



Imke Schneider

Staatliche  
Informationstätigkeit  
als Steuerungsmittel  
im Umweltrecht



PETER LANG

# Einleitung und Gang der Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung beschäftigt sich mit staatlicher Informationstätigkeit im Bereich des Umweltschutzes. Sie will einen Beitrag leisten zur Diskussion um den Einsatz von Informationen als Steuerungsmittel im Umweltrecht, also die Instrumentalisierung von Informationsmaßnahmen durch staatliche Stellen als Mittel zur Bewältigung von Umweltschutzproblemen und zur Realisierung von Umweltpolitik und umweltpolitischen Zielsetzungen.

In den Blick der Öffentlichkeit gekommen ist die Thematik „staatliche Informationstätigkeit“ ganz allgemein durch einige öffentlichkeitswirksame Gerichtsverfahren, die überwiegend staatliche Informationstätigkeit im gesundheitsschutzrelevanten Bereich, aber auch staatliche Warnungen vor Sekten betrafen. Auch das Bundesverfassungsgericht war mit dieser Thematik bereits mehrfach beschäftigt. Im Jahr 2002 hat es dazu die beiden viel beachteten Entscheidungen im so genannten „Glykolwein-Prozess“ und im so genannten „Oscho-Prozess“ gefällt.<sup>1</sup>

Die nur vereinzelt bekannt gewordenen Gerichtsverfahren spiegeln jedoch ganz und gar nicht wider, welche große Rolle staatliche Informationstätigkeit heute tatsächlich im politischen Leben spielt und wie umfangreich sie betrieben wird. Das gilt insbesondere für den Lebensmittel- und Verbraucherschutzbereich (vgl. dazu insbesondere das derzeit viel diskutierte (Pankower) Smiley-System im Zusammenhang mit Hygienekontrollen in Gaststätten<sup>2</sup>).

Neben den gerichtlichen Verfahren, die meist besonders medienwirksame Inhalte zum Gegenstand hatten, sorgen vor allem die neuerdings zu beobachtenden Entwicklungstendenzen in Politik und Gesellschaft hin zu einem modernen Staat mit mehr Bürgerpartizipation<sup>3</sup> und der stetigen Abkehr von überkommenen ordnungsrechtlichen Steuerungsformen<sup>4</sup>, die allein auf Befehl und Zwang basieren, dafür, dass neue Steuerungsformen ganz allgemein mehr und mehr in den Blick der Öffentlichkeit und speziell der Politik rücken. Gerade für den Bereich des Umweltrechts gilt, dass das nationale Recht sehr stark durch das europäische Recht geprägt wird.<sup>5</sup> Allein das führt tendenziell dazu, dass immer mehr

---

1 Die genannten Verfahren werden im Laufe der Untersuchung näher vorgestellt und behandelt.

2 Vgl. dazu Holzner, NVwZ 2010, S. 489 ff.; Schink, DVBl 2011, S. 253 ff.

3 Von Danwitz, NVwZ 2004, 272 [273 f.].

4 Speziell für das Umweltrecht dazu Erbguth/ Schlacke, Umweltrecht, § 5, Rn. 1.

5 Vgl. dazu Kugelman, DÖV 2005, 851 [854], der speziell den Aspekt der Informationsfreiheit herausstellt.

Verantwortung weg vom Staat hin auf die Unternehmen und die Gesellschaft verlagert wird.<sup>6</sup> Darüber hinaus hat sich der Staat bzw. die Politik dem Leitbild des sog. „schlanken Staates“ verschrieben, was bedeutet, man strebt Deregulierung und Verwaltungsvereinfachung an.<sup>7</sup> Ob dies tatsächlich zu weniger rechtlichen Regelungen führt, lässt sich allerdings bezweifeln. Vielmehr dürfte das Leitbild der Verwaltungsvereinfachung letztlich auch das Bestreben beschreiben, sich von der überkommenen, vorwiegend ordnungsrechtlich geprägten Steuerung zu lösen und andere Steuerungsansätze zu finden, die den Bürgern mehr Eigenverantwortung auferlegen. In diesem Zusammenhang spricht man auch vom aktivierenden Staat.<sup>8</sup> Das gilt umso mehr, als gerade die ordnungsrechtlichen Instrumente zu ihrer Wirksamkeit bzw. zur Wirksamkeitskontrolle auch der Überwachung bedürfen. Speziell für den hier interessierenden Bereich des Umweltrechts wird jedoch bereits seit längerem ein erhebliches Vollzugsdefizit beklagt.<sup>9</sup>

Hinzu kommen weitere Überlegungen, die ein Umdenken in Politik und Gesellschaft notwendig erscheinen lassen. Zum Einen ist die Tatsache zu nennen, dass wir in einer modernen Industriegesellschaft leben, die geprägt ist von einem ständigen und schnellen technischen Fortschritt. Regelmäßig werden Politik und Verwaltung mit neuen Entwicklungen konfrontiert, die noch vor einiger Zeit überhaupt keiner Regelung bedurften.<sup>10</sup> Dadurch gerät der Gesetzgeber immer häufiger an seine Grenzen.<sup>11</sup> Ein kurzfristiger Erlass von neuen Vorschriften, die eben diese Neuerungen erfassen und regulieren, ist nicht ohne weiteres möglich, sondern an bestimmte Voraussetzungen und die Einhaltung bestimmter Abstimmungsprozesse gebunden (z. B. das Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene gem. Art. 76 - 78 GG). Und die zu erlassenden Gesetze selbst wiederum müssen inhaltlich bestimmten Anforderungen, namentlich insbesondere dem Bestimmtheitsgrundsatz genügen. Der Gesetzgeber steckt also in dem Dilemma, dass er eigentlich schnell und flexibel reagieren können müsste, aber das Instrumentarium, das man ihm zugeteilt hat, lässt eine solche Schnelligkeit und Flexibilität nicht zu. Die Gesetzgebung bzw. Regelungssetzung an sich ist also kein geeignetes Mittel, mit dem kurzfristig effektiv und schnell bestimmte Fehl-

---

6 Wolf, Umweltrecht, Rn. 34f.

7 Wulfhorst, ZRP 2004, 82 [82]; zu Deregulierungsbestrebungen auch Thierse, NVwZ 2005, 153 [154].

8 Vgl. Kugelmann, DÖV 2005, 851 [857].

9 Lübbe-Wolff, Erscheinungsformen symbolischen Umweltrechts, in: Hansjürgens/ Lübbe-Wolff (Hrsg.), Symbolische Umweltpolitik, S. 25 [28f]; Volkmann, JuS 2001, 521 (522); Spiegler, Umweltbewusstsein und Umweltrecht, S. 95.

10 Wulfhorst, ZRP 2004, 82 [82].

11 Thierse, NVwZ 2005, 153 [155].

entwicklungen korrigiert werden können, sondern eignet sich eher zu langfristigen Korrekturen und langfristiger Steuerung bestimmter Entwicklungen. Man sagt auch, die Demokratie ist langsam.<sup>12</sup> Aufgabe des Gesetzgebers ist es also vielmehr, einen solchen gesetzlichen Rahmen zu schaffen und zu gestalten, in dem die Exekutive als die ausführende Gewalt jeweils schnell und flexibel auf immer neue Anforderungs- und Bedrohungslagen reagieren kann.

Zum Anderen hinzu kommen in tatsächlicher Hinsicht die Ungewissheit und die Nichtvorhersehbarkeit, welche Konsequenzen bestimmte Verhaltensweisen und technologische Innovationen in der Zukunft haben werden. Man denke nur an das Beispiel FCKW. Diese Stoffgruppe, die lange Zeit als völlig harmlos galt, entpuppte sich plötzlich als Ursache für das kontinentgroße Loch in der Ozonschicht.<sup>13</sup> Auch dieser Faktor namens „Unsicherheit“ muss also mit einbezogen werden in Überlegungen, wie die überkommenen Regierungs- und Verwaltungsstrukturen verändert werden können, um den Anforderungen zu genügen, die die heutige Zeit an sie stellt. Dabei wiederum besteht die Schwierigkeit, ein vernünftiges Maß zu finden zwischen einem zu starken umweltpolitischen Sicherheits- und Vorsorgedenken, dass neue Innovationen behindert, und einer rein ökonomisch orientierten Umweltpolitik, bei der allein finanzielle Gesichtspunkte im Vordergrund stehen, die aber katastrophale Auswirkungen auf die Umwelt und auch die menschliche Gesundheit zur Folge haben kann.<sup>14</sup> Es ist Aufgabe des Staates, neue Strategien zu entwickeln, mit denen er den immer wieder neu an ihn gestellten Anforderungen gerecht werden kann.

Dass der Staat sich dieser Aufgabe auch nicht entledigen kann, zeigt und verlangt Art. 20a GG. Diese 1994 in das Grundgesetz eingefügte (Staatsziel-)Bestimmung erlegt dem Staat die Letztverantwortung für die Umwelt, das Leben und die körperliche Unversehrtheit seiner Bürger und gegenüber der Nachwelt auf.<sup>15</sup> Umgekehrt bedeutet das aber auch, dass der Umweltschutz nicht vollständig der gesellschaftlichen Selbstregulierung überlassen werden darf, sondern dass der Staat als Hüter des Gemeinwohls und der Rechte der Einzelnen geeignete Schutzmaßnahmen ergreifen muss.<sup>16</sup>

Bringt man nun die vorgenannten Probleme und die äußeren Bedingungen, auf die die Politik und der Staat treffen, mit dieser Verpflichtung des Staates zusammen, muss man sich die Frage stellen, ob es Steuerungsmittel gibt, die weniger verwaltungs- bzw. überwachungsintensiv sind und die den Staat zwar

---

12 Thierse, NVwZ 2005, 153 [155].

13 Weder, Umwelt, S. 8.

14 Beltrán, Preface, in: EEA, Late lessons from early warnings: the precautionary principle 1896 – 2000 (Environmental issue report No 22), Copenhagen 2001, S. 3 [4].

15 Volkmann, JuS 2001, 521 [527, 528]; Sparwasser/ Engel/ Voßkuhle, § 1 Rn. 2.

16 Sparwasser/ Engel/ Voßkuhle, § 1 Rn. 2.

nicht aus seiner ihm aus Art. 20a GG obliegenden Gewährleistungsverantwortung entlassen, die aber gleichwohl neue wirtschaftliche und gesellschaftliche Selbststeuerungsmechanismen anstoßen.<sup>17</sup> Die Herausforderung an den Staat besteht dabei - ausgedrückt mit den Worten von *Reiner Schmidt* - darin, den richtigen Weg zu finden zwischen der „Skylla, der völligen Selbstaufgabe, der Diffundierung in unverbindliche Kooperationsformen, der Selbstüberantwortung an die Gesellschaft einerseits und der Charybdis, der Flucht in eine neue Form von Totalitarismus, in dem nicht nur das einzelne Produkt, sondern auch jeder Bürger von der Wiege bis zur Bahre im Hinblick auf seine Umweltverträglichkeit überwacht und entsprechend verplant wird“.<sup>18</sup>

Eine solche neue Erfolg versprechende Strategie könnte sich hinter dem Einsatz von staatlicher Informationstätigkeit als Steuerungsmittel verbergen. Rechtswissenschaftlich ist die Thematik schon des Öfteren unter dem Aspekt der rechtlichen Grenzen von staatlicher Informationstätigkeit in den Blick gekommen. Tendenziell werden Hinweise, Warnungen und Empfehlungen jedoch in der rechtswissenschaftlichen Literatur zwar grundsätzlich als Steuerungsmittel im Umweltrecht anerkannt, ihnen wird aber regelmäßig nur eine unterstützende Funktion zugebilligt, nämlich als eine Möglichkeit, andere – vermeintlich effektivere – Steuerungsmittel zu flankieren und diese so zu (ver-)stärken.<sup>19</sup> Eine eigenständige Bedeutung wird ihnen oftmals völlig abgesprochen.<sup>20</sup> Außerdem begegnet man bei Durchsicht der Literatur sehr häufig skeptischen Anmerkungen im Hinblick auf fehlende rechtliche Rahmenbedingungen für staatliche Informationstätigkeit.<sup>21</sup> Skepsis wird darüber hinaus auch dahingehend geäußert, dass mit der Nutzbarmachung von Informationen als Steuerungsmittel die Gefahr eines „edukatorischen Staatshandelns“ einhergehen könnte, in dem der Staat für bestimmte Produkte oder gar bestimmte Lebensbilder wirbt u.ä.<sup>22</sup>

In anderen Wissenschaftsbereichen, z. B. der Psychologie, der Soziologie und insbesondere auch den Wirtschaftswissenschaften, hat die Steuerung umweltrelevanten Verhaltens durch Information schon erheblich mehr Beachtung gefunden. Im Mittelpunkt steht dabei jeweils die Frage, ob und wie man mit dieser Art der Steuerung staatlich erwünschte umweltpolitische Ziele erreichen kann. Empirische Erhebungen aus dem Bereich der Psychologie nach dem „Ob“ der Steuerung - von denen es allerdings bisher nur sehr wenige gibt - haben er-

---

17 Volkmann, JuS 2001, 521 [521]; Wolf, Umweltrecht, Rn. 30.

18 Schmidt, DÖV 1994, 749 [751].

19 Volkmann, JuS 2001, 521 [527].

20 Volkmann, JuS 2001, 521 [528].

21 Leidinger, DÖV 1993, 925 [934].

22 Vgl. insgesamt kritisch zu einem informationsvermittelnden Staat: Augsberg, DVBl. 2007, S. 733.

geben, dass sich Konsumverhalten von Verbrauchern durch Etikettierungen und andere, meist direkt auf dem Produkt bzw. seiner Verpackung angebrachte Hinweise auf umwelt- und gesundheitsrelevante Aspekte des Produktes und seiner Produktion wirksam beeinflussen lässt.<sup>23</sup> Die Werbepsychologie hat diesen Effekt schon lange erkannt und macht ihn regelmäßig für sich nutzbar. Die Soziologen fragen dagegen mehr danach, „wie“ Informationen vermittelt werden müssen, um positive Steuerungseffekte auslösen zu können. Für die Wirtschaftswissenschaften ist die Thematik dadurch interessant, dass Informationen zu Veränderungen im Konsumverhalten der Bürger führen können. Neben den klassischen monetären Steuerungsinstrumenten wie Subventionen, Abgaben und anderen finanziellen Anreizmodellen können auch sie die marktwirtschaftliche Situation im Allgemeinen und damit auch für einzelne Unternehmen im Speziellen verändern.

Die vorliegende Untersuchung will einen Beitrag dazu leisten, die rechtliche Ausgestaltung der staatlichen Informationsmöglichkeiten auf dem Gebiet des Umweltrechts aufzuzeigen, um anschließend eine Aussage darüber treffen zu können, ob und in welchem Maße diesem Instrument auch aus rechtswissenschaftlicher Sicht Effektivität zugesprochen werden kann oder ob eine skeptische Haltung ihm gegenüber tatsächlich begründet ist.

Dafür wird in Teil 1 das Instrument der staatlichen umweltrelevanten Informationstätigkeit und damit der Untersuchungsgegenstand zunächst näher präzisiert. Zugleich wird aufgezeigt, welche Vorteile und welche Schwächen das Instrument aufweist.

Anschließend gilt es, den bestehenden gesetzlichen Rahmen für den Einsatz von staatlicher Informationstätigkeit als Steuerungsmittel aufzuzeigen und ihn daraufhin zu überprüfen, ob innerhalb dieses Rahmens eine effektive Nutzung des Instruments möglich ist oder, wenn nicht, welche Hinderungsgründe es gibt und welche rechtlichen Änderungen für mehr Effektivität sinnvoll wären. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob umweltrelevante Informationsmaßnahmen durch staatliche Stellen einer einfachgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bedürfen.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahr 2002 diesbezüglich zwei wegweisende Entscheidungen getroffen, die im Teil 2 als Leitentscheidungen für die Untersuchung vorgestellt und einer kritischen Würdigung unterzogen werden.

In Teil 3 wird die staatliche umweltrelevante Informationstätigkeit unter Beachtung der bisher ergangenen Rechtsprechung sowie den in der Literatur ver-

---

23 Bjørner/ Hansen/ Russell, *Journal of Environmental Economics and Management* 47 (2004), 411 [414 – 415, 428 – 429]; Teisl/ Roe/ Hicks, *Journal of Environmental Economics and Management* 43 (2002), 339 [355].