

Jörn Lüdemann



A 2005/ 3471

Edukatorisches Staatshandeln

Steuerungstheorie und Verfassungsrecht am Beispiel
der staatlichen Förderung von Abfallmoral



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
§ 1 Fragestellung	17
I. Erkenntnisinteresse und Erkenntnismethoden	17
II. Gang der Untersuchung	19
§ 2 Das Beispiel: Die Aufgaben der privaten Endverbraucher in der Kreislaufwirtschaft	21
I. Die einzelnen Mitwirkungshandlungen	21
II. Mögliche Kritik	24
§ 3 Die Defizite der Steuerung durch Ordnungsrecht und monetäre Anreize	25
I. Steuerungstheoretische Grundlagen	25
1. Steuerbarkeit	25
2. Von der Notwendigkeit eines Verhaltensmodells	27
3. Ein ökonomisches Modell	29
a) Ökonomie als Sozialwissenschaft	29
b) Methodologischer Individualismus	30
c) Die grundlegenden Annahmen	31
4. Steuerungsbedarf	33
II. Die Steuerungsinstrumente	34
1. Ordnungsrecht	34
a) Normbefund	35
aa) Beteiligung an Wertstoffsammlungen	35
bb) Richtige Trennung der Wertstoffe	36
b) Steuerungswirkungen	38
aa) Rechtskenntnis	38
bb) Sanktion und Entdeckungswahrscheinlichkeit	39
cc) Die bewusstseinsbildende Kraft des positiven Rechts	41
dd) Optimierung der Steuerungsleistungen	42
c) Ergebnis	44
2. Steuerung durch monetäre Anreize	44
a) Einsatz	44
b) Steuerungswirkungen	45
aa) Die Haushalte als Steuerungsadressaten	46
bb) Probleme des Regelungsgegenstandes	47
(1) Volumenbezogene Gebührenstruktur	47

(2) Erschwerte verursachergerechte Zuordnung	48
(3) Verzerrte Wirkung des Signals	48
(4) Illegale Entsorgung	49
c) Einführung anderer Anreizinstrumente	50
d) Ergebnis	50
§ 4 Das Steuerungspotential von Abfallmoral und ihre staatliche Förderung	51
I. Die Realität der Mülltrennung	51
II. Abfallmoral als Steuerungsgröße?	52
III. Steuerungswirkungen einer Abfallmoral	54
1. Die traditionelle ökonomische Perspektive	54
2. Moral in Niedrigkostensituationen	57
3. Abfalltrennung als Niedrigkostensituation	59
IV. Strategien und Wirksamkeit staatlicher Einflussnahme auf die Abfallmoral	61
1. Zum Scheitern verurteilt?	61
2. Sozialpsychologie als ergänzende Sozialwissenschaft	62
a) Bedarf	63
b) Kompatibilität der Ansätze	64
3. Unmittelbare Förderung durch die öffentliche Hand	67
a) Überzeugungsstrategie	68
aa) Problem- und Handlungswissen	68
bb) Mehr als die Verbesserung des Informationsstandes	69
cc) Zwei Wege der Informationsverarbeitung	71
(1) Informationsverarbeitung über die zentrale Route	71
(2) Informationsverarbeitung über die periphere Route	73
b) Appellstrategie	74
c) Rückmelde- und Vertrauensstrategien	76
d) Auszeichnungs- und Prangerstrategie	77
4. Mittelbare Förderung durch das DSD	78
a) Der staatliche Einfluss auf das Handeln des DSD	78
b) Das DSD als Mitüberzeuger	80
c) Die Erschließung zusätzlicher Werbeformen	81
5. Verhalten prägt Einstellungen	81
6. Die Rolle der Gesellschaft	82
§ 5 Edukatorisches Staatshandeln unter dem Grundgesetz	85
I. Die bisherigen Schwerpunkte der Dogmatik staatlicher Kommunikationstätigkeit	86
1. Die Handlungsformenlehre als Ausgangspunkt	86
2. Amtliche Öffentlichkeitsarbeit	88
3. Warnungen und Empfehlungen	90

4.	Die fehlende Beschäftigung mit der staatlichen Förderung von Sozialmoral	95
	a) Ein Einzelfall?	95
	b) Historisch bedingte Relativierungen	96
	c) Die zögerliche Öffnung für realwissenschaftliche Theorie	97
II.	Edukatorisches Staatshandeln als heuristischer Begriff	98
III.	Recht und Moral als klassische Unterscheidung der Rechtsphilosophie	100
IV.	Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für edukatorisches Staatshandeln	102
1.	Edukatorisches Staatshandeln als verfassungsrechtliches Problem?	103
	a) Die Unterstellung der Unwirksamkeit	103
	b) Der Verweis auf das gute Ziel	104
	c) Die vordergründige Milde des Instruments	104
2.	Die gezielte Veränderung von Einstellungen als Grundrechtsfrage?	106
	a) Thematisch einschlägige Grundrechte	106
	aa) Meinungsfreiheit	107
	bb) „Innere Geistesfreiheit“	108
	cc) Glaubens-, Weltanschauungs- und Gewissensfreiheit	108
	dd) Allgemeines Persönlichkeitsrecht	110
	b) Edukatorisches Staatshandeln als Eingriff?	111
	aa) Vorüberlegungen	112
	bb) Manipulation durch Auswahl und Inhalt	113
	cc) Einsatz manipulativer Techniken	114
	dd) Ergebnis	117
	c) Verletzung der Menschenwürde?	117
3.	Aufgedrängte Kommunikation?	118
	a) Die negative Informationsfreiheit als Maßstab	118
	b) Eingriff?	120
4.	Verhaltenssteuerung	121
	a) Kein unmittelbarer Grundrechtseingriff	122
	b) Mittelbarer Grundrechtseingriff	123
	c) Normgebung in anderem Gewande	126
	aa) Das Ausweichen auf eine andere Sollensordnung als das Recht	126
	bb) Der Vorbehalt des Gesetzes	127
	cc) Normflankierendes und normsubstituierendes edukatorisches Staatshandeln	128
5.	Die Entscheidung über den Einsatz edukatorischen Staatshandeln	129
	a) Unbegrenzter Einsatz eines attraktiven Instruments?	129
	b) Die Beeinflussung der öffentlichen Meinungsbildung	131
	aa) Eine zwangsläufige Nebenwirkung	131

bb) Die Reichweite des Staatsfreiheitsprinzips	131
(1) Ein politikzentriertes Verständnis	132
(2) Ein umfassendes Verständnis	133
cc) Edukatorisches Staatshandeln als ultima ratio	136
(1) Rechtfertigungsbedarf	136
(2) Das Versagen anderer Steuerungsinstrumente	137
c) Der Vorbehalt des Gesetzes hinsichtlich des Instrumenteneinsatzes	139
V. Das verfassungsrechtliche Urteil über die staatliche Förderung von Abfallmoral	141
§ 6 Zentrale Thesen	143
Literaturverzeichnis	145