

Verfassungsfragen staatlicher Produkttempfehlungen

Von Prof. Dr. Thomas von Danwitz



Carl Heymanns Verlag KG · Köln · Berlin · Bonn · München

Inhalt

Vorwort	V
A. Problemstellung	1
I. Staatliche Produktempfehlungen	2
1. <i>Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit und Produktempfehlungen – Das Dosenpfand</i>	2
2. <i>Hinweise auf aromatische Kohlenwasserstoffe in nativen Olivenölen.</i>	3
3. <i>Staatliche Empfehlungen zum Verzicht auf die Verwendung von Kupfer und Zink</i>	5
a) <i>Pressemitteilung des Umweltbundesamtes.</i>	5
b) <i>Kommunale Ebene.</i>	6
4. <i>Die Erstellung und Veröffentlichung von Ökobilanzen</i>	7
a) <i>Was sind Ökobilanzen?</i>	7
b) <i>Veröffentlichung der Ökobilanz »Getränkeverpackungen für alkoholhaltige Getränke und Wein – Phase 1«.</i>	9
aa) <i>Ergebnisse der Ökobilanz</i>	9
bb) <i>Empfehlungen</i>	10
c) <i>Pressemitteilung aus Anlass der Fertigstellung der »Ökobilanz für Getränkeverpackungen – Phase 2«</i>	11
5. <i>Staatliche Informationsbroschüren</i>	12
II. Zum Gang der Untersuchung.	13
B. Ausgangslage	15
I. Staatliche Produktinformationen und andere Erscheinungsformen hoheitlichen Informationshandelns	17
1. <i>Staatliche Informationen zu ungefährlichen, gesetzeskonformen Produkten</i>	17

2.	<i>Staatliches Informationshandeln mit Empfehlungscharakter</i>	19
a)	Formale Struktur und anerkannte Kategorien produktbezogenen staatlichen Informationshandelns	20
b)	Kritische Würdigung.	21
aa)	Hinweise und Empfehlungen	21
bb)	Empfehlungen und Warnungen.	24
II.	Zum Meinungsstand in Rechtsprechung und Literatur	24
1.	<i>Produktempfehlungen als Grundrechtsbeeinträchtigungen?</i>	25
2.	<i>Zum Erfordernis einer Ermächtigungsgrundlage</i>	26
3.	<i>Verfahrens- und materiellrechtliche Anforderungen an das staatliche Informationshandeln</i>	27
III.	Zur neuesten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	28
1.	<i>Informationstätigkeit der Bundesregierung im Bereich des Verbraucherschutzes</i>	29
a)	Zum Hintergrund der Glykol-Entscheidung	30
b)	Staatliches Informationshandeln und das Grundrecht der Berufsfreiheit	30
aa)	Zur grundrechtlichen Irrelevanz einer wettbewerbsneutralen staatlichen Informationstätigkeit	32
bb)	Grundrechtsschutz bei wettbewerbsverzerrender staatlicher Informationstätigkeit.	33
cc)	Staatliche Informationen als funktionales Äquivalent eines Grundrechtseingriffs	34
c)	Richtigkeit und Sachlichkeit wettbewerbserheblicher Informationen als Verfassungsgebot.	35
aa)	Das Richtigkeitsgebot	35
bb)	Das Sachlichkeitsgebot	36
d)	Die Verbreitung marktrelevanter Informationen als staatliche Aufgabe	36
e)	Kompetenzfragen.	37
f)	Staatliche marktrelevante Informationen und das Eigentumsgrundrecht	38

2.	<i>Wesentliche Aussagen des Osho-Beschlusses</i>	38
a)	Zur Entbehrlichkeit einer Ermächtigungsgrundlage	38
b)	Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Grenze für das Informationshandeln der Bundesregierung.	40
IV.	Vorhandene Rechtsgrundlagen staatlichen Informationshandelns	41
1.	<i>Ermächtigungsgrundlagen für staatliche Warnungen</i>	42
a)	§ 6 Abs. 1 Satz 2 Gerätesicherheitsgesetz.	42
b)	§ 8 Produktsicherheitsgesetz.	43
c)	Weitere bundesrechtliche Warnungsermächtigungen.	45
d)	Landesrechtliche Warnungsermächtigungen im Lebensmittel- und Bedarfsgegenständerecht	45
2.	<i>Das Umweltinformationsgesetz</i>	46
3.	<i>Bedeutung und Reichweite von § 2 Abs. 1 Nr. 2 UBAG</i>	47
a)	Produktempfehlungen und Umweltaufklärung.	47
aa)	Tatsachenmitteilung und Bewertung	48
bb)	Produktempfehlungen als Kompetenzüber- schreitung.	49
b)	§ 2 Abs. 1 Nr. 2 UBAG als Befugisnorm?	50
V.	Rechtspolitische Vorschläge	51
1.	<i>Informationsvorschriften nach den Entwürfen zum Umweltgesetzbuch</i>	51
2.	<i>Der Entwurf eines Verbraucherinformationsgesetzes.</i>	52
VI.	Zwischenergebnis	54
C.	Staatstheoretische und staatsrechtliche Grundlegung	57
I.	Der präzeptorale Staat.	57
II.	Staatliches und privates Informationshandeln.	58
III.	Administratives und gubernatives Informationshandeln	62

D.	Verfassungsrechtliche Anforderungen an hoheitliche Produkttempfehlungen	67
I.	Voraussetzungen für die Inanspruchnahme staatlicher Autorität – Produkttempfehlungen als legitime Staatsaufgabe?	67
	1. <i>Geklärte Fälle</i>	68
	2. <i>Das Informationsgleichgewicht</i>	69
	a) Das Informationsgleichgewicht als neuer Argumentationstopos in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	69
	b) Kritische Würdigung.	70
	aa) Die Verwirklichung eines Informationsgleich- gewichts als staatliche Aufgabe?	70
	bb) Staatliche Informationen und die Funktionsfähigkeit des Marktes	71
	3. <i>Die Veränderung der Präferenzstruktur als staatliche Aufgabe?</i>	74
	a) Zu Zulässigkeit und Grenzen staatlicher Einflussnahme auf die Verbraucherpräferenzen	74
	b) Die Bindung der Exekutive an normative Standards	75
	4. <i>Zwischenresümee</i>	76
II.	Grundrechtsfragen hoheitlicher Produkttempfehlungen	76
	1. <i>Staatliche Produkttempfehlungen und das Grundrecht der Berufsfreiheit</i>	76
	a) Zur Bedeutung des Glykol-Beschlusses des BVerfG	77
	aa) Appellatives Informationshandeln als Grund- rechtseingriff?	78
	bb) Richtigkeit als Grundrechtsgebot.	79
	cc) Zur Grundrechtsrelevanz staatlicher Werturteile.	80
	b) <i>Zwischenresümee</i>	81
	2. <i>Staatliche Produkttempfehlungen im Schutzbereich des Art. 14 GG</i>	81
	3. <i>Produkttempfehlungen als Grundrechtseingriffe</i>	82
	4. <i>Zwischenergebnis</i>	83

III. Rechtsstaatliche Anforderungen an hoheitliche Produkt- empfehlungen	84
1. <i>Informationshandeln in den Grenzen der</i> <i>Zuständigkeitsordnung</i>	84
a) Zur Frage der Sachkompetenz.	84
b) Verbandskompetentielle Anforderungen.	86
2. <i>Zum Erfordernis vorheriger Anhörung</i>	86
a) Betroffenenanhörung als Gebot der Rechtsstaatlichkeit	88
b) Anhörung als Instrument der Sachverhaltsaufklärung	89
c) Grenzen des Anhörungsrechts	90
d) Normbefund.	90
3. <i>Inhaltliche Anforderungen an das staatliche</i> <i>Informationshandeln</i>	90
a) Verfassungsrechtliche Vorgaben für das Verfahren der Informationsgewinnung	91
aa) Zur Bedeutung von Ökobilanzen	92
bb) Zwischenergebnis.	93
b) Zum Umgang mit verbleibenden Unsicherheiten	94
aa) Staatliches Informationshandeln trotz ungewissen Sachverhalts	95
(1) Exkurs: Hoheitliche Warnungen auf ungesicherter Tatsachengrundlage.	95
(2) Keine Produktempfehlungen bei ungewissem Sachverhalt	97
bb) Inhaltliche Anforderungen an staatliches Infor- mationshandeln bei ungewissem Sachverhalt	97
c) Vollständigkeit als Verfassungsgebot	98
d) Sachlichkeit und Zurückhaltung als Grundanforde- rung für das staatliche Informationshandeln.	99
4. <i>Begründungspflichten</i>	100
5. <i>Staatliches Informationshandeln in den Grenzen des</i> <i>Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes</i>	101
a) Die Elemente des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.	102
b) Zur Notwendigkeit eines verfassungsrechtlich legitimen Zwecks	103
c) Die Geeignetheit – zum Erfordernis tatsächlich nachweisbarer Beiträge zur Förderung des Gemeinwohls	103

d) Erforderlichkeit	105
aa) Zur Rolle der Erforderlichkeit eines hoheitlichen Informationsaktes im geltenden Recht und in den rechtspolitischen Vorschlägen	105
bb) Zum Vorrang eigener Maßnahmen des Herstellers vor staatlichen Produktempfehlungen	106
cc) Das Kooperationsprinzip	107
e) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn	109
E. Folgerungen	111
I. Administratives Informationshandeln ohne Ermächtigungsgrundlage?	111
II. Verfahrensrechtliche Mängel	112
III. Inhaltliche Mängel	113
IV. Staatliches Informationshandeln in den Grenzen der Verhältnismäßigkeit	115
F. Gesamtergebnis	117
I. Produktempfehlungen im Kontext des staatlichen Informationshandelns	117
II. Gubernatives und administratives Informationshandeln.	118
III. Produktempfehlungen als Staatsaufgabe?	119
IV. Grundrechtsfragen hoheitlicher Produktempfehlungen	120
V. Rechtsstaatliche Anforderungen an staatliche Produktempfehlungen	122
Literatur	129