

# **Umweltbewußtsein von oben**

**Zum Verfassungsgebot demokratischer  
Willensbildung**

**Von**

**Dr. Hans-Peter Vierhaus**



**Duncker & Humblot · Berlin**

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	<b>29</b>
<i>Erster Teil</i>	
<b>Die Etablierung des Umweltschutzes</b>	
<b>als Thema von Politik und öffentlicher Meinung in der Bundesrepublik</b>	<b>39</b>
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-regierungsamtliche 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 Vorschriftensammlung "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)	Kabinettsausschuß 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
2.	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.	Regierungamtliche 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 finanziertem 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

*Vierter Teil*

<b>Die Entdeckung des staatlichen Informationshandelns</b>	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)	Trennungsüberwindung 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 Informalisierung .....	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 "Müllpartips"-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*

<b>Das Gebot der Willensbildung von unten nach oben</b>	
<b>als selbständiger demokratischer Grundsatz <i>neben</i> dem Staatsfreiheitsprinzip</b>	<b>311</b>
<b>A. Die Bedeutung einer freien öffentlichen Meinungsbildung .....</b>	<b>311</b>
I.    Begriff der "öffentlichen Meinung" .....	311
II.    Funktionen der öffentlichen Meinung in der repräsentativen Demokratie .....	314
1.    Willensbildungs- und Kontrollfunktion .....	314
2.    Quasi-plebisitzäres Element .....	315
3.    Korrektiv der Staatswillensbildung .....	319
<b>B. Der Grundsatz der Willensbildung von unten nach oben .....</b>	<b>323</b>
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
<b>C. Vier-Säulen-Modell der Willensbildung von unten nach oben .....</b>	<b>329</b>
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
<b>D. Exkurs: Plebisitzäre Elemente? .....</b>	<b>354</b>
I.    Beschränkung der Untersuchung auf das geltende Repräsentativsystem	
und die öffentliche Meinung als "quasi-plebisitzäres 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

<b>A. Informations- und Meinungsfreiheit als Ausprägung des Prinzips der Willensbildung von unten nach oben</b> .....	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>B. Das Prinzip staatsfreier sozialer Gruppenbildung als verbandliche Komponente des "demokratischen Grundsatzes" (Art. 9 I i.V.m. Art. 20 I GG) .....</b>	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 Spendenaufkommens .....	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*

<b>Edukatorische Öffentlichkeitsarbeit</b>	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 zwangswise 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
<i>Zehnter Teil</i>		
	<b>Selbstdarstellerische Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere im Parteienstaat</b>	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

2. Verbot von Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsbilanzen .....	497
III. Verbot des Einsatzes regierungsbezogener Privilegien zu Parteizwecken .....	499

*Elfter Teil*

<b>Publizität und Konsens jenseits staatlicher Öffentlichkeitsarbeit</b>	501
--	-----

<b>A. Das Publizitätsargument .....</b>	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>B. Das Grundkonsensargument .....</b>	515
I. Die Bedeutung des Begriffs "Grundkonsens" .....	515
II. Umweltschutz und Grundkonsens .....	517
III. Andere Institutionen mit Grundkonsensfunktion .....	520

*Zwölfter Teil*

<b>Exkurs: Die Rolle der Ministerialbürokratie</b>	523
--	-----

<b>A. Traditionelle Stärke der Verwaltung im deutschen Verfassungssystem .....</b>	523
<b>B. Ministerialbürokratie unter dem Grundgesetz .....</b>	527

*Dreizehnter Teil*

<b>Lösungskonzept</b>	533
-----------------------	-----

<b>A. Individuelle Umweltberatung vor pauschaler Öffentlichkeitsarbeit .....</b>	535
<b>B. Umweltinformation in privater Trägerschaft vor behördlichem Handeln .....</b>	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
	<b>Zusammenfassung</b> .....	555
	<b>Literaturverzeichnis</b> .....	563
	<b>Bildanhang</b> .....	623