens jenseits staatlicher Öffentlichkeitsarbeit		501
A.	Das Publizitätsargument	502
I.	Generelle Schwäche des Publizitätsarguments	502
II.	Informations- und transparenzgewährende Instrumente im bisherigen Umweltrecht	507
1.	Informationszugangsrechte	507
2.	Berichtspflichten	508
3.	Transparenz durch Öffentlichkeitsbeteiligung	510
III.	Umweltbezogene Informationszugangsrechte im Verfassungsrecht	510
IV.	EG-Informationsrichtlinie und Leerlaufen des Publizitätsarguments für die umweltbezogene Öffentlichkeitsarbeit	511
V.	Demokratischer Vorrang der Aktenöffentlichkeit vor staatlicher Öffentlichkeitsarbeit	513
B.	Das Grundkonsensargument	515
I.	Die Bedeutung des Begriffs "Grundkonsens"	515
II.	Umweltschutz und Grundkonsens	517
III.	Andere Institutionen mit Grundkonsensfunktion	520
<i>Zwölfter Teil</i>		
Exkurs: Die Rolle der Ministerialbürokratie		523
A.	Traditionelle Stärke der Verwaltung im deutschen Verfassungssystem	523
B.	Ministerialbürokratie unter dem Grundgesetz	527
<i>Dreizehnter Teil</i>		
Lösungskonzept		533
A.	Individuelle Umweltberatung vor pauschaler Öffentlichkeitsarbeit	535
B.	Umweltinformation in privater Trägerschaft vor behördlichem Handeln	538
I.	Das Subsidiaritätsprinzip als Ausprägung des demokratischen Grundsatzes	538
1.	Subsidiarität und Demokratie	538
2.	Subsidiarität und Umweltschutz	541
3.	Subsidiarität und Meinungsbildung	543

II.	Differenzierung nach Arten der Umweltinformation	546
1.	Vermittlung von Umweltwissen	546
a)	Individuell: Umweltberatung	546
b)	Pauschal: Umweltberichterstattung	547
2.	Umweltaufklärung	548
a)	Umweltpädagogik	548
aa)	Umwelterziehung	548
bb)	Umweltbildung	549
b)	Herstellung von Publizität	551
III.	Pflicht zur Kooperation mit privaten Trägern?	553
	Zusammenfassung	555
	Literaturverzeichnis	563
	Bildanhang	623

Abkürzungsverzeichnis

A. A.	Anderer Ansicht
Abb.	Abbildung
ABIEG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
ACDP	Archiv für Christlich-Demokratische Politik (Sankt Augustin)
AE	Alternativ-Entwurf
a. F.	alter Fassung
ähnl.	ähnlich
allg.	allgemein
AGU	Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e. V.
ANL	Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung
	Das Parlament
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
ausdr.	ausdrücklich
BAH	Biologische Anstalt Helgoland
BayLWF	Bayerische Landesanstalt für Wasserforschung
BB	Betriebsberater
BBU	Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz e. V.
Bd.	Band
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.
bearb.	bearbeitet
Beschl.	Beschluß
BFANL	Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie
BLAK/FUR	Bund-Länder-Arbeitskreis "Fachübergreifendes Umweltrecht"
BMELF	Bundesminister(ium) für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMFT	Bundesminister(ium) für Forschung und Technologie
BMGes	Bundesminister(ium) für Gesundheit
BMI	Bundesminister(ium) des Innern
BMU	Bundesminister(ium) für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMWi	Bundesminister(ium) für Wirtschaft
BPA	Presse- und Informationsamt der Bundesregierung
BR	Bundesrat
BReg	Bundesregierung
BT	Bundestag
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.
bzgl.	bezüglich

CNN	Cable News Network
CDU	Christlich-Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
DAR	Deutsches Autorecht
dass.	dasselbe
DDR	Deutsche Demokratische Republik
dems.	demselben
dens.	denselben
ders.	derselbe
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft e. V.
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
dies.	dieselbe
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DIN	Deutsches Institut für Normung e. V.
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DM	Deutsche Mark
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drucks.	Drucksache
DUA	Deutsche Umwelt-Aktion e. V.
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Entscheidung
EA	Europa-Archiv
Ed./Eds.	Editor/s
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
EnEG	Gesetz zur Einsparung von Energie in Gebäuden
Erl.	Erläuterung
EuGRZ	Europäische Grundrechtezeitschrift
e. V.	eingetragener Verein
EvKomm	Evangelische Kommentare
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fasz.	Faszikel
ff.	folgende
FG	Festgabe
Fn.	Fußnote
FR	Frankfurter Rundschau
FDP	Freie Demokratische Partei
FS	Festschrift
GAZ	Grüne Aktion Zukunft
gem.	gemäß
GFKF	Gesellschaft zur Förderung der Kernphysikalischen Forschung e. V.
GLU	Grüne Liste Umweltschutz
GSF	Gesellschaft für Strahlenforschung mbH

GVbO	Gesetz betreffend die Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk
Habil.schr.	Habilitationsschrift
Halbbd.	Halbband
HdBStR	Handbuch des Staatsrechts
HdUR	Handwörterbuch des Umweltrechts
Hervorhebg.	Hervorhebung
Hg.	Herausgeber
h. M.	herrschende Meinung
hrsg.	herausgegeben
HS	Halbsatz
i. A.	im Auftrag
IG	Industriegewerkschaft
incl.	inclusive
InfAS	Institut für angewandte Sozialwissenschaft
insbes.	insbesondere
IPA	Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft (für naturgemäße Wirtschaft)
i. Erg.	im Ergebnis
i. S. v.	im Sinne von
IUCN	International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (dt.: Internationale Union für die Erhaltung der Natur und der natürlichen Hilfsquellen)
IUUG	Institut für Umwelt und Gesellschaft
JA	Juristische Arbeitsblätter
JR	Juristische Rundschau
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KFA	Kernforschungsanlage Jülich
KFK	Kernforschungszentrum Karlsruhe
Kfz	Kraftfahrzeug
KMK	Kultusministerkonferenz
LIS	Landesanstalt für Immissions- und Bodenschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (jetzt: Landesanstalt für Immissionsschutz)
Lit.	Literatur
Ls.	Leitsatz
lt.	laut
LZU	Landeszentrale für Umweltaufklärung - Um(welt)denken (Rh.- Pf.)
m. abl.	mit ablehnender/m
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht

MDHS	Maunz/Dürig/Herzog/Scholz (Grundgesetz-Kommentar)
Mio	Million(en)
MPG	Max-Planck-Gesellschaft e. V.
MS	Manuskript
MSchrKrim	Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
ND	Nachdruck
NG/FH	Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte
NNA	Norddeutsche Naturschutzakademie (Niedersachsen)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-westfälische Verwaltungsblätter
OBB	Oberbayern
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (dt.: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
ÖDP	Ökologisch-Demokratische Partei
ÖPNV	Öffentlicher Personen-Nahverkehr
PKW	Personenkraftwagen
pr	preußisch
prGS	preußische Gesetzesammlung
prWG	preußisches Wassergesetz
PR	Public Relations
RAL	Reichsausschuß für Lieferbedingungen und Gütesicherung e. V.
Rnr/n.	Randnummer/n
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
Sitzg.	Sitzung
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannte/n/r/s
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SZ	Süddeutsche Zeitung
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
ständ.	ständige
StaatsR	Staatsrecht
STALA	Ständiger Abteilungsleiterausschuß
StGH	Staatsgerichtshof
Stenogr. Prot.	Stenographisches Protokoll
SVR	Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk

TA	Technische Anleitung
teilw.	teilweise
Tz.	Teilziffer
UBA	Umweltbundesamt
UFOPLAN	Umweltforschungsplan
UMPLIS	Umweltinformations- und -dokumentationssystem des Umweltbundesamtes
UGB	Umweltgesetzbuch (Entwurf)
UIG	Umweltinformationsgesetz des Bundes (Entwurf)
UN	Vereinte Nationen
Urt.	Urteil
UTR	Schriftenreihe des Instituts für Umwelt- und Technikrecht
u. U.	unter Umständen
v.	von
VA	Verwaltungsakt
VDI	Verein Deutscher Ingenieure e. V.
Verf	Verfassung
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
Verf.	Verfasser
VerwArch	Verwaltungsarchiv
Vgl./vgl.	vergleiche
VR	Völkerrecht
VVDSrl	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WP	Wahlperiode
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WUR	Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht
WWVO	Wasserverbandsverordnung
WWF	World Wildlife Fund (heute: World Wide Fund for Nature)
zahlr.	zahlreich
Zfp	Zeitschrift für Politik
zit.	zitiert
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
Zs.	Zeitschrift
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
z. T.	zum Teil
ZUE	Zentralstelle für Umwelterziehung
zugl.	zugleich

Im übrigen wird verwiesen auf:

*H. Kirchner / F. Kastner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache,
4. Aufl., Berlin - New York 1992.*

Einleitung

Daß der Staat Umweltpolitik betreibt, erscheint heute als ebenso selbstverständlich wie das Vorhandensein gesellschaftlichen Umweltbewußtseins.¹ Eine weit überwiegende Mehrheit der Bürger der Bundesrepublik sieht im Umweltschutz das vorrangige politische Ziel;² der Befund einer in Umweltfragen "hochinformierten Öffentlichkeit"³ dürfte gerade für die Deutschen kennzeichnend sein. Ist der Umweltschutz für manche auf dem Wege, "zum Schlüsselthema dieses Jahrhunderts gekürt zu werden",⁴ so bemerken kritische Stimmen mittlerweile, es gebe heute "nichts Modischeres, als Öko-Bewußtsein zur Schau zu tragen".⁵ Der hohe Stellenwert, den die öffentliche Meinung dem Umweltschutz einräumt,⁶ wird inzwischen selbst von der Justiz als Faktum vorausgesetzt. Für das OLG Stuttgart "ist die Erhaltung, Schonung oder Wiederherstellung einer intakten Umwelt im Bewußtsein eines maßgeblichen Teils der Bevölkerung zum wichtigen, vorrangig schützenswerten Gut geworden."⁷ Der Hessische Staatsgerichtshof mißt in seiner Entscheidung zur unzulässigen Wahlwerbung einer Landesregierung dem "positiv besetzten" Politikfeld des Umweltschutzes die Qualität "eines wichtigen, von Regierungs- und Oppositionsparteien besetzten Wahlkampfthemas" bei, "für das in der Öffentlichkeit ein hohes Maß an Interesse besteht."⁸ Auch die Justiz selbst gibt sich umweltbewußt: So stellt der BGH fest, daß "wegen der hohen Bedeutung des

1 Zum heutigen hohen Stand des Umweltbewußtseins der Bevölkerung *Statistisches Bundesamt* (Hg.), Datenreport 1989, S. 504.

2 Nach Meinungsumfragen 70 % (vgl. *Siemons*, FAZ Nr. 101 v. 30.4.1992, S. 33); eine deutliche Bevölkerungsmehrheit hält den Umweltschutz neben der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit für "die wichtigste öffentliche Aufgabe" (*Hucke*, 1990, S. 392).

3 So der Präsident des Club of Rome *Diez-Hochleitner*, zit. nach *Kostede*, Die Zeit Nr. 32 v. 31.7.1992, S. 2.

4 *H. Timm*, Umweltgläubig, FAZ Nr. 90 v. 15.4.1992, S. N 5.

5 *Mönninger*, FAZ Nr. 69 v. 21.3.1992, Beilage "Bilder und Zeiten".

6 Im April 1987 sahen 71 % der Bundesbürger die wichtigsten politischen Probleme im Bereich des Umweltschutzes (*Margedant*, APuZ B 29 / 1987, 15 (28) unter Hinweis auf *Emnid*).

7 OLG Stuttgart, Beschuß v. 7.10.1988, NJW-RR 1989, 556.

8 HessStGH, Urt. v. 11.1.1991, HessStAnz 1991, 447 (451) = ESVGH 41, 1 (...) in Bezug auf das Thema "Solarenergie".

Umweltschutzes gerade bei Vergehen gegen die Umwelt" der - straf-schärfende - "Gedanke der Verteidigung der Rechtsordnung besondere Bedeutung gewinnen kann."⁹

In der öffentlichen Meinung herrscht seit geraumer Zeit die Ansicht vor, seitens der Bundesregierung würde zu wenig für den Umweltschutz getan;¹⁰ die Statistiken weisen spätestens seit 1978 eine extrem hohe Unzufriedenheit der Bundesbürger mit dem staatlichen Umweltschutz aus.¹¹ Die Regierung sieht sich daher inzwischen allenthalben in umweltpolitischem Zugzwang, und die Verschärfung oder Neuschaffung von Umweltschutzgesetzen stellt sich zuweilen primär als Reaktion des Gesetzgebers auf den Druck der öffentlichen Meinung dar; das gestiegene Umweltbewußtsein der Gesellschaft zielt heute verstärkt darauf ab, staatliches Handeln auf dem Gebiet des Umweltschutzes zu erzwingen oder zu beschleunigen.¹² So findet sich etwa in der amtlichen Begründung zum 2. UKG¹³ in Bezug auf die Schaffung eines Gefahrguttransport-Tatbestandes als potentielles Gefährdungsdelikt die Aussage, daß im Zusammenhang mit spektakulären Unfällen "in der Öffentlichkeit (...) nachdrücklich die Forderung erhoben" worden sei, "Verstöße in diesem Bereich auch mit den Mitteln des Strafrechts wirksamer zu bekämpfen."¹⁴ Die staatliche Umweltpolitik in Deutschland wird heute durch ein - auch im internationalen Vergleich - hochentwickeltes Umweltbewußtsein angetrieben.¹⁵

Aus *heutiger* Sicht mutet daher die These, erst auf *staatliche* Initiativen hin sei auch in der Bevölkerung das Umweltbewußtsein erwacht,¹⁶ einigermaßen gewagt an. Denn, so nimmt *Edda Müller* wohl zu Recht an: "Für die öffentliche Meinung steht fest, daß nur der Druck der Basis - von Medien,

⁹ BGH, NJW 1990, 194 (195).

¹⁰ Vgl. etwa *H. Stern*, Baum oder Zahl, Die Zeit Nr. 26 v. 21.6.1991, S. 52; *Vorholz*, Opfer des blinden Fortschritts, Die Zeit Nr. 31 v. 26.7.1991, S. 58, sowie die Mehrzahl der Leserbriefautoren, Die Zeit Nr. 29 v. 12.7.1991, S. 41.

¹¹ *Statistisches Bundesamt* (Hg.), Datenreport 1989, S. 496; näher zum Ganzen SRU, Umweltgutachten 1978, Tz. 1426 ff. Die Gruppe der im Umweltschutz engagierten Bürger war bereits 1972 zu 95 % dieser Ansicht, vgl. *InfoS* (Hg.), Beiträge zur Umweltgestaltung, Heft A 20, Übersicht 3, S. 16.

¹² *Kloepfer*, Auf dem Weg zum Umweltstaat?, in: *ders.* (Hg.), Umweltstaat (1989), S. 39 (40).

¹³ Zweites Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität.

¹⁴ BR-Drucks. 126 / 90, S. 67.

¹⁵ *M. Schmidt*, Regieren in der Bundesrepublik Deutschland (1992), S. 169 m.w.N.

¹⁶ *Edinghaus*, Bild der Wissenschaft 4 / 1980, 100 (101).

Bürgerinitiativen und Umweltschutzverbänden - den politisch-administrativen Apparat in Bewegung gebracht hat.¹⁷ "Ökologisches Bewußtsein" - so behauptet *Erhard Eppler* - "wuchs nicht von oben nach unten, sondern von unten nach oben."¹⁸ Auch in der Fachliteratur wird bisweilen die These vom Bewegungscharakter der frühen Umweltpolitik vertreten: So geht *Sieferle* davon aus, "die Thematisierung der Umwelt als politisches Problem" sei vor allem in der Bundesrepublik "zunächst von Seiten sozialer Bewegungen vorgenommen" worden, "bevor der Staat und die herkömmliche Politik darauf reagieren konnten"; Umweltschutz hätte in den siebziger Jahren "einen ausgesprochen avantgardistisch-'kritischen' Charakter" gehabt, ja sei gar "ein 'linkes' Thema" der "Protestbewegung der Jahre nach 1968" gewesen.¹⁹ Wenn demgegenüber der seit Ende 1969 für den Umweltschutz zuständige Staatssekretär im Bundesinnenministerium²⁰ *Hartkopf* die Weckung des gesellschaftlichen Umweltbewußtseins als Verdienst der Bundesregierung preist,²¹ mag man dies noch damit abtun, daß es sich bei ihm um "einen der Architekten des Umweltprogramms der Bundesregierung"²² handelt; für ihn stellt sich "offizielle Politik" entweder als Reaktion auf Vorgänge in der Gesellschaft oder als Anstoß von Ideen in die Gesellschaft hinein dar.²³ Aber auch im umweltpolitischen und umweltrechtlichen Fachschrifttum ist überwiegend die der o.g. "naheliegenden Annahme, die Umweltpolitik habe vor allem legitimatorischen Charakter"²⁴ gehabt, diametral entgegengesetzte

¹⁷ APuZ B 47-48 v. 17.11.1989, S. 3.

¹⁸ Demokratie und Ökologie, in: *Münker* (Hg.), *Fetscher* - FS (1992), S. 92 (93). Allerdings bleibt unklar, auf welchen Zeitpunkt sich diese Aussage bezieht: Während *Eppler* zunächst vom Kontext der Jahre 1974 / 75 spricht, scheint er seine These später verallgemeinern zu wollen (vgl. S. 100: "bislang"); ähnlich *Habermas*, Faktizität und Geltung (1992), S. 460 f.

¹⁹ *Sieferle*, Umweltpolitik nach dem Ende der Geschichte, in: *Hassenflug* (Hg.), Industrialismus und Ökonomistik (1991), S. 273; teilw. ähnlich *E. U. v. Weizsäcker*, Erdpolitik, 2. Aufl. (1990), S. 22, der den Studentenaufruhr von 1968 als einen der Faktoren ansieht, die die Umweltpolitik in Deutschland ausgelöst hätten.

²⁰ Der Umweltschutz ressortierte bis zur Bildung des Umweltministerium am 6.6.1986 (vgl. den Organisationserlaß des Bundeskanzlers v. 5.6.1986, BGBl. I S. 864) im Gesundheits-, Landwirtschafts-, sowie im Innensenministerium (vgl. Abs. 2 des Organisationserlasses sowie *Glagow / Murswieck*, APuZ B 27 v. 3.7.1971, S. 3 (12), wobei das Innensenministerium eindeutig dominierte (vgl. *Müller*, APuZ B 47-48 v. 17.11.1989, S. 3 (4 f)).

²¹ Interview, Bild der Wissenschaft 1980, 114 f; in dieselbe Richtung *Genscher*, in: v. *Lersner* - FS (1990), S. 17-19.

²² Interview, Bild der Wissenschaft 1980, 114 (1. Frage).

²³ *Hartkopf*, Umweltpolitik, in: HdUR II (1988), Sp. 663 (667).

²⁴ *Küppers / Lundgreen / Weingart*, Umweltforschung - die gesteuerte Wissenschaft. Eine empirische Studie zum Verhältnis von Wissenschaftsentwicklung und Wissenschaftspolitik (1978), S. 125.