

Antwort
der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frau Garbe, Frau Saibold und der Fraktion
DIE GRÜNEN**
— Drucksache 11/3984 —

Staatliche Verbraucherberatung in Gefahr?

Der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Grüner, hat mit Schreiben vom 2. Mai 1989 – z III 5 – 98/1 – die Kleine Anfrage namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:

Vorbemerkung

Die Bundesregierung sieht in der Information und Aufklärung der Bevölkerung in Umweltfragen eine wichtige öffentliche Aufgabe. Zu den Wesensmerkmalen unserer Gesellschaft gehört die Pluralität des Informationsangebots. Hierbei unterliegen die von öffentlichen Stellen bereitgestellten Informationen einem besonderen Sorgfaltsgebot.

Zur Zuständigkeit der Kommunen:

1. a) Hält die Bundesregierung die Definition der Begriffe „kommunale Selbstverwaltung“ und „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ durch das Bundesverfassungsgericht für ausreichend zur Klärung gemeindlicher Kompetenzen angesichts der Beurteilung in der Literatur, daß sich die Gemeindestruktur spätestens seit der Gemeindegebietsreform grundlegend verändert hat?

Das Bundesverfassungsgericht hat zur Auslegung des Artikels 28 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes eine gefestigte Rechtsprechung entwickelt. Die Bundesregierung sieht schon deshalb keine Veranlassung, sich an der juristischen Diskussion über Einzelpunkte dieser Grundgesetzbestimmung zu beteiligen.

- b) Teilt die Bundesregierung die in der Grundrechtsdogmatik vertretene Ansicht, daß die Gemeinden Alleinentscheidungs- und Mitspracherechte dort haben müssen, wo die Erfüllung von Aufgaben mit unmittelbarer Bedeutung für die örtliche Gemeinschaft ansteht, gleichgültig ob es sich um Aufgaben handelt, die zugleich auch von überörtlicher Bedeutung sind?

Alleinentscheidungsrechte stehen der Gemeinde im Rahmen des durch die Verfassung (Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 GG) und die Gesetze eröffneten und zugleich begrenzten Bereichs zu. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt anerkannt, daß die Belange der Gemeinden bei Eingriffen in ihre Rechte im Wege der vorherigen Anhörung Berücksichtigung finden müssen (vgl. BVerfGE 5, 135, 202; 56, 298, 320). Darüber hinausgehende „Mitspracherechte“ im Sinne einer gleichberechtigten Teilhabe an den Entscheidungen des von der Verfassung berufenen Kompetenzträgers widersprechen dem System der Zuweisungen von Sachkompetenzen im Grundgesetz.

Das Bundesverfassungsgericht ist derartigen Tendenzen mehrfach entgegengetreten. So hat es zum einen klargestellt, daß Kompetenzverschiebungen – auch einvernehmlich – nicht ohne Verfassungsänderung möglich sind (vgl. BVerfGE 4, 115, 139; 32, 145, 156; 55, 275, 301; 63, 1, 39) und zum anderen, daß am Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenerledigung (vgl. BVerfGE 55, 274, 318; 63, 1, 41) festzuhalten ist. „Mitspracherechte“ würden demgegenüber die Verantwortung des Kompetenzträgers in Frage stellen.

- c) Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die durch die Verwendung schadstoffhaltiger Produkte verursachte Belastung, z. B. des Wassers, des Bodens und der Luft, einen spezifischen örtl. Bezug darstellt, daß sie eine Gemeindekompetenz zur Produktinformation begründet?

Die durch die Verwendung schadstoffhaltiger Produkte verursachte Belastung schafft nicht schlechthin einen „spezifischen“ örtlichen Bezug und kann schon deshalb eine Kompetenz der Gemeinden zu Sachentscheidungen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung nicht begründen.

- d) Was versteht die Bundesregierung allgemein unter dem Kriterium der „besonderen örtlichen Betroffenheit“ der Gemeinden?

Die Bundesregierung orientiert sich bei der Auslegung des Artikels 28 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und den dort verwendeten Kriterien (siehe Antwort zu Frage 1 a).

2. Hält die Bundesregierung eine Legaldefinition der o. g. Begriffe für erforderlich, und warum bzw. warum nicht?

Die Bundesregierung sieht keinen Grund für eine Legaldefinition; sie verweist auf die Antworten zu den Fragen 1 a und d.

3. a) Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß es Aufgabe des Bundesgesundheitsamtes ist, sich um vorbeugenden gesundheitlichen Umweltschutz zu bemühen und in diesem Rahmen über gesundheitliche Risiken durch Ausstellungen, Broschüren, Produktinformationen etc. aufzuklären?

Eine der Aufgaben des Bundesgesundheitsamtes ist es, im vorbeugenden gesundheitlichen Umweltschutz wissenschaftlich zu arbeiten und in diesem Rahmen über gesundheitliche Risiken zu informieren und aufzuklären. Das Bundesgesundheitsamt tut dies gegebenenfalls in Abstimmung mit dem Umweltbundesamt.

- b) Wie sieht die Bundesregierung speziell den Zusammenhang zwischen der Verpflichtung der Kommunen zur Daseins- und Gesundheitsvorsorge und der Aufklärung über umweltgefährdende und umweltschonende Produkte, wenn
- aa) Gesundheitsschäden z.B. durch Verwendung spezieller Waschmittel auftreten können, z.B. in seltenen Fällen in Form starker Allergien,
- bb) eine langfristige Gesundheitsbeschädigung, z.B. durch Belastungen des Abwassers, die im Klärverfahren nicht vollständig beseitigt werden können, nicht auszuschließen ist,
- cc) eine Bodenbelastung über persistente Stoffe, die in den Abwasser-Klärschlamm-Kreislauf gelangen, stattfindet?

Die Daseinsvorsorge ist ein „klassisches“ Aufgabengebiet der Gemeinden. Daraus lassen sich jedoch keine umfassenden Schutzpflichten der Gemeinden im Bereich der Gesundheitsvorsorge ableiten.

Zur materiellen Verfassungsmäßigkeit:

4. a) Teilt die Bundesregierung die kürzlich geäußerte, aber umstrittene Auffassung, daß aus dem Rechtsstaatsprinzip ein Gebot verlässlichen und berechenbaren Verwaltungshandelns folgt, welches Informationen verschiedener Behörden mit unterschiedlichen Aussagen verbietet?
- b) Wie sieht die Bundesregierung demgegenüber die Auffassung, daß die Verlässlichkeit sich auf die Gewinnung der Information – also das von der Rechtsprechung geforderte Bemühen um objektive Richtigkeit – bezieht, daß also die Informationen an sich, welche aufgrund der tatsächlichen Erkenntnismöglichkeiten widersprüchlich sein können, dem Grundsatz der Verlässlichkeit der Verwaltung gehorchen, indem sie über die ganze Spannbreite der bestehenden Unsicherheit informieren?

Die Bundesregierung sieht keine Veranlassung, sich an der wissenschaftlichen Auseinandersetzung zu beteiligen. Sie verweist auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, der kein Gebot absoluter Richtigkeit aufgestellt hat. Das vom BGH geforderte Bemühen um die nach den gegebenen Umständen erreichbare Objektivität impliziert die tatsächliche Möglichkeit sowie die rechtliche Zulässigkeit auch unterschiedlicher Aussagen. Soweit in der Frage auf Artikel 12 des Grundgesetzes Bezug genommen wird, wird auf die Beantwortung zu Frage 5 verwiesen.

In Rechtsprechung und Literatur wird vertreten, Produktinformationen stellen einen Eingriff in das Recht der Hersteller aus Artikel 12 GG dar, wenn sie zielgerichtet (final) berufsregelnd verbreitet würden und nicht, wie bei der Stiftung Warentest, mit dem Ziel der Verbraucheraufklärung um ihrer selbst willen.

5. Teilt die Bundesregierung diese Auffassung, und wenn ja, wo sieht sie das Kriterium zur Bejahung der Finalität, wenn auch durch Empfehlungen der Stiftung Warentest Produkte ganz vom Markt verschwinden können bzw. in der Vergangenheit auch schon verschwunden sind?
6. a) Wie sieht die Bundesregierung die Auffassung, daß das Vorliegen eines Eingriffs in Grundrechte der Hersteller von der Intensität der Beeinträchtigung, nämlich Art und Ausmaß der Käuferreaktion auf die Information, abhängig ist?
b) Teilt sie die Auffassung, daß dadurch Umweltberatung nur so lange gewährleistet wird, als sie folgen-, d. h. erfolglos bleibt?
12. a) Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß durch den Hinweis auf die Gesetzlichkeit der genannten Produkte Informationen über ihre Wirkungsweise, Umweltbelastung und Zusammensetzung hinnehmbar werden?
b) Wäre es in diesem Zusammenhang für den Hersteller auch als hinnehmbar anzusehen, wenn bei wissenschaftlich ableitbarer erheblicher Umweltbelastung eines rechtlich zulässigen Produktes von dessen Anwendung behördlich abgeraten würde?

Aufklärung auch auf dem Gebiet der Wirtschaft-, Umwelt- und Verbraucherpolitik gehört zu den ureigenen verfassungsmäßigen Rechten der Regierung. Vor dem Hintergrund der bisherigen höchstrichterlichen Rechtsprechung besteht keine Veranlassung, die Rechtmäßigkeit der gegenwärtigen Umwelt- und Verbraucherpolitik in Frage zu stellen. Die Bundesregierung sieht es im übrigen nicht als ihre Aufgabe an, sich an der wissenschaftlichen Erörterung von Streitfragen zu beteiligen.

7. a) Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß durch gezielte Produktinformationen in die Handlungsfreiheit des Bürgers eingegriffen wird, und zwar spätestens dann, wenn die damit verbundenen Appelle „eine psychische Einwirkungsintensität aufweisen, die dazu führt, daß ein verantwortungsbewußter Staatsbürger ihnen keinen inneren Widerstand mehr entgegensetzen kann“?

- b) Wenn ja, welche Kriterien sieht die Bundesregierung zur Beurteilung der Eingriffsintensität?

Man wird davon ausgehen können, daß die Befolgungsbereitschaft der Bürger in bezug auf die Informationen von deren inhaltlicher Qualität bestimmt wird.

8. a) Teilt die Bundesregierung in dem Zusammenhang die Auffassung, daß dadurch hoheitliche Einwirkung derart erfolgt, daß der Wille und die Motivation gesteuert werden?
b) Wenn ja, wie kann die Konsequenz vermieden werden, daß solche Informationen mit steigender Qualifiziertheit rechtlich fragwürdiger werden, da qualifizierte Informationen den Verbraucher eher zu überzeugen vermögen und daher eine schwerwiegendere „Beeinflussung“ darstellen?

Im Hinblick auf ihre gegenwärtige Umwelt- und Verbraucherpolitik sowie die bisherige höchstrichterliche Rechtsprechung sieht die Bundesregierung keine Veranlassung, zu der Frage Stellung zu nehmen, welche Formen staatlicher „Produktinformationen“ ggf. Eingriffe in Grundrechte der Verbraucher darstellen könnten.

7. c) Wie sieht die Bundesregierung demgegenüber die Auffassung, daß Produktinformationen für die Verbraucher notwendig sind, um den Markt zu übersehen und echte Auswahlmöglichkeiten zu haben?

Es dürfte zutreffend sein, daß hinreichende Produktinformationen Grundvoraussetzung für Marktkennntnis und Wahrung von Auswahlmöglichkeiten seitens der Verbraucher sind. Die Bundesregierung sieht jedoch entsprechend den bereits in den Antworten zu den Fragen 4, 5, 6 a und b, 7 a und b sowie 8 a und b dargelegten Gründen keine Veranlassung, aus diesem Umstand bestimmte verfassungsrechtliche Schlußfolgerungen zu ziehen.

Anerkannntermaßen garantieren die Grundrechte aus Artikel 2 Abs. 2 GG einen Mindestgehalt an materieller staatlicher Verpflichtung.

9. Wie sieht die Bundesregierung diesen Mindestgehalt
- a) des Rechts auf Leben,
 - b) des Schutzrechts gegen Herbeiführung eines pathologischen Zustandes (körperliche Unversehrtheit)
- im Zusammenhang mit der Tatsache, daß auch durch Grenzwerte, die gesetzlich festgeschrieben sind, längerfristige Erkrankungen oder akute Schädigungen nicht ausgeschlossen werden können bzw. ein definiertes endliches Restrisiko beinhalten?
10. a) Wie steht in diesem Zusammenhang die Bundesregierung zu der Auffassung, daß auch lebensvernichtende Unterlassungen des Staates tatbestandsmäßig i. S. des Artikels 2 Abs. 2 GG sind?

Aus etwaigen grundrechtlichen Schutzpflichten, soweit sie nach der Antwort zu der Frage 3 b in Betracht kommen, ergeben sich keine konkreten Handlungsanweisungen an staatliche Stellen; es ist von ihnen vielmehr in eigener Verantwortung darüber zu entscheiden, wie sie ihre Verpflichtung zu einem effektiven Schutz von Leben und Gesundheit erfüllen. Sie allein befinden darüber, welche Schutzmaßnahmen hierzu im Einzelfall zweckdienlich und geboten sind. Dementsprechend kann aus etwaigen grundrechtlichen Schutzpflichten für den Bereich der Umweltpolitik nicht abgeleitet werden, daß die Bundesregierung von Verfassungs wegen gehalten ist, den Umgang mit bestimmten Schadstoffen gänzlich zu unterbinden oder bestimmte Schadstoffhöchstgrenzen festzulegen. Im übrigen geht die Bundesregierung davon aus, den ihr obliegenden verfassungsrechtlichen Pflichten zum Schutz von Leben und Gesundheit der Bürger durch ihre umfassende Umweltpolitik zu genügen.

- b) Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß der Betroffenheit der Hersteller durch Produktinformationen auf der einen Seite die Betroffenheit beispielsweise der Wald- und Ackereigentümer auf der anderen Seite gegenübersteht?

Entsprechend den in den Antworten zu den Fragen 4, 5, 6 a und b, 7 a und b, 8 a und b sowie 12 a und b dargelegten Gründen sieht sich die Bundesregierung nicht veranlaßt, zu grundrechtlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit staatlichen „Produkt-

informationen" Stellung zu nehmen. Aus den Ausführungen zu den Fragen 9a und b sowie 10a ist allerdings der Schluß zu ziehen, daß durch umweltschädigende Produkte möglicherweise bewirkte Beeinträchtigungen von Land- und Forstwirten keinesfalls einen sich aus Grundrechten ergebenden Anspruch auf staatliche „Produktinformationen“ begründen.

11. Sieht die Bundesregierung die Qualifikation eines Produktes als umweltschädlich bzw. unnötig („Waschverstärkertücher“) generell als Werturteil, oder wenn sich die Umweltschädlichkeit/Unnötigkeit durch den Nachweis spezieller Inhaltsstoffe bzw. durch einen Wirksamkeitstest nachweisen läßt, auch als Tatsache, so daß nicht von einer Warnung, sondern von obj. Information gesprochen werden müßte?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß sich Tatsachenbehauptungen und Werturteile zwar idealtypisch unterschiedlich definieren lassen, in der Praxis aber fast immer untrennbar ineinander übergehen.

