

UFOPLAN-Vorhaben FKZ 3709 95 302  
Weiterentwicklung des Umweltzeichens Blauer Engel

# RECHTLICHE ZULÄSSIGKEIT EINER BUNDESRECHTLICHEN VERANKERUNG VON NATIONA- LEN STANDARDS FÜR FREIWIL- LIGE UMWELTKENNZEICHNUN- GEN

TEILLEISTUNG 13

November 2011

REDEKER | SELLNER | DAHS

The logo for Okopol, featuring the word "Okopol" in a stylized, dark red font. The letter "O" is a square with a diagonal line. Two parallel red lines cross the "O" from the bottom-left to the top-right. Below the name, the text "Institut für Ökologie und Politik GmbH" is written in a smaller, dark red font.  
Institut für Ökologie und Politik GmbH

## **IMPRESSUM**

Bericht zur Teilleistung

**RECHTLICHEN ZULÄSSIGKEIT EINER BUNDESRECHTLICHEN  
VERANKERUNG VON NATIONALEN STANDARDS FÜR  
FREIWILLIGE UMWELTKENNZEICHNUNGEN**  
UFOPLAN-VORHABEN FKZ 3709 95 302/-13;  
JULI 2011 – NOVEMBER 2011

### **Bearbeitung**

Tobias Masing, Frank Fellenberg, Gero Ziegenhorn  
**REDEKER SELLNER DAHS**, Rechtsanwälte · Partnerschaftsgesellschaft  
Leipziger Platz 3; 10117 Berlin  
Tel.: +49 30 885665-183; Fax: +49 30 885665-99; [www.redeker.de](http://www.redeker.de)

Teilleistung 13 im Rahmen des Gesamtvorhabens

**EXPERTISEN ZUR ENTWICKLUNG NEUER UND WEITERENTWICKLUNG BE-  
STEHENDER UMWELTZEICHEN IN INNOVATIONSORIENTIERTEN PRODUKT-  
GRUPPEN**  
UFOPLAN-VORHABEN FKZ 3709 95 302

### **Gesamtleitung**

Dirk Jepsen  
**Ökopol** - Institut für Ökologie und Politik GmbH  
Nernstweg 32 – 34; 22765 Hamburg,  
Telefon: 040 39 100 2-0, Fax: 040 39 100 2-33; [www.oekopol.de](http://www.oekopol.de)

# Inhalt

<b>1</b>	<b>ANLASS UND FRAGESTELLUNG</b> .....	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>BESTEHENDE REGELUNGEN UND NORMEN ZU UMWELTKENNZEICHNUNGEN</b> .....	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>MÖGLICHE LÖSUNGSMODELLE</b> .....	<b>9</b>
<b>3.1</b>	<b>Verbotslösung</b> .....	<b>10</b>
<b>3.2</b>	<b>Aufwertungslösung</b> .....	<b>10</b>
<b>3.3</b>	<b>Abwertungslösung</b> .....	<b>10</b>
<b>3.4</b>	<b>Kombinationslösung</b> .....	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>ZULÄSSIGKEIT DER LÖSUNGSMODELLE</b> .....	<b>11</b>
<b>4.1</b>	<b>EU-Sekundärrecht</b> .....	<b>11</b>
4.1.1	Allgemeine Anforderungen.....	11
4.1.1.1	EU-Umweltzeichen-Verordnung.....	11
4.1.1.2	Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken und Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung.....	14
4.1.1.3	Bedeutung der Mitteilung der Kommission im Rahmen des „New Legislative Framework“.....	15
4.1.2	Besondere Anforderungen für bestimmte Produktgruppen.....	16
4.1.2.1	Allgemeine Regelungen im Lebensmittelbereich.....	16
4.1.2.2	Weitere Bereiche.....	17
<b>4.2</b>	<b>Warenverkehrsfreiheit, Art. 34 AEUV</b> .....	<b>18</b>
4.2.1	Kein Ausschluss durch Vorschriften des EU-Sekundärrechts.....	18
4.2.2	Anwendungsbereich und Beschränkung.....	19
4.2.3	Rechtfertigung.....	21
4.2.3.1	Verfolgung eines im Allgemeininteresse liegenden Zieles.....	21
4.2.3.2	Verhältnismäßigkeit.....	22
4.2.3.2.1	Verbotslösung.....	22
4.2.3.2.2	Aufwertungslösung.....	23
4.2.3.2.3	Abwertungslösung.....	23
4.2.3.2.4	Kombinationslösung.....	25
4.2.3.3	Keine versteckte Diskriminierung.....	25
4.2.3.3.1	Aufwertungslösung.....	25
4.2.3.3.2	Abwertungslösung und Kombinationslösung.....	26
4.2.4	Ergebnis.....	27
<b>4.3</b>	<b>Zur Dienstleistungsfreiheit</b> .....	<b>27</b>
<b>4.4</b>	<b>Grundrechte des Grundgesetzes</b> .....	<b>28</b>
4.4.1	Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG.....	28
4.4.1.1	Schutzbereich.....	28
4.4.1.2	Grundrechtseingriff.....	29
4.4.1.2.1	Verbotslösung.....	29
4.4.1.2.2	Aufwertungslösung.....	29
4.4.1.2.3	Abwertungslösung.....	30
4.4.1.3	Rechtfertigung.....	31
4.4.1.3.1	Legitimes Ziel.....	31
4.4.1.3.2	Geeignetheit.....	32
4.4.1.3.3	Erforderlichkeit.....	32
4.4.1.3.4	Angemessenheit.....	32

4.4.1.4	Ergebnis.....	33
4.4.2	Eigentumsgarantie, Art. 14 Abs. 1 GG.....	33
4.4.3	(Negative) Meinungsäußerungsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG.....	34
4.4.4	Allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG.....	34
4.4.5	Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG.....	34
<b>4.5</b>	<b>Berufsfreiheit und Unternehmerische Freiheit der EU-Grundrechtecharta</b> .....	<b>35</b>
4.5.1	Keine Anwendung der Charta wegen zwingender Umsetzung.....	35
4.5.2	Anwendungsbereich der Charta wegen Wahrnehmung von Umsetzungsspielraum? .....	35
4.5.3	ERT-Rechtsprechung .....	37
4.5.4	Hilfsweise: Schutzgehalte der Art. 15 Abs. 1 und 16 GRCh .....	38
4.5.5	Ergebnis.....	39
<b>5</b>	<b>ANHANG .....</b>	<b>40</b>

## ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

- Es bestehen keine sekundärrechtlichen Vorschriften der EU, die übergreifende Anforderungen an die Vergabe und Verwendung von Umweltkennzeichnungen enthalten. Punktuell sind allerdings sekundärrechtliche Vorgaben zu berücksichtigen.
- Eine nationale Regelung, nach der im Geschäftsverkehr nur sog. Typ-I-Kennzeichnungen (z.B. Blauer Engel, EU-Umweltzeichen) verwendet werden dürfen und die eine Verwendung anderer Umweltkennzeichnungen untersagt, wäre sowohl unions- als auch verfassungsrechtlich unzulässig.
- Eine „Aufwertungslösung“, nach der alle Umweltkennzeichnungen entsprechend EN ISO 14024:2000 (Typ-I-Kennzeichnungen, z.B. Blauer Engel, EU-Umweltzeichen) einen Zusatz tragen dürfen, der sie insbesondere gegenüber Selbstdeklarationen hervorhebt, wäre unions- und verfassungsrechtlich zulässig.
- Zulässig sein kann auch eine „Abwertungslösung“, bei der alle sonstigen umweltrelevanten Kennzeichnungen einen Zusatz tragen müssen, der ausweist, dass es sich nicht um eine unabhängig lizenzierte Kennzeichnung handelt. Allerdings ist dieses Modell mit größeren rechtlichen Risiken behaftet.
- Grundsätzlich zulässig ist bei entsprechender fachlicher Rechtfertigung auch eine Kombination aus beiden Lösungen.
- Konzeptionelle Überlegungen für eine Umsetzung sind in einem separaten Eckpunktepapier beschrieben.

# 1 ANLASS UND FRAGESTELLUNG

Die Ökopol GmbH Hamburg hat uns im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie des Umweltbundesamtes gebeten, die Zulässigkeit nationaler Regelungen im Bereich der freiwilligen Umweltkennzeichnungen zu untersuchen. Umweltkennzeichnungen sind produktbezogene Kennzeichnungen, die sich auf Umwelteigenschaften eines Produktes (Ware oder Dienstleistung) beziehen.

Konkret soll geklärt werden, ob und unter welchen Voraussetzungen der Bundesgesetzgeber Regelungen erlassen kann, um die von unabhängigen Stellen vergebenen Umweltkennzeichen wie den „Blauen Engel“ zu stärken und in der Wahrnehmung der Verbraucher stärker von bloßen Selbstdeklarationen der Hersteller abzuheben.

Anlass der Untersuchung ist die Beobachtung, dass Verbraucher bei ihren Kaufentscheidungen Umweltkennzeichnungen zunehmend Bedeutung beimessen, sich andererseits aber der Unterschiede zwischen den verschiedenen Kennzeichnungstypen häufig kaum bewusst sind. So ist den Verbrauchern vielfach schon der Umstand nicht bekannt, dass sich die Voraussetzungen, unter denen produktbezogene Umweltkennzeichnungen verwendet werden dürfen, erheblich unterscheiden. Daneben weisen bloße Selbstdeklarationen nach ihrer Gestaltung und Platzierung häufig sogar eine gewisse Ähnlichkeit zu Umweltkennzeichen auf, die wie der Blaue Engel auf einer Drittzertifizierung beruhen. Diese Entwicklung führt dazu, dass Verbrauchern die unterschiedliche Aussagekraft der verschiedenen Umweltkennzeichnungstypen häufig nur unzureichend wahrnehmen.

Vor diesem tatsächlichen Hintergrund soll geklärt werden, ob eine bundesrechtliche Regelung einen rechtsverbindlichen Standard für Umweltkennzeichnungen schaffen könnte. Dieser Standard soll inhaltlich auf den einschlägigen EN ISO Normen aufsetzen.

In dem vorliegenden Gutachten sollen die europäischen und verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Schaffung eines Standards für Umweltkennzeichnungen untersucht werden. Beantwortet werden sollen konkret die folgenden Fragen:

- Stellt die Verankerung eines nationalen Standards für freiwillige Umweltkennzeichnungen für in- und ausländische Hersteller und Unternehmer einen unzulässigen Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit nach Art. 28 ff. AEUV dar und ließe sich ein solcher Eingriff ggfs. rechtfertigen?
- Inwieweit stellt ein nationaler Standard für freiwillige Umweltkennzeichnungen für Hersteller und Unternehmer einen unzulässigen Eingriff in ihre Grundrechte des Grundgesetzes dar?

- Inwieweit stellt die Verankerung eines nationalen Standards für freiwillige Umweltkennzeichnungen für Hersteller und Unternehmer einen unzulässigen Eingriff in die Berufs- und Unternehmensfreiheit (Art. 15 bzw. Art. 16) nach der EU-Grundrechtecharta dar?

## 2 BESTEHENDE REGELUNGEN UND NORMEN ZU UMWELTKENNZEICHNUNGEN

In Deutschland bestehen derzeit keine allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen zur Verwendung von freiwilligen Umweltkennzeichnungen.<sup>1</sup>

Auf der Ebene der EU existieren ebenfalls keine sekundärrechtlichen Regelungen, die abschließend übergreifende Anforderungen an die Vergabe und Verwendung von Umweltkennzeichnungen begründen. Es bestehen jedoch punktuell Regelungen für die Verwendung von Kennzeichnungen, insbesondere solchen, die den Kriterien des Typs I nach der EN ISO 14024:2000 entsprechen.<sup>2</sup>

Internationale Anleitungen zum Umweltmanagement i.w.S. enthält die Normenreihe EN ISO 14000. Sie enthält zum einen organisationsbezogene Normen (z.B. die EN ISO 14001 zu internen Umweltaudits) und zum anderen produktbezogene Normen etwa zur Erstellung von Ökobilanzen (Normenreihe EN ISO 14040). Zu den produktbezogenen Normen zählt auch die im vorliegenden Zusammenhang allein zu berücksichtigende Normenreihe EN ISO 14020, die Anleitungen zur Verwendung von Umweltkennzeichnungen und Umweltdeklarationen enthält. Die Normenreihe unterscheidet drei Typen freiwilliger Umweltkennzeichnungen:

- Umweltkennzeichnungen des Typs I (z.B. Blauer Engel)<sup>3</sup> sind in der (DIN) EN ISO 14024 normiert. Konstitutives Merkmal dieser „zertifizierten Umweltzeichen“ (Zertifizierungszeichen/Logo) ist, dass sie von einer unabhängigen Umweltzeichenvergabestelle vergeben werden (im Fall des Blauen Engels durch die hierzu vom UBA betraute RAL gGmbH). Typ I Umweltkennzeichnungsprogramme sollen die Identifizierung von Produkten erleichtern, die den spezifischen Kriterien eines Umweltkennzeichnungsprogramms entsprechen und daher unter Berücksichtigung des Umweltaspekts zu bevorzugen sind, und so einen Beitrag zur Reduzierung der von Produkten ausgehenden

---

<sup>1</sup> Einen Überblick über verwendete Umweltkennzeichnungen bietet etwa die Studie des BfR, Grenzen und Möglichkeiten der Verbraucherinformation durch Produktkennzeichnung, 2010 (abrufbar unter [www.bfr.bund.de/cm/350/grenzen\\_und\\_moeglichkeiten\\_der\\_verbraucherinformation\\_durch\\_produktkennzeichnung.pdf](http://www.bfr.bund.de/cm/350/grenzen_und_moeglichkeiten_der_verbraucherinformation_durch_produktkennzeichnung.pdf))

<sup>2</sup> S. unter 4.1

<sup>3</sup> Weitere Beispiele sind das Umweltzeichen Österreich, das EU-Umweltzeichen, Milieukeur (Niederlande), Der Nordische Schwan, Medio Ambiente (Spanien), NF Environnement (Frankreich), Eco Mark (Japan).

Umweltauswirkungen leisten (Ziff. 4 der EN ISO 14024:2000). Die Umweltkennzeichnung wendet sich in der Regel an Endverbraucher. Sie beruht auf einem freiwilligen Programm, auf dessen Grundlage von Dritten festgelegte Lizenzen zum Gebrauch eines Umweltzeichens für Produkte (Waren oder Dienstleistungen) vergeben werden (Ziff. 3.1 der EN ISO 14024:2000). Die Umweltzeichenvergabestelle muss bezüglich der zu behandelnden Angelegenheiten unabhängig von den beteiligten Seiten sein (Ziff. 3.7 der EN ISO 14024:2000).

- Die in der (DIN) EN ISO 14021:2001 genormten Umweltkennzeichnungen des Typs II beruhen im Unterschied zu den „klassischen Umweltzeichen“ des Typs I nicht auf einer unabhängigen Zertifizierung, sondern werden von den Herstellern selbst initiiert. Es handelt sich also um Umweltaussagen in Anbietererklärungen (Selbstdeklarationen, „self-declared environmental claims“), die ohne staatliche Mitwirkung und nicht durch unabhängige Dritte vergeben werden. Der Begriff der „Umweltaussage“ ist dabei in einem weiten Sinn zu verstehen („Erklärung, Symbol oder graphische Darstellung, die einen Umweltaspekt eines Produktes, Produktteiles oder einer Verpackung kennzeichnet“, wobei dies „sowohl durch Aufschriften auf dem Produkt oder der Verpackung, durch Produktliteratur, technische Bulletins, Werbung, Reklame, Telemarketing, als auch durch digitale oder elektronische Medien, wie z. B. das Internet, erfolgen“ kann, vgl. Ziff. 3.1.3 der EN ISO 14021:2001). Die EN ISO 14021:2001 legt Anforderungen an derartige Umweltaussagen in Erklärungen, Symbolen und graphischen Darstellungen für Produkte fest. Insbesondere sieht sie vor, dass Bewertungsmaßstäbe aufgestellt und umfassend dokumentiert werden müssen, bevor eine Umweltaussage getroffen wird (Ziff. 6.2, 6.5.3 der EN ISO 14021:2001). Für ausgewählte Begriffe, die in Umweltaussagen häufig verwendet werden (z.B. „kompostierbar“, „abbaubar“, „recyclingfähig“, „reduzierter Energieverbrauch“, „wiederverwendbar“) gibt die Norm auch konkrete Anwendungshinweise. Weiter legt sie auch eine allgemeine Verfahrensweise für die Bewertung und Überprüfung von umweltbezogenen Anbietererklärungen und spezifische Bewertungs- und Überprüfungsverfahren für die in dieser Norm ausgewählten Aussagen fest (Ziff. 1 der EN ISO 14012:2001). Die Verwendung eines Symbols ist für Typ II Kennzeichnungen freigestellt (Ziff. 5.8.1 der EN ISO 14021:2001).
- Umweltkennzeichnungen des Typs III (EN ISO 14025:2010-08) sind Umweltdeklarationen, die primär für den (internationalen) Informationsaustausch innerhalb der anbietenden Wirtschaft gedacht sind. Sie sollen Angaben zu Umweltaspekten von Produkten liefern, die auf Ökobilanzen beruhen und Einkäufern sowie Anwendern einen sachkundigen Vergleich zwischen Produkten ermöglichen (Ziff. 4 der EN ISO 14025:2010-08). Die Programme werden von einem Programmbetreiber verwaltet (z.B. Unternehmen, Industrieverbände, Handelsvereinigungen, Behörden). Umweltkennzeichnungen dieses Typs werden in dem vorliegenden Gutachten nur am Rande behandelt, da sie in erster Linie den „business-to-business“-Bereich betreffen, wo



Verbraucheranreize für umweltfreundliche Kaufentscheidungen keine wesentliche Rolle spielen.

Die EN ISO-Normungen entfalten aus sich heraus keine rechtliche Verbindlichkeit. Sie erheben auch keineswegs den Anspruch, die tatsächlich bestehenden Typen umweltbezogener Aussagen abschließend zu erfassen.<sup>4</sup> Ebenso wenig stehen sie einer rechtlichen Regelung entgegen, die einer anderen Klassifikation folgt oder die für Kennzeichnungen des jeweiligen Typs weitere oder auch abweichende verfahrensmäßige oder inhaltliche Anforderungen regelt.

Rechtliche Bedeutung kommt derartigen privaten Standards zu, wenn sie von Rechtsnormen in Bezug genommen werden. Das „Einfallstor“ kann insbesondere das durch Richtlinien der EU weitgehend harmonisierte Lauterkeitsrecht sein, insbesondere § 5 Abs. 1 UWG, der irreführende werbende Aussagen untersagt, und § 3 Abs. 3 UWG i. V. m. Ziff. 2 des Anhangs, wonach die Verwendung von Gütezeichen, Qualitätskennzeichen oder Ähnlichem ohne die erforderliche Genehmigung unzulässig ist. Diese Bestimmungen erfassen auch die zivilrechtliche Lizenzvergabe im Rahmen von Umweltkennzeichnungsprogrammen.<sup>5</sup> Die Werbung mit Umweltzeichen staatlicher oder neutraler Vergabestellen kann unter weniger strengen Anforderungen zulässig sein als die Werbung mit privaten Umweltsymbolen, die auf einer bloßen Selbstdeklaration beruhen.<sup>6</sup> Bei bloßen Selbstdeklarationen kann wiederum den in der EN ISO 14021:2001 international standardisierten Anforderungen an Umweltkennzeichnungen des Typs II insoweit eine Leitfunktion zukommen, als die dort aufgestellten Maßstäbe die Erwartungen der Verbraucher mitprägen. Dies gilt etwa für die in Ziff. 5.7 lit. k der EN ISO 14021:2001 dargelegten Anforderungen, nach denen umweltbezogene Angaben nicht gemacht werden dürfen, wenn sie von Käufern missverstanden werden können.<sup>7</sup> Eine rechtliche Anknüpfung besteht weiter im Bereich des öffentlichen Vergabewesens.<sup>8</sup>

### 3 MÖGLICHE LÖSUNGSMODELLE

Die Zielsetzung, von einer unabhängigen Stelle vergebene Umweltkennzeichen wie den „Blauen Engel“ zu stärken und in der Wahrnehmung der Verbraucher deutlicher von bloßen Selbstdeklarationen der Hersteller abzuheben, lässt sich auf verschiedenen Wegen umsetzen. Betrachtet werden dabei im Folgenden nur Lösungen, die auf den bestehenden inhaltlichen und verfahrensmäßigen Anforderungen der EN ISO Normenreihe 14020 aufbauen. Alle Modelle be-

---

<sup>4</sup> Vgl. zu bestehenden Systemlücken etwa die Joint ANEC / ECOS comments on the ISO 14000 series review, Oktober 2007, Ziff. 2 (abrufbar unter [www.ecostandard.org/wp-content/uploads/review\\_iso14000-ecos-anec-10-07.pdf](http://www.ecostandard.org/wp-content/uploads/review_iso14000-ecos-anec-10-07.pdf)).

<sup>5</sup> Köhler/Bornkamm, UWG, 28. Aufl. 2010, Anhang zu § 3 Abs. 3 Rdnr. 2.2 und 2.4.

<sup>6</sup> Vgl. zum Umweltwettbewerbsrecht näher Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 6 Rdnr. 247.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu etwa Zakrzewski, Umweltschutzbezogene Verbraucherinformationen durch das Umweltzeichen „Der Blaue Engel“, 2010, S. 285 ff.

<sup>8</sup> Vgl. Art. 23 Abs. 3 b) der Richtlinie (EG) 2004/18 bzw. § 7 Abs. 7 der VOB/A, in denen allerdings nicht auf ein bestimmtes Umweltzeichen oder einen bestimmten Typ verwiesen wird, sondern Mindestkriterien für die Vergabe des Umweltzeichens bestimmt werden.

schränken sich ferner auf den deutschen Markt und sehen den Erlass eines förmlichen Bundesgesetzes vor, ggfs. ergänzt durch konkretisierende Regelungen in einer Rechtsverordnung. Handlungsoptionen der EU oder im Bereich der internationalen Standardisierung werden nicht betrachtet. Die hier entwickelten Modelle werden anschließend unter 4. nach Maßgabe des Gutachtauftrags auf ihre rechtliche Zulässigkeit hin untersucht.

### **3.1 Verbotslösung**

Nach diesem Modell wird die Verwendung aller Umweltkennzeichnungen untersagt, wenn sie den Anforderungen der EN ISO 14024:2000 (Typ I) nicht entsprechen und ihre Verwendung nicht in (europäischen oder nationalen) Rechtsvorschriften ausdrücklich zugelassen wird. Die Umschreibung der zulässigen Umweltkennzeichnungen erfolgt durch inhaltliche Bezugnahme auf die Anforderungen der EN ISO 14024 oder Teile hiervon.

### **3.2 Aufwertungslösung**

Alle bestehenden Arten von Umweltkennzeichnungen bleiben nach diesem Modell zulässig. Um den Verbrauchern für die Abgrenzung eine Orientierungshilfe zu geben, wird Unternehmen aber das Recht eingeräumt, Umweltkennzeichnungen des Typs I (z.B. Blauer Engel; EU-Umweltzeichen) mit einem Hinweis zu versehen, der erläutert, dass eine unabhängige Zertifizierung zugrunde liegt.

Zwar wäre ein solcher Hinweis (im Rahmen der jeweiligen Lizenzbedingungen) auch derzeit schon grundsätzlich zulässig. Der „Mehrwert“ der Aufwertungslösung bestünde aber darin, dass der Hinweis auf den offiziellen Charakter Bezug auf eine zu diesem Zweck zu erlassende Rechtsvorschrift nehmen könnte (z.B. „\*offizielles Umweltkennzeichen nach Umweltkennzeichengesetz“). Die Wirksamkeit dieser Aufwertungslösung würde in der Praxis davon abhängen, dass durch geeignete Aufklärungsmaßnahmen den Verbrauchern die Bedeutung dieses zusätzlichen Hinweises verdeutlicht wird. Es müsste also durch entsprechende Informationsschriften (BMU, UBA, RAL gGmbH) in der Öffentlichkeit das Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass auf einen Hinweis geachtet werden sollte. Derartige Maßnahmen könnten an die bereits vorhandenen Informationskonzepte zur Stärkung von Umweltkennzeichnungen des Typs I anknüpfen.

### **3.3 Abwertungslösung**

Umweltkennzeichnungen, die an Verbraucher gerichtet sind und nicht den Anforderungen der EN ISO 14024 (Typ I) entsprechen, müssen nach diesem Modell nach Ablauf einer ausreichenden Übergangsfrist einen Zusatz tragen, der ausweist, dass keine unabhängige Lizenzierung entsprechend Typ I zugrunde liegt (z.B. „\*keine offizielle Umweltkennzeichnung nach dem Umweltkennzeichen-Gesetz“).

Ein solcher Hinweis soll den Verbraucher auf den wesentlichen Unterschied zu Umweltkennzeichnungen des Typs I aufmerksam machen. Die konkreten Maßgaben wären in dem entsprechenden Rechtsakt zu präzisieren. Ein wichtiges und in der praktischen Ausgestaltung nicht unproblematisches Erfordernis bestünde in der Abgrenzung, für welche umweltbezogene Zeichen ein derartiger Hinweis erforderlich ist. Orientierung könnte dabei die Begriffsdefinition der Umweltaussage in Ziff. 3.1.3 der EN ISO 14021:2001 bieten, die allerdings sehr weit ist und sich nicht nur auf Zeichen und Symbole beschränkt. Bereits aus Praktikabilitätsgründen wird man voraussichtlich aber eine engere Abgrenzung wählen müssen. Naheliegender erscheint eine Beschränkung auf Umweltzeichen bzw. -logos. Gerade bei diesen besteht die Gefahr einer Schwächung von Umweltkennzeichnungen des Typs I.

Als eine Variante der Abwertungslösung wären auch Vorgaben zu betrachten, die sich auf die Gestaltung von sonstigen Umweltzeichen beziehen und beispielsweise Vorgaben zu Größe und Platzierung machen (Reservierung bestimmter „ins Auge springender Bereiche“ für Umweltkennzeichnungen des Typs I; Vorgabe maximaler Größen etc.).

### **3.4 Kombinationslösung**

Denkbar ist auch eine Kombination aus der Aufwertungs- und der Abwertungslösung, bei der Umweltzeichen des Typs I mit dem Hinweis gekennzeichnet werden dürfen, dass es sich um eine offizielle Kennzeichnung handelt und sonstige umweltbezogene Aussagen mit dem Hinweis versehen werden müssen, dass keine unabhängige Lizenzierung gem. Typ I zugrunde liegt.

## **4 ZULÄSSIGKEIT DER LÖSUNGSMODELLE**

### **4.1 EU-Sekundärrecht**

Auf Ebene der EU existieren keine sekundärrechtlichen Regelungen, die übergreifend abschließende Anforderungen an die Vergabe und Verwendung von Umweltzeichen aufstellen. Es bestehen jedoch punktuelle Vorgaben, die bei einer nationalen Regelung im Bereich der Umweltkennzeichnungen zu beachten sind.

#### **4.1.1 Allgemeine Anforderungen**

##### **4.1.1.1 EU-Umweltzeichen-Verordnung**

Hervorzuheben ist die Verordnung (EG) Nr. 66/2010 über das EU-Umweltzeichen (EU-Umweltzeichen-Verordnung).<sup>9</sup> Das EU-Umweltzeichen wurde 1992 eingeführt.<sup>10</sup> Es wird für Produkte und Dienstleistungen vergeben, die gegenüber Produkten derselben Produktgruppe die geringsten Umweltauswirkungen aufweisen. Die spezifischen Kriterien werden wissenschaftlich erarbeitet und für die einzelnen Produktgruppen in Beschlüssen der Kommission festgelegt (Art. 8 Abs. 2 der Verordnung).<sup>11</sup> Die Verwendung des EU-Umweltzeichens soll grundsätzlich auf alle Bereiche erstreckt werden, in denen die Umweltauswirkungen einen Aspekt der Konsumententscheidung darstellen. Berührungspunkte zu der EU-Umweltkennzeichen-Verordnung ergeben sich vorliegend insoweit, als auch das EU-Umweltkennzeichen eine Umweltkennzeichenregelung nach EN ISO 14024 Typ I ist.

Nationale und regionale Umweltkennzeichnungsregelungen in den Mitgliedstaaten werden von dem EU-Umweltzeichen nicht verdrängt.<sup>12</sup> Art. 11 Abs. 1 der Verordnung begründet lediglich die Einschränkung, dass andere national oder regional offiziell anerkannte Umweltkennzeichenregelungen nach EN ISO 14024 Typ I, die bereits vor der Veröffentlichung von EU-Umweltzeichenkriterien für die betreffende Produktgruppe galten, nur dann auf diese Produktgruppe ausgedehnt werden dürfen, wenn die für diese Regelungen erarbeiteten Kriterien mindestens so streng sind wie die EU-Umweltzeichenkriterien. Der für bestimmte Produktgruppen unionsrechtlich vorgegebene Mindeststandard darf durch andere national anerkannte Umweltkennzeichenregelungen nach EN ISO 14024 Typ I also nicht nachträglich ausgehöhlt werden. Zugleich folgt aus der Regelung aber im Umkehrschluss, dass eine nationale Politik zur Förderung von nationalen Umweltkennzeichenregelungen nach EN ISO 14024 Typ I grundsätzlich nicht ausgeschlossen ist. Das europäische Umweltzeichen soll neben nationalen und branchenspezifischen Kennzeichnungssystemen bestehen.<sup>13</sup> Aus diesem Grund verlangt die EU-

---

<sup>9</sup> Verordnung (EG) Nr. 66/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 über das EU-Umweltzeichen, ABl. EU L 27 vom 30.01.2010, S. 1.

<sup>10</sup> Verordnung (EWG) Nr. 880/92 des Rates vom 23. März 1992 betreffend ein gemeinschaftliches System zur Vergabe eines Umweltzeichens, ABl. EG L 99 vom 11.04.1992, S. 1.

<sup>11</sup> Siehe jüngst etwa Beschluss der Kommission vom 28. Juni 2011 zur Festlegung der Umweltkriterien für die Vergabe des EU-Umweltzeichens für Allzweck- und Sanitärreiniger (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2011) 4442), ABl. EU L 169 vom 29.06.2011, S. 52; Beschluss der Kommission vom 24. Juni 2011 zur Festlegung der Umweltkriterien für die Vergabe des EU-Umweltzeichens für Handgeschirrspülmittel (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2011) 4448), ABl. EU L 169 vom 29.06.2011, S. 40; Beschluss der Kommission vom 24. Juni 2011 zur Festlegung von Umweltkriterien für die Vergabe des EU-Umweltzeichens für Schmierstoffe (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2011) 4447); ABl. EU L 169 vom 29.06.2011, S. 28; Beschluss der Kommission vom 9. Juni 2011 zur Festlegung der Umweltkriterien für die Vergabe des EU-Umweltzeichens für Tischcomputer (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2011) 3737), ABl. EU L 151 vom 10.06.2011, S. 5; Beschluss der Kommission vom 7. Juni 2011 zur Festlegung der Umweltkriterien für die Vergabe des EU-Umweltzeichens für Kopierpapier und für grafisches Papier (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2011) 3751), ABl. EU L 149 vom 08.06.2011, S. 12; Beschluss der Kommission vom 6. Juni 2011 zur Festlegung der Umweltkriterien für die Vergabe des EU-Umweltzeichens für Lichtquellen (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2011) 3749), ABl. EU L 148 vom 07.06.2011, S. 13; Beschluss der Kommission vom 6. Juni 2011 zur Festlegung der Umweltkriterien für die Vergabe des EU-Umweltzeichens für Notebooks (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2011) 3736), ABl. EU L 148 vom 7.06.2011, S. 5; Beschluss der Kommission vom 28. April 2011 zur Festlegung von Umweltkriterien für die Vergabe des EU-Umweltzeichens für Waschmittel (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2011) 2815), ABl. EU L 111 vom 30.04.2011, S. 34; Beschluss der Kommission vom 28. April 2011 zur Festlegung der Umweltkriterien für die Vergabe des EU-Umweltzeichens für Maschinengeschirrspülmittel (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2011) 2806), ABl. EU L 111 vom 30.04.2011, S. 22.

<sup>12</sup> Vgl. von Danwitz, in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd. I, § 40 Rdnr. 63 ff. und Rdnr. 79 a.E.

<sup>13</sup> Vgl. Erwägungsgrund 15 der EU-Umweltzeichen-Verordnung.

Umweltkennzeichen-Verordnung folgerichtig, dass die bestehenden Kriterien der nationalen Umweltkennzeichen bei der Festlegung der EU-Umweltzeichenkriterien berücksichtigt werden (Art. 11 Abs. 2 der Verordnung).

Eine deutsche „Verbotslösung“ darf selbstverständlich nicht unionsrechtlich vorgesehene Kennzeichen erfassen. Dies wäre hinsichtlich des EU-Umweltzeichens aber auch gewährleistet, da es sich um eine Umweltkennzeichnung des Typs I handelt, die von dem Verbot nicht erfasst, sondern gerade gestärkt werden soll. Hinsichtlich sonstiger Umweltkennzeichnungen trifft die EU-Umweltkennzeichen-Verordnung keine Regelung. Sie verbietet derartige Umweltkennzeichnungen nicht, fordert sie aber auch nicht.

Entsprechendes gilt für eine „Abwertungslösung“. Soweit sie sich nur auf solche Umweltkennzeichnungen bezieht, die nicht EN ISO 14024 Typ I entsprechen, sind entgegenstehende Vorschriften der EU-Umweltkennzeichen-Verordnung nicht ersichtlich.

Fraglich ist die Vereinbarkeit mit der Verordnung hingegen bei einer „Aufwertungslösung“, also einer deutschen Vorschrift, die bei Umweltkennzeichnungen des Typs I, also auch dem EU-Umweltzeichen, den Zusatz zulässt, dass es sich um eine offizielle Kennzeichnung handelt.

Gem. Art. 9 Abs. 2 der EU-Umweltkennzeichen-Verordnung muss das EU-Umweltzeichen dem in Anhang II der Verordnung vorgegebenen Muster entsprechen. Nach Art. 9 Abs. 8 der Verordnung hat die national zuständige Stelle mit dem Unternehmen einen Vertrag abzuschließen, in dem die Verwendung des EU-Umweltzeichens geregelt wird. Hierbei sind die in Anhang IV wiedergegebenen Bedingungen des Mustervertrags für die Verwendung des Zeichens zu verwenden. Nr. 1.2 des Mustervertrags wiederholt, dass das EU-Umweltzeichen nur in Übereinstimmung mit den in Anhang II der Verordnung festgelegten Mustern verwendet werden darf.

Art. 10 Abs. 1 der EU-Umweltkennzeichen-Verordnung bestimmt, dass jede falsche oder irreführende Werbung oder Verwendung anderer Zeichen oder Embleme, die zu einer Verwechslung mit dem EU-Umweltzeichen führen können, verboten ist. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass die Verordnung die Verwendung anderer Zeichen, die sich auf dem Produkt neben dem EU-Umweltzeichen befinden, grundsätzlich nicht verbietet.

Eine deutsche „Aufwertungslösung“ darf damit nicht die Gestaltung des Zeichens selbst betreffen. Eine Pflicht zu einem ergänzenden Hinweis, der die Gestaltung des Zeichens selbst unberührt lässt, verstößt hingegen wohl nicht gegen Art. 9 Abs. 2 in Verbindung mit Anhang II der Verordnung, wenn er lediglich das Zeichen erläutert und – in Abstimmung mit der Kommission – so ausgestaltet ist, dass eine Irreführung des Verbrauchers ausgeschlossen ist.

Diese Auslegung wird bestätigt durch Nr. 1.5 des Mustervertrags gem. Anhang IV der Verordnung. Hiernach hat der Zeichennehmer jede Werbung, Aussage oder Verwendung von anderen Zeichen oder Emblemen zu unterlassen, die falsch oder irreführend ist oder Verwechslungen herbeiführen oder die Integrität des EU-Umweltzeichens in Frage stellen könnte. Damit geht die Verordnung auch an dieser Stelle davon aus, dass Aussagen, die derartige Verwechslungen

gerade ausschließen sollen – „Aufwertungen“ – nicht verboten sind. Im Übrigen ist die Notwendigkeit flankierender nationaler Maßnahmen zur Förderung des Umweltzeichens von der EU-Umweltzeichen-Verordnung ausdrücklich anerkannt.<sup>14</sup>

#### 4.1.1.2 Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken und Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung

Die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken<sup>15</sup>, die in Deutschland im Wesentlichen durch das UWG umgesetzt wird, enthält keine übergreifende abschließende Harmonisierung von „grünem“ Marketing und auch nicht der Umweltkennzeichnung.<sup>16</sup> Allerdings regelt sie, sowohl durch allgemeine als auch durch besondere Vorschriften, auch den Aspekt der Irreführung durch Umweltaussagen.

Die Richtlinie ist vollharmonisierend.<sup>17</sup> Das bedeutet, dass die Bundesrepublik keine über die Bestimmungen der Richtlinie hinausgehenden Vorschriften erlassen darf. Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit aus Gründen, die mit dem durch die Richtlinie angeglichenen Bereichen zusammenhängen, sind gesperrt, vgl. Art. 4 der Richtlinie.

Die vorliegend diskutierten nationalen Regelungen bezwecken nicht in einem lauterkeitsrechtlichen Sinne den Schutz der wirtschaftlichen Interessen<sup>18</sup> von Verbrauchern. Vielmehr soll ein gezielter Anreiz zur Förderung von Umweltkennzeichnungen des Typs I geschaffen werden, sei es positiv (Aufwertungslösung) oder negativ (Abwertungslösung und Verbotslösung). Ziel der Regelung ist letztlich eine geringere Umweltbelastung durch Produkte der jeweiligen Produktkategorie.<sup>19</sup> Zwar schaffen derartige nationale Hinweisvorschriften beim Verbraucher ein klares Verständnis für die Bedeutung des Umweltkennzeichens. Das ist aber nicht der eigentliche Zweck der Regelung, sondern nur eines der Mittel zur Erreichung des Gesetzesziels Umweltschutz. Somit sind die Regelungen nicht von der Harmonisierungsklausel der Richtlinie (Art. 4) gesperrt.<sup>20</sup> Zugleich könnten aber die deutschen Regelungen nicht bereits deswegen unionsrechtlich gerechtfertigt sein, weil sie einer Umsetzung der Richtlinie

---

<sup>14</sup> Vgl. Erwägungsgrund 13: „Es ist notwendig, die Öffentlichkeit zu unterrichten und ihr Interesse an dem EU-Umweltzeichen durch Werbemaßnahmen und Informations- und Aufklärungskampagnen auf örtlicher, nationaler und gemeinschaftlicher Ebene zu wecken, um die Verbraucher für die Bedeutung des EU-Umweltzeichens zu sensibilisieren und es ihnen zu ermöglichen, eine bewusste Wahl zu treffen. Außerdem ist dies notwendig, damit die Regelung für Hersteller und Einzelhändler attraktiver wird“.

<sup>15</sup> Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates (Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken), ABl. EU L 149 vom 11.06.2005, S. 22.

<sup>16</sup> Europäische Kommission, Leitlinien zur Umsetzung/Anwendung der Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken, SEK (2009) 1666, S. 44.

<sup>17</sup> Köhler/Bornkamm, UWG, 28. Aufl. 2010, Einleitung Rdnr. 3.56 und 3.63.

<sup>18</sup> Vgl. Köhler/Bornkamm, UWG, 28. Aufl. 2010, Einleitung Rdnr. 3.56 f.

<sup>19</sup> Vgl. EN ISO 14020:2001, Einleitung a.E.

<sup>20</sup> Vgl. Köhler/Bornkamm, UWG, 28. Aufl. 2010, Einleitung Rdnr. 3.63. Die in Erwägungsgrund Nr. 9 der Richtlinie genannten Gründe sind nicht abschließend, wie sich aus dem Wortlaut des Art. 4 der Richtlinie ergibt.

dienten. Etwas anderes ergibt sich insofern auch nicht aus den diesbezüglichen Leitlinien der Kommission.<sup>21</sup>

Dementsprechend betrifft auch die Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung,<sup>22</sup> die ebenfalls durch das UWG umgesetzt wird, die hier geprüften nationalen Regelungen nicht. Diese Richtlinie ist – den Aspekt der vergleichenden Werbung ausgenommen – ohnehin nur mindestharmonisierend, Art. 8 Abs. 1 dieser Richtlinie.<sup>23</sup>

#### 4.1.1.3 Bedeutung der Mitteilung der Kommission im Rahmen des „New Legislative Framework“

In einer im Amtsblatt der EU – Teil C – veröffentlichten Mitteilung vom 16.06.2009 verweist die Kommission u.a. auf die ISO EN 14021:2001 und EN ISO 14021:2000.<sup>24</sup> Hieraus folgt im vorliegenden Fall aber keine anderweitige Bewertung der nationalen Regelungen.

Allerdings können derartige Veröffentlichungen erhebliche Folgen für die binnenmarktrechtliche Zulässigkeit nationaler Regelungen haben. Im Binnenmarkt für Waren gibt es für viele Produktgattungen spezifische Richtlinien. Diese sehen oftmals für die betreffende Produktgattung grundlegende (zumeist, aber nicht nur: Sicherheits-)Vorschriften vor.<sup>25</sup> Darüber hinaus bestimmen sie, dass die Einhaltung dieser Vorschriften zu vermuten ist, wenn das Produkt Normen europäischer Normungsorganisationen einhält, die im Amtsblatt der EU veröffentlicht worden sind, vgl. z.B. Art. 13 der Spielzeug-Richtlinie.<sup>26</sup> Ein Mitgliedstaat, der über die Anforderungen in den betreffenden Normen hinaus gehen will, muss die Erforderlichkeit schärferer nationaler Anforderungen nachweisen (sog. New Approach).<sup>27</sup>

Indes muss eine Vermutungswirkung im Sinne des New Approach in einer Richtlinie erst angeordnet werden. Daran fehlt es hier: Die Mitteilung vom 16. Juni 2009 ist insbesondere zur Durchführung der Sekundärrechtsakte des sog. New Legislative Framework, insbesondere der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 ergangen.<sup>28</sup> Auch dieser Rahmen muss erst durch spezifische Richtlinien ausgefüllt werden, wie dies beispielsweise mit der neuen Spielzeug-Richtlinie –

---

<sup>21</sup> Europäische Kommission, Leitlinien zur Umsetzung/Anwendung der Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken, SEK (2009) 1666, S. 45 ff.

<sup>22</sup> Richtlinie 2006/114/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über irreführende und vergleichende Werbung, ABl. EU L 376 vom 27.12.2006, S. 21.

<sup>23</sup> Europäische Kommission – ECA S.A., Juan R. Palerm, Leitlinien für die Verwendung und Beurteilung von Umweltaussagen, 200, S. 31 f.

<sup>24</sup> Mitteilung der Kommission im Rahmen der Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates, Beschluss (EG) Nr. 768/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates, Verordnung (EG) Nr. 761/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates (Veröffentlichung der Titel und der Bezugsdaten der harmonisierten Normen), ABl. EU C 136 vom 16.06.2009, S. 29.

<sup>25</sup> Vgl. Klindt, ZUR 2001, 321.

<sup>26</sup> Richtlinie (EG) Nr. 2009/48 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über die Sicherheit von Spielzeug, ABl. EU L 170 vom 30.06.2009, S. 1.

<sup>27</sup> Klindt, EuZW 2002, 133 (134); Gesmann-Nuissl/Ensthaler/Edelhäuser, Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen, KAN-Bericht 47, Bonn 2011, S. 25 ff.

<sup>28</sup> Namentlich zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 765/2008, des Beschlusses (EG) Nr. 768/2008 und der Verordnung (EG) Nr. 761/2001.

allerdings nicht im Hinblick auf Umweltkennzeichnungen – geschehen ist.<sup>29</sup> Zwar enthält auch die Verordnung (EG) Nr. 765/2008 selbst eine Regelung mit Vermutungswirkung. Diese bezieht sich aber auf die Einhaltung von Vorgaben für sog. nationale Akkreditierungsstellen, Art. 11 Abs. 2 der Verordnung, und ist hier nicht einschlägig.<sup>30</sup>

#### 4.1.2 Besondere Anforderungen für bestimmte Produktgruppen

Das Sekundärrecht der EU enthält zahlreiche Kennzeichnungsvorschriften, die nur bestimmte Bereiche, Produktgruppen bzw. bestimmte Aspekte betreffen.

Diese Vorgaben bzw. die deutschen Umsetzungsvorschriften müssen Unternehmen einhalten, wenn sie eine Umweltkennzeichnung verwenden. Soweit die Vorschriften abschließende Regelungen zur Umweltkennzeichnung enthalten, ist kein Raum für nationale Regelungen. Fehlt eine abschließende Regelung, können die Mitgliedstaaten Kennzeichnungsvorschriften erlassen.

Umweltkennzeichnungen gem. EN ISO 14024 können alle „Waren“ (und Dienstleistungen) betreffen. Einige der unionsrechtlichen Vorschriften für bestimmte Produktgruppen werden nachfolgend beispielhaft genannt. Sie sperren eine deutsche Regelung, die allgemein für Umweltkennzeichnungen gilt, nicht grundsätzlich. Die deutsche Regelung muss aber Raum für die Befolgung bzw. Umsetzung von einschlägigen Sekundärrechtsakten lassen, was bei dem Entwurf einer deutschen Regelung zu berücksichtigen wäre.

##### 4.1.2.1 Allgemeine Regelungen im Lebensmittelbereich

Auch wenn in der bisherigen Vergabep Praxis des „Blauen Engels“ Lebensmittel keine Rolle spielen, sei dieser Bereich besonders hervorgehoben, da hier neben produkt- und anderen spezifischen Rechtsakten mit der EG-Öko-Verordnung und der Lebensmittel-Etikettierungsrichtlinie bereits detaillierte allgemeine Vorgaben bestehen.

Für die Kennzeichnung insbesondere von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die in Lebensmittel verwandt werden, mit Bezug auf ökologische (bzw. synonym: biologische) Produktion gilt die EG-Öko-Basisverordnung<sup>31</sup>, insbesondere deren Art. 23 ff., die Durchführungsverordnung<sup>32</sup> und die nationalen Ausführungsregelungen (ÖkoKennzG und ÖkoKennzV). Das hierdurch geschaffene Kennzeichnungssystem schließt die gleichzeitige Verwendung privater Verbandslogos (wie Bioland, Demeter, Naturland etc.), die auf Grundlage verbandseigener, privatrechtlicher Richtlinien entsprechend den jeweiligen Bedin-

---

<sup>29</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission vom 14.09.2010, Az. McM ARES.cl (2010), S. 7.

<sup>30</sup> Vgl. auch Gesmann-Nuissl/Ensthaler/Edelhäuser, a.a.O., Kapitel 3.

<sup>31</sup> Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91, ABl. EU L 189 vom 20.07.2007, S. 1.

<sup>32</sup> Verordnung (EG) Nr. 889/2008 der Kommission vom 5. September 2008 mit Durchführungsregeln zur Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen hinsichtlich der ökologischen/biologischen Produktion, Kennzeichnung und Kontrolle, ABl. EU L 250 vom 18.09.2008, S. 1.



gungen der Lizenzverträge verwendet werden dürfen, nicht aus.<sup>33</sup> Allerdings dürfen grundsätzlich gem. Art. 23 Abs. 2 der EG-Öko-Verordnung Kennzeichnungen mit Bezug auf die ökologische/biologische Produktion nirgendwo in der Union verwendet werden, soweit nicht die Vorschriften der Verordnung eingehalten sind. Zudem sind auch Kennzeichnungspraktiken verboten, die Verbraucher insofern irreführen können.

Einschlägige Vorgaben enthält darüber hinaus die Lebensmitteletikettierungs-Richtlinie.<sup>34</sup> Die Mitgliedstaaten dürfen nach Art. 18 Abs. 1 dieser Richtlinie den Verkehr mit Lebensmitteln, die den Bestimmungen der Richtlinie entsprechen, nicht durch die Anwendung nichtharmonisierter einzelstaatlicher Vorschriften verbieten, die die Etikettierung und Aufmachung einzelner Lebensmittel oder der Lebensmittel im Allgemeinen regeln. Insoweit bewirkt die Richtlinie in dem Bereich der Lebensmitteletikettierung eine grundsätzlich abschließende Harmonisierung.<sup>35</sup> Darüber hinaus enthält die Richtlinie ein allgemeines Irreführungsverbot (Art. 2 Abs. 1a der Richtlinie). Nichtharmonisierte einzelstaatliche Vorschriften bleiben jedoch zulässig, soweit sie gem. Art. 18 Abs. 2 der Richtlinie gerechtfertigt sind. Bei Fehlen spezifischer Unionsregeln behalten die Mitgliedstaaten daher die Befugnis, „gewisse einzelstaatliche Vorschriften vorzusehen, die zu den allgemeinen Bestimmungen der Richtlinie hinzutreten“ (vgl. Erwägungsgrund 11 der Richtlinie). Für solche einzelstaatlichen Vorschriften (z.B. zum Schutz der Gesundheit oder der Lauterkeit des Wettbewerbs) sind zudem das in Art. 19 der Richtlinie geregelte Konsultationsverfahren zu durchlaufen und entsprechende sog. stand-still-Verpflichtungen zu beachten.

Daher wäre bei der Schaffung deutscher Regelungen – ggf. durch das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz – besonderes Augenmerk auf die Einhaltung unionsrechtlicher Lebensmittelvorschriften zu lenken; es könnte sich anbieten, diesen Bereich zunächst auszuklammern, wie dies ähnlich auch im Bereich der EU-Umweltzeichen-Verordnung mit Blick auf eine erst zum 31.12.2011 von der Kommission vorzulegende Machbarkeitsstudie geschehen ist (vgl. Art. 6 Abs. 5 der EU-Umweltzeichenverordnung).

#### 4.1.2.2 Weitere Bereiche

In allen Bereichen des freien Warenverkehrs gibt es eine Vielzahl von spezifischen sekundärrechtlichen Vorschriften, die bestimmte Produktgattungen und Aspekte betreffen, die auch Vorgaben zu Kennzeichnungen mit Umweltbezug enthalten können. Eine deutsche Regelung darf sich auch zu diesen spezifischen Vorgaben nicht in Widerspruch setzen. Beispielhaft herausgegriffen seien die Folgenden:

---

<sup>33</sup> Das Verhältnis zwischen der Ökologieverordnung und der Umweltzeichenverordnung ist nicht vollständig geklärt, vgl. hierzu auch die Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Regelung für das Umweltzeichen der Gemeinschaft“, KOM(2008) 401 endg. (2009/C 218/11).

<sup>34</sup> Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. März 2000 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür, Abl. L 109 vom 6.5.2000, S. 29; näher hierzu Hagenmeyer/Feufer, in Dausen, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Stand 6/2011, C.IV, Rdnr. 211 ff.

<sup>35</sup> Kingreen, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 34-36 AEUV Rdnr. 208.

- Nach Maßgabe der Energieverbrauchs-Etikettierungsrichtlinie (siehe insbesondere Art. 3 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1)<sup>36</sup> ist der Bereich der Information der Endverbraucher über den Energieverbrauch und weitere Angaben – insbesondere mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen – unionsrechtlich harmonisiert.
- Die Reifenkraftstoffeffizienz-Kennzeichnungsverordnung (insbesondere Art. 4 Abs. 2 und Art. 9 Abs. 1)<sup>37</sup> betrifft die Kennzeichnung, die die Endnutzer beim Reifenkauf in die Lage versetzen soll, im Hinblick auf Kraftstoffeffizienz und andere Parameter eine sachkundige Wahl zu treffen.
- Die Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle (insbesondere Art. 8 Abs. 3 und Art. 18)<sup>38</sup> regelt Kennzeichnungen zur Identifizierung des Verpackungsmaterials (z.B. Recyclingfähigkeit).
- Weitere spezifische Sekundärrechtsakte, die Umweltaussagen betreffen, sind in den Leitlinien der Europäischen Kommission zu der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken aufgeführt.<sup>39</sup>

Insoweit muss abhängig von dem gewünschten Anwendungsbereich des nationalen Standards stets geprüft werden, ob die betreffenden Bereiche einer nationalen Regelung vollständig zugänglich sind.

## 4.2 Warenverkehrsfreiheit, Art. 34 AEUV

### 4.2.1 Kein Ausschluss durch Vorschriften des EU-Sekundärrechts

Nationale Regelungen zur Reglementierung der Umweltkennzeichnungen müssen sich an den Grundfreiheiten des AEUV messen lassen, soweit nicht vorrangig zu beachtende sekundärrechtliche Regelungen erlassen worden sind.<sup>40</sup> Die Regelungen des EU-Sekundärrechts (hierzu vorstehend unter 4.1) harmonisieren den Bereich der Umweltkennzeichnungen nicht abschließend. Insoweit sind nationale Regelungen daher unmittelbar am Maßstab der Warenverkehrsfreiheit gemäß Art. 34 AEUV zu prüfen.

---

<sup>36</sup> Richtlinie (EU) Nr. 2010/30 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen, ABl. EU L 153 vom 18.06.2010, S. 1.

<sup>37</sup> Verordnung Nr. 1222/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 über die Kennzeichnung von Reifen in Bezug auf die Kraftstoffeffizienz und andere wesentliche Parameter, ABl. EU L 342 vom 22.12.2009, S. 46.

<sup>38</sup> Richtlinie (EG) Nr. 94/62 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABl. EG L 365 vom 31.12.1994, S. 10.

<sup>39</sup> Europäische Kommission, Leitlinien zur Umsetzung/Anwendung der Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken, SEK (2009) 1666, S. 45 ff.

<sup>40</sup> St. Rspr., vgl. etwa EuGH, Rs. C-309/02, Radlberger Getränke, Slg 2004, I-11763, Rdnr. 53; Rs. C-145/02, Denkavit, Slg 2005, I-51, Rdnr. 22.

#### 4.2.2 Anwendungsbereich und Beschränkung

Der Anwendungsbereich der Grundfreiheiten und damit auch der Warenverkehrsfreiheit ist nur bei staatlichen Maßnahmen, insbesondere Regelungen eröffnet. Soweit die Verwendung von Umweltkennzeichnungen Typ II nach EN ISO 14021 durch Hersteller in Rede steht, müssen sich die jeweils zugrunde gelegten Kriterien daher nicht an der Warenverkehrsfreiheit messen lassen.<sup>41</sup> Vorliegend geht es indes um eine staatliche Regelung im Bereich der Umweltkennzeichnungen. Diese ist am Maßstab der Grundfreiheiten zu prüfen.

Gemäß der Dassonville-Formel<sup>42</sup> des EuGH verbietet Art. 34 AEUV als Maßnahmen gleicher Wirkung grundsätzlich auch unterschiedslos für einheimische und eingeführte Erzeugnisse geltende mitgliedstaatliche Handelsregelungen, die geeignet sind, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern.

Alle hier diskutierten Lösungsmodelle sind Maßnahmen gleicher Wirkung i.S.v. Art. 34 AEUV. Sie können als zusätzlich zu beachtende Anforderungen an die Gestaltung der Verpackung und von Werbemaßnahmen den freien Warenverkehr potenziell beeinträchtigen. Insbesondere können sie Hersteller oder Importeure zu einer Änderung der Verpackung zwingen, was zusätzliche Kosten hervorruft, die eine Vermarktung in Deutschland unattraktiver machen können. Darüber hinaus sollen die Hinweise dazu führen, dass sich Verbraucher bei ihrer Kaufentscheidung verstärkt an den Umweltkennzeichen gem. Typ I orientieren. Auch dieser Effekt kann den Warenverkehr potenziell beeinträchtigen. Damit sind die Voraussetzungen der Dassonville-Formel gegeben.

Eine andere Bewertung ergibt sich nicht etwa daraus, dass die Verwendung von Umweltkennzeichnungen insgesamt freiwillig ist und daher auch keine Gebote oder Verbote aufgestellt werden, die Händler unbedingt zu befolgen haben. Der EuGH hat es abgelehnt, die Dassonville-Formel auf nationale Regelungen zu beschränken, die die Verwendung eines (Güte-)Zeichens zwingend vorschreiben.<sup>43</sup> Er hat auch nationale Regelungen, die für fakultativ zu verwendende Gütezeichen gelten, als Beschränkung angesehen. Somit kommt es auch vorliegend auf Ausweichmöglichkeiten nicht an.

Allerdings liegt nach der sog. Keck-Rechtsprechung des EuGH keine Beschränkung des Art. 34 AEUV vor, wenn eine nationale Regelung lediglich bestimmte Verkaufsmodalitäten beschränkt oder verbietet, sofern sie für alle betroffenen Wirtschaftsteilnehmer gilt, die ihre Tätigkeit im Inland ausüben, und sofern sie den Absatz der inländischen Erzeugnisse und der Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten rechtlich wie tatsächlich in der gleichen Weise berühren. Unter diesen Voraussetzungen fehlt es nach dem EuGH an einer spezifischen Behinderung des Warenverkehrs, da die Regelungen den Marktzugang für ausländische Erzeugnisse weder versperren noch stärker behindern, als sie dies für inländische Erzeugnisse tun. Derartige Regelungen beschränken daher

---

<sup>41</sup> Etwas anderes gilt wiederum für die wettbewerbsrechtliche Rechtsprechung zu Umweltkennzeichnungen des Typs II und in Bezug auf die Schutzpflichtendimension der Grundfreiheiten, die ein staatliches Tätigwerden gerade gebieten kann; vgl. Kotzur, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2010, Art. 34 AEUV, Rdnr. 10.

<sup>42</sup> EuGH, Rs. 8/74, Dassonville Scotch Whisky, Slg. 1974, S. 837, Rdnr. 5.

<sup>43</sup> EuGH, Rs. C-325/00, CMA-Gütezeichen, Slg. 2002, I-9977, Rdnr. 24.

nicht den Anwendungsbereich von Artikel 34 AEUV.<sup>44</sup> Bloße Verkaufsmodalitäten liegen in der Regel insbesondere bei Regelungen betreffend die Vermarktung von Produkten vor<sup>45</sup> (z.B. Regelungen zu Ladenschlusszeiten<sup>46</sup> oder Werbeverbote für bestimmte Branchen<sup>47</sup>).

Soweit die bundesrechtliche Regelung Anforderungen an die Gestaltung von Werbematerial trifft (z.B. Werbeprospekte, die Umweltkennzeichnungen tragen; Produktwerbung im Internet etc.), lässt sich auf dieser Grundlage gut vertreten, dass bereits keine Beschränkung des Anwendungsbereichs der Warenverkehrsfreiheit vorliegt.<sup>48</sup>

Etwas anderes gilt indes für die hier im Vordergrund stehende Gestaltung der Produktverpackungen selbst. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist bei produktbezogenen Regelungen nicht lediglich eine Verkaufsmodalität im Sinne der Keck-Rechtsprechung betroffen.<sup>49</sup> Eine solche produktbezogene Regelung liegt jedenfalls vor, wenn die Vorschrift die Bezeichnung, Form, Abmessung, das Gewicht, die Zusammensetzung, die Ausstattung, Aufmachung, Etikettierung oder die Verpackung betrifft. Da bei Umsetzung der hier diskutierten Lösungsmodelle die Verpackung oder die Etikettierung der eingeführten Erzeugnisse zu ändern wäre, soweit bestimmte Umweltkennzeichnungen verwendet werden, sind nicht mehr bloße Verkaufsmodalitäten im Sinne der Keck-Rechtsprechung betroffen.<sup>50</sup> Kennzeichnungsregelungen sind vielmehr eine typische Ausprägung produktbezogener Regelungen und als solche an der Warenverkehrsfreiheit zu messen.<sup>51</sup>

Vorliegend werden nach allen Lösungsmodellen jedenfalls auch Anforderungen an die Gestaltung der Verpackungen (o.ä.) aufgestellt, soweit der Hersteller Umweltkennzeichnungen verwendet. Damit sind die Voraussetzungen der Keck-Rechtsprechung nicht gegeben. Es handelt sich daher tatbestandlich um Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit, die einer Rechtfertigung bedürfen.

---

<sup>44</sup> EuGH, verb. Rs. C-267/81 u. C-268/81, Keck und Mithouard, Slg. 1993, I-6097, Rdnr. 16; Rs. C-322/01, Doc Morris I, Slg. 2003, I-14887, Rdnr. 68.

<sup>45</sup> Vgl. zu Werbeverboten Dauses/Brigola, in Dauses, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Stand 6/2011, C.I., Rdnr. 168 ff.

<sup>46</sup> EuGH, verb. Rs. C-401/92 u. C-402/92, Tankstation t Heuske vof, Slg. 1994 I-2227

<sup>47</sup> EuGH, verb. Rs. C-34/95, C-35/95 und C-36/95, De Agost, Slg. 1997, I-3843; anders aber, wenn das Werbeverbot die Erschließung eines durch inländischen Produkte beherrschten Marktes erheblich beeinträchtigt wird, vgl. EuGH, Rs. C-405/98, Gourmet International Products, Slg. 2001, I-1795, Rdnr. 21.

<sup>48</sup> Teilweise hat der EuGH allerdings Regelungen, die auf das „Euro-Marketing“ von Unternehmen Einfluss haben (wegen der Notwendigkeit eine für das Inland konzipierte Marketingstrategie aufgrund von unlauterkeitsrechtlichen Vorschriften im Bestimmungsland anzupassen) gleichwohl als rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit qualifiziert, vgl. Rs. C-239/02, Douwe Egberts, Slg. 2004, I-7007 Rdnr. 52; vgl. hierzu Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 34-36, Rdnr. 177 ff.

<sup>49</sup> EuGH, verb. Rs. C-267/81 u. C-268/81, Keck und Mithouard, Slg. 1993, I-6097, Rdnr. 50.

<sup>50</sup> Vgl. auch EuGH, Rs. C-309/02, Radlberger Getränkegesellschaft, Slg. 2004, I-11763, Rdnr. 71; EuGH, Rs. C-33/97, Colim, Slg. 1999, I-3175, Rdnr. 37, EuGH, Rs. C-12/00, Kommission/Spanien, Slg. 2003, I-459, Rdnr. 76, und EuGH, Rs. C-416/00, Morellato, Slg. 2003, I-9343, Rdnr. 29.

<sup>51</sup> Vgl. Dauses/Brigola, in Dauses, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Stand 6/2011, C.I., Rdnr. 178.

### 4.2.3 Rechtfertigung

Da die in Art. 36 Satz 1 AEUV ausdrücklich benannten, nach der Rechtsprechung des EuGH eng auszulegenden Ausnahmegründe (öffentliche Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums) ersichtlich nicht einschlägig sind und auch ein sonstiger im Unionsrecht positiver Rechtfertigungsgrund<sup>52</sup> nicht ersichtlich ist, kann sich die Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit nur auf einen ungeschriebenen Rechtfertigungsgrund stützen (hierzu unter 4.2.3.1). Bei Vorliegen eines ungeschriebenen Rechtfertigungsgrundes muss weiterhin geprüft werden, ob die staatliche Regelung geeignet, erforderlich und im Lichte der Bedeutung des Grundsatzes des freien Warenverkehrs verhältnismäßig ist.<sup>53</sup> Es darf also insbesondere kein milderes Mittel bestehen, das verfolgte Ziel zu erreichen (hierzu unter 4.2.3.2). Schließlich darf die Maßnahme nicht diskriminierend sein und kein verstecktes Handelshindernis darstellen (unter 4.2.3.3).

#### 4.2.3.1 Verfolgung eines im Allgemeininteresse liegenden Zieles

Nationale Beschränkungen des Warenverkehrs können durch im Allgemeininteresse liegende Ziele gerechtfertigt werden, die den Erfordernissen des freien Warenverkehrs vorgehen (Cassis-Rechtsprechung).<sup>54</sup>

Ein solches vom EuGH anerkanntes zwingendes Erfordernis des Allgemeinwohls ist grundsätzlich der Umweltschutz.<sup>55</sup> So hat der EuGH Einschränkungen der Warenverkehrsfreiheit durch Vorschriften des nationalen Rechts beispielsweise im Rahmen der Regelungen zu Rücknahmepflichten für Pfandflaschen<sup>56</sup> und zu Einwegverpackungen<sup>57</sup> akzeptiert. Auch vorliegend bestehen keine Bedenken, den Umweltschutz als Gemeinwohlerfordernis heranzuziehen, so wie im Übrigen auch die EU-Umweltzeichen-Verordnung selbst auf die umweltpolitische Kompetenz der Gemeinschaft (Art. 175 EG, jetzt Art. 192 AEUV) gestützt ist.

Alle Lösungsmodelle verfolgen umweltpolitische Ziele, da sie durch Setzung von Anreizen über die Beeinflussung des Kaufverhaltens der Verbraucher den Absatz umweltfreundlicher und nachhaltig produzierter Produkte zu Lasten von nicht umweltfreundlichen Produkten fördern sollen. Es gilt insoweit letztlich nichts anderes als bei der Beurteilung der Vereinbarkeit nationaler Umweltzei-

---

<sup>52</sup> Vgl. hierzu Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 34-36 Rdnr. 76 ff.

<sup>53</sup> EuGH Rs. C-221/00, Kommission/Österreich, Slg. 2003 I-1044.

<sup>54</sup> EuGH, Rs. 120/78. Zur hier nicht relevanten Frage, ob es sich bei dieser Begrenzung um weitere Rechtfertigungsgründe oder bereits um tatbestandliche Einschränkungen handelt, vgl. etwa Kotzur, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2010, Art. 34 AEUV, Rdnr. 17.

<sup>55</sup> EuGH, Rs. 302/86, Kommission/Königreich Dänemark, Slg. 1988, S. 4607, Rdnr. 8 f.; EuGH, Rs. C-463/01, Kommission/Deutschland, Slg. 2004, I-11705, Rdnr. 75; vgl. nur EuGH, Rs. C-57/89, Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-883 ff.; EuGH, Rs. C-355/90, Kommission/Spanien, Slg. 1993, I-4221 ff.; EuGH, Rs. C-379/98, Preussen Elektra, Slg. 2001, I-2099 ff.; EuGH, Rs. C-389/96, Aher-Waggon, Slg. 1998, I-4473 ff.; EuGH, Rs. C-2/90 „Wallonische Abfälle“, Slg. 1992, I-4431 ff.; EuGH, Rs. C-203/96, Dusseldorf, Slg. 1998, I-4075 ff.; EuGH, Rs. C-313/99, Mulligan u.a., Slg. 2002, I-5719.

<sup>56</sup> EuGH, Rs. 302/86, Kommission/Dänemark, Slg. 1988, S. 4607, Rdnr. 8 ff.

<sup>57</sup> EuGH, Rs. C-309/02, Radlberger Getränke, Slg. 2004, I-11763, Rdnr. 74 ff. und EuGH C-463/01, Kommission/Deutschland, Slg. 2004, I-11705, Rdnr. 70 ff.

chen des Typs I insgesamt. Sieht man z.B. in dem Umweltkennzeichnungsprogramm des Blauen Engels ein unter Art. 34 AEUV fallendes Handelshemmnis, so ist es jedenfalls als zwingendes Erfordernis i.S.d. Cassis-Rechtsprechung des EuGH erfasst.<sup>58</sup> Es ist auch nicht bekannt, dass die Kommission bislang Zweifel an der allgemeinen Zulässigkeit des Kennzeichnungssystems geäußert hätte. Für eine nationale Regelung, wie sie hier zu beurteilen ist, gilt nichts anderes. Denn die Zielsetzung unterscheidet sich in ihrem Umweltbezug nicht grundlegend von der Zielsetzung der EU-rechtlich zulässigen Kennzeichnungsprogramme des Typs I selbst.

#### 4.2.3.2 Verhältnismäßigkeit

Die staatliche Regelung muss ferner zur Erreichung des angestrebten Ziels sowohl geeignet als auch erforderlich sein und in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen, wobei der Mitgliedstaat von verschiedenen zur Erreichung desselben Ziels zur Wahl stehenden geeigneten Mitteln dasjenige zu wählen hat, das den freien Warenverkehr am wenigsten behindert.<sup>59</sup> Für die diesbezüglichen Tatsachen trägt der Mitgliedstaat die Darlegungs- und Beweislast.<sup>60</sup>

##### 4.2.3.2.1 Verbotslösung

Ein Verbot aller Umweltkennzeichnungen, die nicht dem Typ I nach EN ISO 14024:2000 entsprechen, wäre schon deshalb nicht gerechtfertigt, weil es die verfolgten umweltpolitischen Zielsetzungen teilweise konterkariert und insofern nicht geeignet ist. Zwar würden Umweltkennzeichnungen des Typs I bei einer Verbotslösung zweifellos gestärkt. Solange auf europäischer oder nationaler Ebene keine Programme für Umweltkennzeichnungen des Typs I bestehen, die alle relevanten Umweltaspekte abdecken, besteht aber durchaus ein praktisches Bedürfnis für Selbstdeklarationen der Hersteller, soweit die Mindestanforderungen der EN ISO 14021:2001 beachtet werden. Dem entspricht der Befund, dass derartige Selbstdeklarationen weltweit auf Grundlage der genannten ISO Norm und hierzu entwickelter Best Practices Leitlinien verwendet werden; eine auf Deutschland beschränkte Sonderlösung zum Ausschluss derartiger Deklarationen wäre ungeachtet der rechtlichen Grenzen auch kaum praktikabel.

Abgesehen hiervon wäre die Maßnahme aber ersichtlich nicht erforderlich, weil andere Lösungen in Betracht kommen, die die Warenverkehrsfreiheit geringer beeinträchtigen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der EuGH grundsätzlich von dem Leitbild eines informierten, aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbrauchers ausgeht,<sup>61</sup> der durchaus in der Lage ist, Hinweise zu ver-

---

<sup>58</sup> So auch Voss, EWS 1993, 202, 207.

<sup>59</sup> EuGH, Rs. 120/78, Cassis de Dijon, Slg. 1979, S. 649, Rdnr. 8 ff.; EuGH, Rs. 178/84, Kommission/Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1987, S. 1227, Rdnr. 28.

<sup>60</sup> Siehe F. Schorkopf, EuR 2009, 645. Dementsprechend bestimmt auch Art. 6 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 764/2008, dass der Mitgliedstaat technische oder wissenschaftliche Belege dafür vorlegen muss, dass eine beabsichtigte „Verwaltungsentscheidung“ durch übergeordnete Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt ist und sie geeignet ist, das damit verfolgte Ziel zu verwirklichen, ohne über das zur Zielerreichung erforderliche Maß hinauszugehen.

<sup>61</sup> EuGH, Rs. C-210/96, Gut Springenheide und Tusky, Slg. 1998, I-4657, Rdnr. 31; Rs. C-220/98, Estée Lauder, Slg. 2000, I-117, Rdnr. 27; Rs. C-239/02, Douwe Egberts, Slg. 2004, I-7007, Rdnr. 46; Rs. C-470/93, Mars, Slg. 1995, 1936, Rdnr. 24.

stehen, wie sie nach den hier diskutierten sonstigen Lösungen vorgesehen sind.

Ein Verbot ist daher nicht erforderlich und unionsrechtlich unzulässig.

#### 4.2.3.2.2 *Aufwertungslösung*

Die bei der Aufwertungslösung vorgesehene Möglichkeit eines einheitlichen Zusatzes für Umweltkennzeichnungen des Typs I führt nicht zu einer unverhältnismäßigen Einschränkung des freien Warenverkehrs. Es handelt sich lediglich um eine Klarstellung, die auch ohne gesetzliche Regelung im Rahmen der jeweiligen Lizenzbedingungen zulässig wäre. Soweit zugleich die Verwendung des Zusatzes im Zusammenhang mit anderen Umweltkennzeichnungen untersagt wird, liegt hierin nach unserer Beurteilung keine unverhältnismäßige Beeinträchtigung der betroffenen Hersteller, da die Verwendung anderer Kennzeichnungen weder untersagt oder eingeschränkt, noch überhaupt eine Aussage bezüglich sonstiger Kennzeichnungen getroffen wird.

#### 4.2.3.2.3 *Abwertungslösung*

Der bei der Abwertungslösung vorgesehene Hinweis hat gegenüber der Aufwertungslösung weiter reichende Auswirkungen auf Etikettierung und Bewerbung von Produkten, da zahlreiche Selbstdeklarationen zwingend mit einem solchen Hinweis zu versehen wären. Der deutsche Markt wäre Waren ohne Aufdruck eines ergänzenden Hinweises bzw. Umverpackung faktisch versperrt. Erhebliches Gewicht hat im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung insbesondere der Umstand, dass Unternehmen, die ihre Waren in mehreren Mitgliedstaaten anbieten und hierfür bisher einheitliche (mehrsprachige) Verpackungen verwenden (Euro-Marketing), die Verpackungen anpassen müssen.

Die Regelung würde zudem sehr unterschiedliche Waren (z.B. von unterschiedlicher Größe, mit unterschiedlichen Verpackungen, unterschiedlichen Käufern) treffen. Anders als bei der Aufwertungslösung kann ein Unternehmen im Binnenmarkt auch nicht ausweichen, indem es von dem Hinweis absieht, weil er verpflichtend ist. Besonderer Beachtung bedarf auch, dass Umweltkennzeichnungen, die nicht Typ I entsprechen, am Markt bereits etabliert sind und diese entsprechend entwertet würden. Problematisch wäre eine Verpflichtung zu einem Abwertungshinweis auch in den Fällen, in denen es keine oder zumindest keine geeignete Umweltkennzeichnung gemäß Typ I gibt. In einem solchen Fall würde der Abwertungshinweis beim Verbraucher den Eindruck entstehen lassen, dass es sich in umweltfachlicher Hinsicht um ein weniger förderungswürdiges Produkt handle, obwohl dies in der Sache im Einzelfall möglicherweise nicht der Fall ist. Mangels Ausweichmöglichkeiten auf ein entsprechendes, gemäß Typ I gekennzeichnetes Produkt, könnte ein solches Verhalten für die Umwelt möglicherweise sogar nachteilig sein. Es erscheint aber andererseits nicht von vornherein ausgeschlossen, dass mittel- und langfristig durch eine „Abwertungslösung“ Vergabestellen von Umweltkennzeichnungen gemäß Typ I einen Anreiz hätten, ein entsprechendes umweltfachlich sinnvolles Umweltkennzeichen zu schaffen.

All diese Fragen hängen letztlich von entsprechenden umweltfachlichen Bewertungen und Prognosen ab, die noch angestellt werden müssen. Auch bei der

Abwertungslösung erscheint im Ergebnis eine verhältnismäßige Ausgestaltung aber grundsätzlich möglich, soweit auf Grundlage entsprechender Bewertungen die Notwendigkeit der Maßnahme belegt werden kann.

Hierbei kann zunächst berücksichtigt werden, dass die Union das Ziel einer Eindämmung des „Wildwuchses von Umweltzeichen“ durchaus aufgreift.<sup>62</sup>

Weiter fällt ins Gewicht, dass das Ziel einer Stärkung der zertifizierten Umweltzeichen sogar Eingang in konkrete Unionspolitiken gefunden hat. So lässt die Vergaberichtlinie<sup>63</sup> zu, dass in von öffentlichen Beschaffern erarbeiteten technischen Spezifikationen auf Umweltzeichen wie z.B. das Europäische Umweltzeichen oder andere Umweltzeichen Bezug genommen werden, sofern die Anforderungen an das Zeichen auf der Grundlage von wissenschaftlich abgesicherten Informationen im Rahmen eines Verfahrens ausgearbeitet und erlassen werden, an dem interessierte Kreise teilnehmen können, und sofern das Zeichen für alle interessierten Parteien zugänglich und verfügbar ist (Erwägungsgrund 29 sowie Art. 23 Abs. 6 der Richtlinie). Diese Kriterien knüpfen deutlich an das Konzept der zertifizierten Umweltkennzeichnungen des Typs I an und schließen bloße Selbstdeklarationen gerade aus.<sup>64</sup>

Die Notwendigkeit eines klarstellenden Hinweises ist im Grunde genommen – wengleich ohne rechtliche Verbindlichkeit – bereits in der EN ISO 14021:2001 (Typ II) angelegt, die in Ziff. 5.6 ergänzende Erklärungen verlangt, wenn ansonsten die Gefahr einer Irreführung besteht:

„Umweltbezogene Anbietererklärungen müssen mit einer ergänzenden Erklärung verbunden sein, wenn die Aussage allein möglicherweise zu Missverständnissen führen kann. Eine Umweltaussage darf nur dann ohne ergänzende Erklärung erfolgen, wenn sie unter allen vorhersehbaren Umständen ohne Einschränkungen gültig ist.“

Angesichts der stetig wachsenden Vielfalt an Umweltkennzeichnungen lässt sich die Notwendigkeit eines klarstellenden Hinweises empirisch möglicherweise auch durchaus belegen.

Bei Vorliegen entsprechender umweltfachlicher Annahmen greift letztlich auch der mögliche Einwand nicht durch, dass mit der Aufwertungslösung ein milderes Mittel bestünde, denn die Abwertungslösung dürfte in diesem Fall im Ergebnis deutlich besser geeignet sein, die angestrebten Zielsetzungen zu verwirklichen.

---

<sup>62</sup> So ausdrücklich der Befund in der Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Regelung für das Umweltzeichen der Gemeinschaft“ vom 26.02.2009, Ziff. 3.8 vii). Die Stellungnahme weist auch darauf hin, dass sich aus dem bestehenden einzelstaatlichen Systemen Handelshemmnisse ergeben (vgl. Ziff. 4.12).

<sup>63</sup> Richtlinie (EG) Nr. 2004/18 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge, ABl. EU L 134 vom 30.04.2004, S. 114.

<sup>64</sup> Vgl. hierzu auch Taschner/Shinn, Handbuch der EU-Umweltpolitik, Ziff. V.4.2.7.2: „Die nationale Gesetzgebung sollte zwischen verschiedenen Arten von Umweltzeichen unterscheiden. Der Spielraum, den die Richtlinien für Umweltzeichen des Typs I (unabhängig überprüft) gewähren, sollte vollständig ausgenutzt werden. Umweltzeichen des Typs I, wie die Blume, der Blaue Engel, der Nordische Schwan u.a., haben den Vorteil, dass die quantitativen Kriterien von vielen Interessensvertretern entwickelt wurden und die Hersteller entweder genau belegen müssen, dass sie die Kriterien einhalten, oder ihre Produkte geprüft werden. Anmerkung: Selbstangaben (Umweltzeichen des Typs II) sollten nicht anerkannt werden.“



Unter diesen Voraussetzungen könnte es angesichts des bedeutsamen Allgemeininteresses Umweltschutz und der beachtlichen Verbesserungen, die durch eine Abwertungslösung insofern erreichbar erscheinen, Herstellern und Handel zuzumuten sein, die nachteiligen Wirkungen einer Hinweispflicht hinzunehmen. Dies gilt umso mehr, als ein Unternehmer freiwillig auf eine Umweltkennzeichnung verzichten oder eine solche des Typs I (soweit vorhanden) verwenden kann.

Gleichwohl verbleibt bei dieser Lösung das Risiko, dass der Nachweis der Verhältnismäßigkeit misslingt und die Regelung von der Europäischen Kommission bzw. den Gerichten als unionsrechtswidrig angesehen wird. Die Anforderungen an den Nachweis der Erforderlichkeit sind wegen des stärkeren Eingriffs jedenfalls erheblich höher.

#### 4.2.3.2.4 *Kombinationslösung*

Soweit sowohl die Möglichkeit eines Hinweises auf den offiziellen Charakter von Umweltkennzeichnungen des Typs I als auch die Pflicht zu einem Hinweis auf den Umstand, dass keine unabhängige Lizenzierung gem. Typ I zugrunde liegt, gilt entsprechend wie vorstehend unter 4.2.3.2.3). Die Kombinationslösung greift in die Freiheit des Warenverkehrs nicht signifikant stärker ein als die bloße Abwertungslösung. Die Entscheidung zwischen diesen Modellen ist daher eher eine Frage der umweltfachlichen Einschätzung sowie der politischen Zweckmäßigkeit.

#### 4.2.3.3 *Keine versteckte Diskriminierung*

Weiteres Rechtmäßigkeitserfordernis ist nach der Rechtsprechung des EuGH, dass die nationale Maßnahme nicht diskriminierend ist und kein verstecktes Handelshindernis darstellt.

Die Einhaltung dieser Anforderungen lässt sich durch eine angemessene Ausgestaltung des gewählten Lösungsmodells sicherstellen. Im Einzelnen:

##### 4.2.3.3.1 *Aufwertungslösung*

Die Aufwertung von Umweltkennzeichnungen des Typs I durch entsprechende Hinweise auf den „offiziellen Charakter“ der Kennzeichnung führt nicht zu einer versteckten Diskriminierung ausländischer Anbieter.

Wollte man dies anders sehen, müsste man auch in dem bestehenden System der nationalen Umweltkennzeichnungen des Typs I – die Bejahung einer staatlichen „Beschränkung“ vorausgesetzt – eine versteckte Diskriminierung sehen. Hierfür ist aber nichts ersichtlich.

Vgl. Generalanwalt Alber: „Die Einführung eines Umweltschutzkennzeichens durch die Mitgliedstaaten (...) könnte (...) die Frage ihrer Vereinbarkeit mit Artikel 28 EG [jetzt: Art. 34 AEUV] aufwerfen. Aber solange keine gemeinschaftsrechtliche Harmonisierungsmaßnahme erlassen worden ist, steht einem derartigen Handeln der Mitgliedstaaten rechtlich nichts entgegen, soweit den Erfordernissen des freien Warenverkehrs genügt wird. Dies gilt vor allem, wenn es sich wie in den vom Rat zitierten Fällen um freiwillige Regelungen handelt und der Zugang zum Umweltkennzeichen auch den Herstellern anderer Mitglied-

staaten offen steht. Der Rat hat nichts dafür vorgetragen, dass dies gegenwärtig nicht der Fall wäre.“<sup>65</sup>

Voraussetzung ist dabei, dass die Umweltkennzeichnungsprogramme allen mitgliedsstaatlichen Unternehmen in gleicher Weise offen stehen und sich auch bei der konkreten Durchführung des Verfahrens keine faktischen Benachteiligungen für ausländische Unternehmen ergeben. Hinsichtlich des Blauen Engels (und auch z.B. des österreichischen Umweltzeichens) ist dieses Erfordernis grundsätzlich erfüllt.<sup>66</sup> So ist der Blaue Engel Herstellern und Dienstleistern aus anderen Mitgliedstaaten (sowie Drittstaaten) in gleicher Weise zugänglich wie deutschen Firmen.<sup>67</sup> Etwa 15% der Inhaber von Zeichennutzungsverträgen mit RAL gGmbH sind ausländische Firmen. Zugleich ist die Verwendung des Zeichens nicht auf den deutschen Markt beschränkt. Es steht den Anbietern nach den Lizenzbedingungen frei, das Zeichen im Rahmen der jeweils zu beachtenden rechtlichen Anforderungen in jedem Staat zu verwenden.

Erkennt man aber an, dass das bestehende Nebeneinander verschiedener Arten von Umweltkennzeichnungen nicht zu versteckten Diskriminierungen ausländischer Anbieter führt,<sup>68</sup> so gilt dies im Ergebnis in gleicher Weise, wenn der Informations- und Vermarktungswert derartiger Umweltkennzeichnungen durch einen ergänzenden Hinweis noch gestärkt wird. Die Aufwertung von Umweltkennzeichen des Typs I durch einen entsprechenden Hinweis (Aufwertungslösung) verändert die Determinanten für den Marktzutritt nicht. Es ist nicht ersichtlich, dass sich andere Auswirkungen für Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten ergeben als für inländische Anbieter.

#### 4.2.3.3.2 Abwertungslösung und Kombinationslösung

Bei der Abwertungslösung sollen Umweltzeichen des Typs I, die auf einer Dritt-zertifizierung beruhen, dadurch hervorgehoben werden, dass andere Umweltzeichen einen entsprechenden Hinweis tragen. Dies kann die durchaus beabsichtigte Folge nach sich ziehen, dass Hersteller auf bloße Selbstdeklarationen verzichten, weil sich die Marktchancen durch einen derart relativierten Hinweis nicht verbessern und möglicherweise sogar verschlechtern. Weitere und ebenfalls beabsichtigte Folge kann sein, dass in vermehrtem Umfang von Umweltkennzeichnungsprogrammen des Typs I Gebrauch gemacht wird. Eine mittelbare Diskriminierung ausländischer Anbieter könnte darin bestehen, dass an nationalen Umweltkennzeichnungsprogrammen des Typs I in ganz überwiegendem Umfang inländische Unternehmen teilnehmen (beim Blauen Engel: 85% inländische Inhaber von Zeichennutzungsverträgen). Die mehrheitlich deutschen Unternehmen, die bereits „deutsche“ Typ I-Kennzeichnungen wie den Blauen Engel verwenden können, mögen daher insofern im Vorteil sein. Allerdings gilt dieser Vorteil im Verhältnis zu allen Typ II- und sonstigen Umweltkennzeich-

---

<sup>65</sup> EuGH, Schlussanträge des GA Alber vom 12.09.2002 in der Rs. C-281/01, Kommission/Rat, Slg. 2002, I-12049, Rdnr. 83 f.

<sup>66</sup> Versteckte Diskriminierungen können sich hier aber bei der Ausgestaltung der konkreten Programme ergeben, etwa wenn die Kriterien so ausgestaltet sind, dass sie ohne sachlichen Grund auf bestimmte Spezifika abstellen, die bei einheimischen Produkten typischerweise in stärkerem Maße gegeben sind.

<sup>67</sup> Nach Angaben der RAL gGmbH sind ca. 15% der Inhaber von Zeichennutzungsverträgen mit RAL ausländische Firmen.

<sup>68</sup> Diese Annahme liegt der EU-Umweltzeichen-Verordnung zugrunde, vgl. Erwägungsgrund 15.

nungsverwendern in grundsätzlich allen Branchen. Dies können, je nach Lage des jeweiligen Marktes, mehrheitlich ausländische oder inländische Unternehmen sein. Die Regelung benachteiligt also, auch faktisch, nicht spezifisch ausländische Unternehmen.

Gleiches gilt im Ergebnis für die Kombinationslösung, die lediglich die Elemente der beiden anderen Lösungsmodelle kombiniert, ohne aber signifikant andere Marktwirkungen zu entfalten.

#### **4.2.4 Ergebnis**

Alle hier diskutierten Lösungen beeinträchtigen als Maßnahmen gleicher Wirkung die Warenverkehrsfreiheit und bedürfen daher einer unionsrechtlichen Rechtfertigung. Für die Verbotslösung fehlt es an einer solchen Rechtfertigung, da auch weniger eingreifende Maßnahmen dem verfolgten Ziel genügen. Die Aufwertungslösung lässt sich unionsrechtlich rechtfertigen und ist daher grundsätzlich zulässig. Bei geeigneter Ausgestaltung der nationalen Regelung ist sie in gleicher Weise mit der Warenverkehrsfreiheit vereinbar, wie dies hinsichtlich bestehender mitgliedstaatlicher Umweltkennzeichen selbst allgemein anerkannt ist.<sup>69</sup> Die Abwertungslösung kann verhältnismäßig sein, allerdings ist dies abhängig von fachlichen Bewertungen und Prognosen (u.a. zur Notwendigkeit, zum Nutzen, zur Akzeptanz und zu den voraussichtlichen Auswirkungen solcher Abwertungen), die vor einer Einführung noch nachvollziehbar und hinreichend fundiert getroffen werden müssen.

### **4.3 Zur Dienstleistungsfreiheit**

Die Dienstleistungsfreiheit ist nicht Gegenstand der beauftragten gutachterlichen Prüfung. ist, Gleichwohl sollen hierzu die folgenden allgemeinen Hinweise gegeben werden:

Soweit eine deutsche Regelung inhaltlich auf den ISO-Normen der 14020er Reihe aufsetzt, ist zu berücksichtigen, dass diese Normen allgemein für „Produkte“ gelten, womit neben Waren auch Dienstleistungen gemeint sind. Das gilt insbesondere für Umweltkennzeichnungen gemäß Typ I (EN ISO 14024:2000) und damit auch z.B. den Blauen Engel.

Für die Rechtmäßigkeit einer solchen Regelung wäre somit auch die unionsrechtliche Dienstleistungsfreiheit relevant. Insofern stellen sich zwar im Ansatz ähnliche Rechtsfragen, wie sie vorliegend im Rahmen der Warenverkehrsfreiheit erörtert werden. Allerdings gibt es auch beträchtliche Unterschiede, so dass nicht von den Ergebnissen zur Warenverkehrsfreiheit auf diejenige zur Dienstleistungsfreiheit geschlossen werden kann.

Im Bereich des sekundären Unionsrechts gelten andere Vorschriften als im Bereich der Warenverkehrsfreiheit. Hohe Bedeutung hat die allgemeine Dienst-

---

<sup>69</sup> EuGH, Schlussanträge des GA Alber vom 12.09.2002 in der Rs. C-281/01, Kommission/Rat, Slg. 2002, I-12049, Rdnr. 83 f.

leistungsrichtlinie.<sup>70</sup> Auch auf Ebene des primären Unionsrechts gibt es beträchtliche Unterschiede, soweit der Anwendungsbereich hierfür noch eröffnet ist. Zwar weist die Dienstleistungsfreiheit in weiten Teilen ähnliche dogmatische Strukturen auf wie die Warenverkehrsfreiheit. Gerade im Hinblick auf Fragen der Kennzeichnung können hier aber unterschiedliche Grundsätze gelten. Ohnehin stellen sich andere Verhältnismäßigkeitsfragen, weil es bei Dienstleistungen naturgemäß zumeist nicht um Verpackungen geht. Ein Dienstleister würde in seiner Freiheit durch eine nationale Regelung andersartig beschränkt als Hersteller und Importeure von Waren.

Sollte eine nationale Regelung für Umweltkennzeichnungen auch für Dienstleistungen gelten, bedürfte es daher noch einer Prüfung, ob und inwieweit das Unionsrecht Spielräume für eine solche nationale Regelung belässt. Vorbehaltlich näherer Prüfung ist allerdings jedenfalls für die Aufwertungslösung nicht davon auszugehen, dass mit Blick auf die Dienstleistungsfreiheit von vornherein unüberwindliche Schwierigkeiten bestehen.

## 4.4 Grundrechte des Grundgesetzes

### 4.4.1 Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG

#### 4.4.1.1 Schutzbereich

Art. 12 Abs. 1 GG enthält ein einheitliches Grundrecht, das neben der Freiheit der Berufswahl auch die freie Berufsausübung schützt. Es gilt gem. Art. 19 Abs. 3 GG auch für juristische Personen. Die Berufsausübungsfreiheit ist weit auszulegen. Geschützt ist die gesamte berufliche Tätigkeit und damit auch die Tätigkeit der Hersteller und Importeure von Produkten, die für eine Umweltkennzeichnung in Betracht kommen. In den Bereich berufsbezogener Tätigkeiten fällt insbesondere auch die Außendarstellung, d.h. die Förderung des beruflichen Erfolgs des Unternehmers durch Werbung für das Unternehmen als solches oder aber seine Produkte.<sup>71</sup> Bei umweltbezogenen Kennzeichnungen, insbesondere des Typs I und II, handelt es sich letztlich um Werbung in Form von Verpackungsaufschriften. Sie machen Angaben zu Umweltaspekten der Produkte und wollen auf diese Art und Weise die Konsumenten, die zunehmend umweltbewusster Kaufentscheidungen treffen, in ihrer Wahl beeinflussen. In der Einleitung zur EN ISO 14021:2001 wird der Aspekt der Werbung explizit erwähnt als eine mögliche Darstellungsform von Umweltzeichen des Typs II.

Unternehmen aus anderen EU-Mitgliedstaaten kommt jedenfalls über Art. 2 Abs. 1 GG im Wesentlichen ein vergleichbarer Schutz wie inländischen Unternehmen zu, soweit es sich um natürliche Personen handelt. Juristische Personen anderer Mitgliedstaaten der EU können sich bei hinreichendem Inlandsbe-

---

<sup>70</sup> Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, Abl. Nr. L 376 vom 27.12.2006, S. 36.

<sup>71</sup> BVerfGE 95, 173, 181; 53, 96, 97 ff.; 85, 248, 256; BVerfG vom 26.06.2002, 1 BvR 558/91, 1 BvR 1428/91, bei juris Rdnr. 44; Manssen, in: Mangoldt/Klein/Starck, Art. 12 GG, 6. Auflage, Rdnr. 67.

zug nach neuer Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unmittelbar auf Art. 19 Abs. 3 GG berufen.<sup>72</sup>

#### 4.4.1.2 Grundrechtseingriff

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entfaltet Art. 12 Abs. 1 GG seine Schutzwirkung nur gegenüber solchen Normen oder Akten, die sich entweder unmittelbar auf die Berufstätigkeit beziehen oder – bei Regelungen ohne unmittelbaren Berufsbezug – zumindest eine objektiv berufsregelnde Tendenz haben<sup>73</sup> und die berufliche Tätigkeit nennenswert behindern.<sup>74</sup>

##### 4.4.1.2.1 Verbotslösung

Bei der (bereits unionsrechtlich unzulässigen) Verbotslösung würde die Selbstdarstellung der Unternehmen beeinträchtigt, weil die Verwendung umweltbezogener Selbstdeklarationen untersagt wird. Das Verbot wäre ein Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG. Staatliche Maßnahmen, die die Außendarstellung beschränken, werden in ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Eingriffe in die Freiheit der Berufsausübung gewertet.<sup>75</sup> Ein Eingriff in Art. 12 GG wurde dementsprechend auch etwa bejaht bei dem Werbeverbot für Sportwetten<sup>76</sup> und der Verpflichtung zu Warnhinweisen auf Tabakerzeugnissen.<sup>77</sup>

##### 4.4.1.2.2 Aufwertungslösung

Demgegenüber wird die Selbstdarstellung der Unternehmen bei der Aufwertungslösung nicht in gleicher Weise berührt. Der einzige unmittelbare Effekt auf die Gestaltung der Wirtschaftswerbung (Verpackung, Werbung) besteht darin, dass die Möglichkeit eines zusätzlichen klarstellenden Hinweises für bestimmte Arten von Umweltkennzeichen vorgesehen wird. Es handelt sich um eine richtige und sachliche Information, die keine berufsregelnde Tendenz erkennen lässt. Die hiermit zugleich bezweckte Schwächung von Umweltkennzeichnungen, die einen derartigen Hinweis nicht tragen, ist lediglich eine mittelbare Folge, die keine berufsregelnde Tendenz erkennen lässt. Die Pflicht insbesondere zur Offenlegung der Eigenschaft einer bloßen Selbstdeklaration wirkt aber deutlich mittelbarer auf die Wettbewerbsverhältnisse ein als z.B. eine staatliche Warnung, die den Konsumenten gezielt von dem Erwerb eines bestimmten Produkts abhalten soll.<sup>78</sup> Vorliegend geht es nicht um eine direkte Steuerung, sondern allein darum, Tatsacheninformationen zu kommunizieren. Die Informationen sollen für Transparenz auf dem Markt sorgen, indem die Unterschiede zwischen den einzelnen Umweltkennzeichnungen hervorgehoben werden. Produkte mit Umweltkennzeichen des Typs II oder sonstigen Umweltzeichen sollen nicht vom Markt verdrängt werden, weil auch sie einen Beitrag zum Umwelt-

---

<sup>72</sup> BVerfG vom 19.07.2011, 1 BvR 1916/09, juris Rdnr. 68 ff.

<sup>73</sup> St. Rspr., vgl. BVerfGE 95, 267, 302; 97, 228, 254; 98, 218, 258; 110, 274, 288; 111, 119, 213; 111, 191, 213.

<sup>74</sup> Vgl. BVerfGE 81, 108, 122; 110, 370, 393; Jarass/Pieroth, 11. Aufl. 2011, Art. 12 Rdnr. 12.

<sup>75</sup> BVerfGE 95, 173, 181; BVerfGE 60, 215, 229; 71, 162, 173.

<sup>76</sup> BayVGh, NVwZ-RR 2009, 202.

<sup>77</sup> BVerfGE 95, 173

<sup>78</sup> Vgl. hierzu Ossenbühl, *Umweltpflege durch hoheitliche Produktkennzeichnung*, 1995, S. 40 f.

schutz leisten können – wenn auch unter qualitativ anderen Voraussetzungen als Produkte, die z.B. den Blauen Engel als Umweltkennzeichnung des Typs I tragen.

Gleiches gilt auch und erst recht, wenn die Aufwertungslösung dergestalt verwirklicht wird, dass lediglich Vorgaben für die optische Gestaltung der Umweltkennzeichnungen gemacht werden.

Es gilt insoweit aus grundrechtlicher Sicht letztlich nichts anderes als bei der Beurteilung der Grundrechtsrelevanz des Systems des Blauen Engels selbst. Es ist in der Rechtsprechung geklärt, dass die Vergabe von Umweltkennzeichnungen des Typs I als solche keinen Eingriff in die Berufsausübung konkurrierender Unternehmen darstellt. Das OVG Münster führt hierzu in seiner Leitescheidung vom 23.03.2001<sup>79</sup> aus, die Vergabe des Umweltzeichens für bestimmte Produkte (an ein konkurrierendes Unternehmen) könne sich zwar mittelbar nachteilig auf die Absatzchancen eines Unternehmens auswirken, das nicht zur Führung dieser Umweltkennzeichnung berechtigt ist, da Kunden und Händler sich für die damit gekennzeichneten Produkte entscheiden. Die Voraussetzungen, unter denen ein solcher bloß mittelbarer Effekt als Eingriff i.S.d. Art. 12 GG zu werten sei, lägen jedoch nicht vor.<sup>80</sup> Die Vergabe des Umweltzeichens solle andere Unternehmen nicht zielgerichtet im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts beeinträchtigen. Die Zielrichtung sei nicht primär wirtschaftslenkend, sondern auf den Umweltschutz bezogen (Entwicklung umweltfreundlicher Produkte, da sich Kunden hieran orientieren). In jedem Fall aber fehle es bei der Vergabe bzw. Nichtvergabe des Umweltzeichens an dem für eine zielgerichtete Maßnahme erforderlichen individuellen Bezug zur beruflichen Betätigung der dortigen Klägerin (einem in England ansässigen konkurrierenden Hersteller). Die Situation sei insbesondere nicht vergleichbar mit staatlichen Warnhinweisen,<sup>81</sup> bei denen eine berufsregelnde Tendenz zu bejahen sein kann, weil sich dort das mit amtlicher Autorität ausgestattete und veröffentlichte Werturteil auf ein konkretes Erzeugnis beziehe und deshalb die Absatzmöglichkeiten des jeweiligen Herstellers beeinflusste und den Ruf seiner Firma beeinträchtigte.

#### 4.4.1.2.3 Abwertungslösung

Das Bundesverfassungsgericht betont, dass staatliche Maßnahmen, die den Berufstätigen in der Förderung des beruflichen Erfolgs durch Werbung für das Unternehmen als solches oder seine Produkte beschränken, grundsätzlich als Eingriffe in die Freiheit der Berufsausübung zu werten sind.<sup>82</sup> Geht man davon aus, dass ein „Warnhinweis“ die Verwendung der Umweltkennzeichnungen des Typs II oder sonstigen Umweltzeichen in der Praxis signifikant weniger attraktiv macht als bisher und daher möglicherweise sogar weitgehend zur Verdrängung

---

<sup>79</sup> NVwZ 2001, 824 – Arbeitsplatz-Computer.

<sup>80</sup> Z.T. anders Zakrzewski, Umweltschutzbezogene Verbraucherinformationen durch das Umweltzeichen „Der Blaue Engel“, 2010, S. 176 ff.; Wimmer, BB 1989, 565, 569; Berendes, GewA 1998, 14, 16 ff.

<sup>81</sup> BVerwG vom 18.04.1985 – 3 C 34.84 – Arzneimittel-Transparenzlisten. Das BVerwG hat Informationen und Warnungen durch die öffentliche Hand mittels der Veröffentlichung von Arzneimittel-Transparenzlisten als Eingriff gewertet, weil es sich dabei um eine wirtschaftslenkende Maßnahme handele, mit der zielgerichtet die Absatzchancen der dortigen Klägerin beeinträchtigt werden sollen; vgl. auch BVerfGE 105, 252.

<sup>82</sup> Vgl. BVerfGE 95, 173, 183 f.

dieser Kennzeichnungen führen wird, kommt dies de facto einem (wenngleich nur punktuellen) Werbeverbot nahe, das die Berufsausübungsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG erheblich berührt. Zwar lässt sich argumentieren, dass es den betroffenen Unternehmen frei steht, sich um eine Umweltkennzeichnung des Typs I zu bemühen. Die Grundrechtsrelevanz des Eingriffs wird hierdurch indes nicht in Frage gestellt. Zum einen besteht diese Ausweichmöglichkeit von vornherein nicht, wenn ein entsprechendes Umweltkennzeichnungsprogramm noch nicht aufgelegt worden ist und daher ökologische Vorteile eines Produkts nur im Wege von Selbstdeklarationen angepriesen werden können. Zum anderen ist es denkbar, dass ein entsprechendes Kennzeichnungsprogramm einer neutralen Stelle zwar besteht, das betreffende Unternehmen aber die in dem Programm aufgestellten Kriterien nicht erfüllt. Auch in diesem Fall kann sich die Pflicht zur Abwertung von Anbietererklärungen nachteilig auswirken. Der Umstand, dass dieser Effekt aus umweltpolitischen Gründen gerade gewünscht ist, steht dem Eingriffscharakter nicht entgegen, sondern ist im Rahmen der Rechtfertigung des Eingriffs zu würdigen.

Vertretbar erschiene es allerdings, einen Grundrechtseingriff im Ergebnis mit der Begründung zu verneinen, dass die Darstellung der Produkte lediglich in einem untergeordneten Punkt beeinflusst wird und die berufliche Tätigkeit jedenfalls nicht nennenswert behindert wird.<sup>83</sup> Abzustellen wäre insoweit darauf, dass die Regelungen im Rahmen der „Abwertungslösung“ die Art der Berufsausübung weder motivierend steuern sollen noch, dass sie wegen ihrer Geringfügigkeit in objektiver Hinsicht eine solche berufsregelnde Wirkung entfalten. Diese Betrachtung ist aber mit erheblichen Unsicherheiten verbunden, zumal die Intensität der Beeinträchtigung auch von der konkreten Ausgestaltung der gesetzlichen Regelung abhängt. Im Folgenden wird daher vorsorglich ein Grundrechtseingriff in Bezug auf Wirtschaftsunternehmen, die Umweltkennzeichnungen des Typs II verwenden wollen, bejaht.

#### 4.4.1.3 Rechtfertigung

Eine Verbotslösung bedürfte nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG einer gesetzlichen Grundlage, die den Anforderungen der Verfassung an grundrechtsbeschränkende Gesetze genügt. Gleiches gilt für die Abwertungslösung, wenn vorsorglich unterstellt wird, dass auch hier ein Grundrechtseingriff vorliegt. Die Aufwertungslösung hingegen führt bereits nicht zu einem Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts, so dass eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung nicht zu prüfen ist.

Der Gesetzgeber hat bei allen Elementen der Verhältnismäßigkeitsprüfung im Bereich von Berufsausübungsregelungen – zumal, wenn diese nur mittelbar eingreifen – grundsätzlich einen weiten Einschätzungsspielraum.<sup>84</sup>

##### 4.4.1.3.1 Legitimes Ziel

Die Stärkung der Umweltkennzeichen des Typs I dient letztlich dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, der über Art. 20a GG Verfassungsrang hat.

---

<sup>83</sup> Vgl. zu diesem Erfordernis bei sonstigen Regelungen mit berufsregelnder Tendenz BVerfGE 81, 108, 122; 110, 370, 393.

<sup>84</sup> BVerfGE 46, 120, 145; 77, 84, 106; 77, 308, 332.

Umweltkennzeichen des Typs I werden nur an solche Produkte vergeben, die unter Berücksichtigung ihres Lebensweges unter Umweltaspekten besonders vorzuziehen sind (vgl. Ziff. 3.1 der EN ISO 14024:2000). Damit der Schutzzweck von Umweltkennzeichen des Typs I erhalten bleibt, verpflichtet Ziff. 7.6 der EN ISO 14024:2000 die Umweltzeichenvergabestelle sicherzustellen, dass die Umweltzeichen gesetzlich geschützt sind, damit missbräuchliche Benutzung verhindert und öffentliches Vertrauen in diese Zeichen aufrechterhalten wird. Zwar geht es vorliegend nicht um einen Missbrauch des Blauen Engels. Aber das öffentliche Vertrauen in diese Umweltzeichen kann auch dadurch in Gefahr geraten, dass es von der Fülle an Umweltzeichen des Typs II oder sonstigen Umweltzeichen in der Wahrnehmung der Verbraucher verdrängt wird.

Zudem erhalten die Verbraucher durch einen entsprechenden Hinweis Informationen über marktrelevante Faktoren. Umweltaspekte der Produkte beeinflussen das Kaufverhalten der Konsumenten zunehmend. Den Verbrauchern sind die qualitativen Unterschiede, die zwischen den einzelnen Umweltkennzeichen bestehen, meist nicht bewusst. Ein funktionierender Markt setzt aber informierte Marktteilnehmer voraus.

#### 4.4.1.3.2 *Geeignetheit*

Es ist möglich, dass ein Konsument, der den Hinweis wahrnimmt, von dem Erwerb des Produkts absieht und stattdessen ein Produkt mit Umweltzeichen Typ I – so vorhanden – auswählt. Umgekehrt ist auch nicht ausgeschlossen, dass Hersteller, um die Hinweispflicht zu meiden, Umweltkennzeichen des Typs II oder sonstigen Umweltzeichen ganz vermeiden, so dass die Fülle an Umweltkennzeichnungen abnimmt. Außerdem könnte sich der Hersteller im Wettbewerb um umweltbewusste Kunden nun animiert sehen, den Blauen Engel oder ein anderes Umweltzeichen des Typs I zu erhalten. Alle Konstellationen führen jedenfalls dazu, dass Umweltzeichen des Typs I gestärkt werden, was die Geeignetheit der geplanten Maßnahme veranschaulicht.

#### 4.4.1.3.3 *Erforderlichkeit*

Insoweit ist auf die Fülle von Umweltkennzeichnungen des Typs II oder sonstigen Umweltzeichen hinzuweisen, die im Vergleich zu der Anzahl der Umweltzeichen des Typs I überhand nimmt und droht, Umweltzeichen des Typs I, die bei entsprechender umweltfachlicher Bewertung qualitativ höher einzustufen sind, zu verdrängen. Aus diesen Gründen ist auch die Erforderlichkeit zu bejahen (s.o.).

#### 4.4.1.3.4 *Angemessenheit*

Schließlich darf der Grundrechtseingriff nicht außer Verhältnis zum angestrebten Zweck stehen. Er muss also angemessen sein. Die Angemessenheit wird durch die Stufentheorie konkretisiert.<sup>85</sup> Da es sich um einen Eingriff in die Berufsausübung und somit um einen Eingriff auf der ersten Stufe handelt, ist der Eingriff bereits durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls legitimiert. Die hier in Rede stehende gesetzliche Regelung bezweckt eine Stärkung der Um-

---

<sup>85</sup> BVerfGE 7, 377.



weltkennzeichen des Typs I. Bei entsprechender umweltfachlicher Bewertung (s.o.) kann angenommen werden: Die gem. Typ I gekennzeichneten Produkte belasten die Umwelt weniger als herkömmliche Produkte. Da das Umweltzeichen des Typs I nur von einer unabhängigen Vergabestelle vergeben wird, ist die Nachhaltigkeit der Produkte in höherem Maße gewährleistet als bei Produkten mit anderen Umweltzeichen. Letztlich geht es um den Schutz und Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen, den Art. 20a GG in Verfassungsrang erhebt. Diesem gewichtigen Ziel kann der Gesetzgeber Vorrang in seiner Abwägungsentscheidung einräumen, zumal die Eingriffsintensität hier eher gering anzusehen ist. So ist – jedenfalls momentan – nicht abzusehen, dass sich die Kunden aufgrund eines verpflichtenden Hinweises massenhaft von den derart gekennzeichneten Produkten abwenden. Zudem kann sich ein Hersteller durchaus auf die neue Situation einstellen.

Bedeutung kommt im Rahmen der Angemessenheitsprüfung ferner dem Umstand zu, dass die staatlich veranlasste Zusatzinformation neutral und zutreffend ist.<sup>86</sup> Derartige Informationen sorgen für Transparenz am Markt und sichern damit seine Funktionsfähigkeit. Ein gesetzlich verpflichtender Hinweis gibt dem Verbraucher Informationen an die Hand und macht den Markt transparenter, was gerade die Voraussetzungen für einen freien Wettbewerb schafft, statt diesen zu stören.<sup>87</sup>

#### 4.4.1.4 Ergebnis

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass jedenfalls bei der Verbotslösung und der Abwertungslösung ein rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG vorliegt. Während sich das Verbot sonstiger Umweltkennzeichnungen verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen ließe, ist die Abwertungslösung unter dem Blickwinkel des Art. 12 Abs. 1 GG unbedenklich. Gleiches gilt für die Aufwertungslösung, bei der es bereits an einem Grundrechtseingriff fehlt.

#### 4.4.2 Eigentumsgarantie, Art. 14 Abs. 1 GG

Art. 14 Abs. 1 GG schützt nur vorhandene Vermögenspositionen, nicht aber bloße Erwerbschancen.<sup>88</sup> Der Schutzbereich wird von den hier diskutierten Maßnahmen nicht berührt.

Soweit man von Unternehmen entwickelte Umweltkennzeichen insbesondere des Typs II als private vermögenswerte Rechte einstuft, insbesondere geschützte Symbole und Kennzeichen, läge in dem Verbot ihrer Verwendung möglicherweise auch ein Eingriff in das Eigentumsrecht, der wohl ebenfalls unverhältnismäßig und daher nicht gerechtfertigt wäre; der Frage muss aber nicht weiter nachgegangen werden, weil die „Verbotslösung“ bereits aus anderen Gründen ausscheidet (s.o.). Bei der bloßen Notwendigkeit eines erläutern-

---

<sup>86</sup> Hierzu Wieland, in: Dreier, Art. 12 GG, Rdnr. 81; Murswiek, NVwZ 2003, S. 1, 6.

<sup>87</sup> Vgl. hierzu Lübbe-Wolf, NJW 1987, 2705, 2711 sowie Wieland, in: Dreier, Art. 12 GG, Rdnr. 81; Murswiek, NVwZ 2003, S. 1, 6 – jeweils im Zusammenhang mit staatlichen Warnungen und dort bereits bei der Diskussion des Vorliegens eines Grundrechtseingriffs.

<sup>88</sup> BVerfGE 97, 67, 77; BVerfGE 95, 341, 348 f.

den Hinweises (Abwertungslösung) liegt kein derartiger Eingriff vor, weil die Nutzung des Zeichens zulässig bleibt.

#### **4.4.3 (Negative) Meinungsäußerungsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG**

Art. 12 Abs. 1 GG ist für den Bereich der Wirtschaftswerbung in der Regel das gegenüber Art. 5 Abs. 1 GG speziellere Grundrecht.<sup>89</sup> Das Grundrecht der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG könnte für eine Wirtschaftswerbung allenfalls in Anspruch genommen werden, wenn die Werbung einen wertenden, meinungsbildenden Inhalt hat oder Angaben enthält, die der Meinungsbildung dienen.<sup>90</sup> Ein solcher Fall ist vorliegend nicht gegeben. Es ist nicht der Prozess der Meinungsäußerung als solcher betroffen, sondern der Kommunikationsprozess im Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung am Markt. Diese ist umfassend durch die Berufsfreiheit geschützt.

So sah das Bundesverfassungsgericht auch bei der gesetzlichen Verpflichtung, Warnhinweise auf Zigarettenschachteln und sonstige Tabakverpackungen zu drucken, lediglich den Schutzbereich der Berufsfreiheit, nicht aber den der Meinungsäußerungsfreiheit als einschlägig an.<sup>91</sup> Die Verpflichtung zu Warnhinweisen betreffe Produzenten und Händler beim Vertrieb ihrer Waren, nicht aber bei der Teilnahme am Prozess der Meinungsäußerung und Meinungsverbreitung. Deshalb sei die Kennzeichnungspflicht am Maßstab der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und nicht der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) zu messen. Selbst wenn einer Berufsgruppe die Möglichkeit der Wirtschaftswerbung generell beschränkt oder verboten wird, liegt darin grundsätzlich (lediglich) ein Eingriff in die Freiheit der Berufsausübung.

#### **4.4.4 Allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG**

Art. 2 Abs. 1 GG ist insbesondere gegenüber dem Grundrecht der Eigentumsfreiheit subsidiär. Lediglich insoweit, als der persönliche Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG nicht eröffnet ist, erlangt das Auffanggrundrecht Bedeutung, insbesondere im Hinblick auf ausländische Unternehmer (s.o.).

#### **4.4.5 Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG**

Ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG liegt nicht vor. Der Gleichheitssatz gebietet, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Maßgeblich ist in einem ersten Schritt also die Bildung von Vergleichsgruppen für die Feststellung einer Ungleichbehandlung. Umweltkennzeichnungen des Typs I unterscheiden sich grundlegend von sonstigen Umweltkennzeichnungen, insbesondere umweltbezogenen Anbietererklärungen des Typs II, da sie nicht in Eigenregie, sondern auf Grundlage der Bewertung einer neutralen Stelle und dem Durchlaufen eines formalisierten Verfahrens verliehen werden. Es ist daher sachgerecht, Umweltkennzeich-

---

<sup>89</sup> BVerfGE 40, 371, 382.

<sup>90</sup> BVerfGE 71, 162, 165; BVerfGE 95, 173; BVerfGE 102, 347, 359; BVerfGE 107, 275, 280.

<sup>91</sup> BVerfGE 95, 173, 181.

nungen des Typs I und sonstige Umweltkennzeichnungen als jeweils selbstständige Vergleichsgruppen zu betrachten, die auch eine unterschiedliche rechtliche Behandlung erfahren dürfen.

## **4.5 Berufsfreiheit und Unternehmerische Freiheit der EU-Grundrechtecharta**

Die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh)<sup>92</sup> niedergelegten Grundrechte sind nach Art. 6 Abs. 1 EUV nunmehr als echte Rechtsquelle anerkannt; sie haben den Rang von Primärrecht und stehen sonstigem Primärrecht gleich (Art. 6 Abs. 1 UA 1 EUV). Nach Art. 51 Abs. 1 der Charta sind die Grundrechte dabei nicht nur von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zu beachten, sondern auch von den Mitgliedstaaten, soweit sie Recht der Union durchführen, d.h. bei jeder Form des indirekten Vollzugs des Unionsrechts. Verstößt eine Behörde bei der Durchführung von Unionsrecht gegen EU-Grundrechte, so ist das betreffende Handeln rechtswidrig. Neben den Grundrechten der Charta stehen nach wie vor die in der Rechtsprechung des EuGH entwickelten „Grundrechte aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen“, deren Rechtserkenntnisquellen insbesondere die gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten und die Europäischen Menschenrechtskonvention sind (vgl. Art. 6 Abs. 3 EUV).<sup>93</sup>

### **4.5.1 Keine Anwendung der Charta wegen zwingender Umsetzung**

Der Anwendungsbereich der Charta ist gem. Art. 51 Abs. 1 Satz 1 Alternative 2 GRCh jedenfalls und unstreitig dann gegeben, wenn ein mitgliedstaatlicher Rechtsakt eine Bestimmung des Unionsrechts umsetzt, soweit dem Mitgliedstaat hierbei kein Umsetzungsspielraum verbleibt. In dieser Konstellation erfolgt ein möglicher Grundrechtseingriff bei Lichte besehen nämlich bereits durch die umgesetzte unionsrechtliche Bestimmung selbst.<sup>94</sup> Die Bindung des Mitgliedstaates ist insofern nur ein Teilaspekt der ohnehin gegebenen Bindung an die vorrangige Unionsvorschrift.

Vorliegend gibt es aber keine unionsrechtliche Bestimmung, die die deutsche gesetzliche Hinweispflicht vorschreibe. Insofern ist Art. 51 Abs. 1 Satz 1 Alternative 2 GRCh also nicht erfüllt.

### **4.5.2 Anwendungsbereich der Charta wegen Wahrnehmung von Umsetzungsspielraum?**

Ob darüber hinaus ein mitgliedstaatlicher Rechtsakt noch insoweit zur „Durchführung“ des Unionsrechts im Sinne von Art. 51 Abs. 1 Satz 1 Alternative 2

---

<sup>92</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 07.12.2000 in der am 12.12.2007 geänderten Fassung.

<sup>93</sup> Vgl. näher Jarass, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Einl. Rdnr. 28 ff. und 40 f.; Karpenstein/Fellenberg, in: Redeker/Uechtritz, Anwalts-Handbuch Verwaltungsverfahren, Stand 2011, Kap. 22, Europäisches Verwaltungsverfahren, Rdnr. 135 ff.

<sup>94</sup> G. Ziegenhorn, NVwZ 2010, 803, 806 ff.

GRCh ergeht, als er einen Umsetzungsspielraum wahrnimmt, ist vom EuGH noch nicht geklärt<sup>95</sup> und in Rechtsprechung und Literatur umstritten.<sup>96</sup>

Für eine solche weite Auslegung der Vorschrift und damit einhergehende umfassende weitere Kompetenz des EuGH, mitgliedstaatliche Rechtsakte zu überprüfen, wird angeführt, das Unionsrecht sei „Anlass“ für eine Grundrechtsbeeinträchtigung, auch wenn diese in Wahrnehmung eines Umsetzungsspielraums ergehe.<sup>97</sup> Überdies wird auf praktische Abgrenzungsschwierigkeiten hingewiesen.<sup>98</sup> Demgegenüber sprechen überzeugendere Argumente gegen eine Anwendung Charta auf mitgliedstaatliche Gesetze in dieser Konstellation.<sup>99</sup> Nur soweit ein mitgliedstaatliches Gesetz durch unionsrechtliche Vorgaben determiniert wird, fällt die Entscheidung über den Grundrechtseingriff bereits auf supranationaler Ebene. Es handelt sich also insoweit bei dem umsetzenden Gesetz funktional um „Unionsgewalt“, deren grundrechtliche Bindung folgerichtig durch die unionsrechtliche GRCh erfolgt. Deren Funktion ist, die Ausübung supranationaler Hoheitsgewalt an schriftliche Grundrechte zu binden. Die Charta ist bei systematisch-teleologischer Betrachtung, aber auch angesichts ihrer Entstehungsgeschichte kein gemeineuropäischer grundrechtlicher Mindeststandard für mitgliedstaatliche Akte<sup>100</sup> – das ist bereits die EMKR. Hingegen handelt es sich bei der Wahrnehmung von Umsetzungsspielräumen nicht, auch nicht funktional, um supranationale Gewalt, die nur durch supranationale Grundrechte gebunden werden könnte. Vielmehr stellte die Charta insofern eine zusätzliche Bindung der Mitgliedstaaten an einen weiteren europäischen Grundrechtskatalog dar, die diese nicht bezweckt. Hierfür besteht noch nicht einmal eine Notwendigkeit. Die Mitgliedstaaten sind bereits an die EMRK gebunden und ohnehin an ihre eigenen Grundrechte, in Deutschland an das GG.<sup>101</sup> Für den Grundrechtsschutz wäre somit nicht viel gewonnen, die Rechtsunsicherheit hingegen nähme zu.

Der EuGH hat seine Prüfungskompetenz insoweit noch nicht ausgedehnt. Allerdings ist derzeit ist zu dieser Frage beim EuGH ein Vorabentscheidungsverfahren anhängig (Rechtssache C-40/11, *Iida*).<sup>102</sup> Die Schlussanträge des Generalanwalts liegen noch nicht vor. Da es noch keinen Fall gibt, in dem der EuGH Unionsgrundrechte auf ein mitgliedstaatliches Gesetz angewendet hätte, soweit der Mitgliedstaat lediglich unionsrechtliche Umsetzungsspielräume wahrnimmt,<sup>103</sup> ist hier davon auszugehen, dass nach derzeitigem Stand des Unionsrechts auch insoweit eine deutsche gesetzliche Hinweispflicht nicht am Maßstab der Unions- bzw. Chartagrundrechte zu messen ist.

---

<sup>95</sup> Vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 20.01.2011 – 11 S 1069/10 –, juris Rdnr. 115-119.

<sup>96</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 20.01.2011 – 11 S 1069/10 –, juris Rdnr. 116. Siehe zum Streitstand Calliess, JZ 2009, 113, 118.

<sup>97</sup> So bereits Kühling, in: v. Bogdandy, Europäisches Verfassungsrecht, 2003, 583 (609).

<sup>98</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 20.01.2011 – 11 S 1069/10 –, juris Rdnr. 116.

<sup>99</sup> G. Ziegenhorn, NVwZ 2010, 803, 806 ff.; vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 20.01.2011 – 11 S 1069/10 –, juris Rdnr. 116 f.; Calliess, JZ 2009, 113, 118.

<sup>100</sup> Siehe bereits Di Fabio, JZ 2000, 737 (741); G. Ziegenhorn, NVwZ 2010, 803, 807 f.

<sup>101</sup> BVerfG, NVwZ 2008, 543, Rdnr. 135; BVerfG 118, 79 – Treibhausgas-Emissionsberechtigungen; vgl. BVerfGE 113, 273 – Europäischer Haftbefehl.

<sup>102</sup> ABI. EU C 145 vom 14.05.2010, S. 4; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 20.01.2011 – 11 S 1069/10 –, juris.

<sup>103</sup> In EuGH, Rs. C-540/03, Slg. 2006, I-5769, Rdnr. 104-106 wird diese Möglichkeit nur obiter dicens ausgesprochen.

Daher kommt es vorliegend auch nicht auf grundrechtliche Gewährleistungen insbesondere im Verhältnis zwischen der Berufsfreiheit aus Art. 15 GRCh und der unternehmerischen Freiheit nach Art. 16 GRCh an, die sich im Einzelnen daraus ergeben, dass es sich bei der Unternehmerischen Freiheit nur um einen „Grundsatz“ im Sinne von Art. 52 Abs. 5 GRCh handelt, der gem. Art. 52 Abs. 5 Satz 2 GRCh vor Gericht nur mittelbar herangezogen werden darf.

#### 4.5.3 ERT-Rechtsprechung

Der Anwendungsbereich der Charta könnte allerdings deswegen eröffnet sein, weil die gesetzliche Hinweispflicht eine Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit darstellt (siehe unter 4.2).

Nach der Rechtsprechung des EuGH zu den richterrechtlichen Unionsgrundrechten, also aus der Zeit, bevor die Charta rechtsverbindlich wurde, sind die Unionsgrundrechte auch dann auf mitgliedstaatliche Gesetze anzuwenden, wenn diese sich „im Anwendungsbereich des [sonstigen] Unionsrechts“ befinden. Gemäß der sog. ERT-Rechtsprechung ist dies auch dann zu bejahen, wenn das mitgliedstaatliche Gesetz eine Grundfreiheit beschränkt.<sup>104</sup> Die Anwendung der Unionsgrundrechte in diesen Fällen führt nach der ERT-Rechtsprechung dazu, dass die Schutzgehalte des einschlägigen Unionsgrundrechts im Rahmen der grundfreiheitlichen Rechtfertigungsprüfung (z.B. gem. Cassis de Dijon, s.o.) zu berücksichtigen sind.

Es ist fraglich, ob der EuGH an diesen Grundsätzen bei der Auslegung von Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh festhalten wird. Der Wortlaut des Art. 51 Abs. 1 Satz 1 Alternative 2 GRCh ist enger als die EuGH-Formel „im Anwendungsbereich des Unionsrechts“. Aus den sog. Charta-Erläuterungen ergibt sich aber, dass Art. 51 GRCh nicht als Korrektur der ERT-Rechtsprechung verstanden werden soll.<sup>105</sup> Die Charta-Erläuterungen sind gemäß Art. 52 Abs. 7 GRCh und Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 3 EUV bei der Auslegung der Charta gebührend zu berücksichtigen.<sup>106</sup> Es spricht daher Überwiegendes dafür, dass der EuGH bei der Frage, ob die Charta auf mitgliedstaatliche Gesetze anzuwenden ist, bei seiner ERT-Rechtsprechung bleibt.

Allerdings betreffen die Urteile des EuGH in der ERT-Rechtsprechungslinie zumeist Fälle, in denen sich der Träger einer Grundfreiheit (z.B. Warenverkehrsfreiheit) und der Träger eines Unionsgrundrechts gegenüberstehen (sog. mehrpoliges Grundrechtsverhältnis). In diesen Fällen geht es um die Frage, inwieweit die wirtschaftsbezogene Grundfreiheit (des Marktbürgers) zum Schutz des Grundrechts (eines anderen Unionsbürgers) beschränkt werden darf bzw. ob die Grundfreiheit weiter beschränkt werden darf als nach der „klassischen“ Grundfreiheitsdoktrin.

Vorliegend verfolgt die deutsche gesetzliche Hinweispflicht hingegen Zielsetzungen des Umweltschutzes. Die Grundrechte von Unionsbürgern zu schützen,

---

<sup>104</sup> EuGH, Rs. C-260/89, ERT, Slg. 1991, S. I-2925; Rs. C-368/95, Familiapress, Slg. 1997, S. I-3689; Rs. C-112/00, Schmidberger, Slg. 2003, S. I-5659; Rs. C-36/02, Omega („Laserdrome“), Slg. 2004, S. I-9609.

<sup>105</sup> Siehe Erläuterungen zur Charta der Grundrechte in der anlässlich der Proklamation der Charta am 12.12.2007 veröffentlichten Fassung, ABl. EU C 303 vom 13.12.2007, S. 17, Erläuterung zu Artikel 51 – Anwendungsbereich, Abs. 2.

<sup>106</sup> Hierzu G. Ziegenhorn, Der Einfluss der EMRK im Recht der EU-Grundrechtecharta, Berlin 2009, S. 59 ff.

ist nicht Zielsetzung dieser Beschränkung. Insoweit liegt kein Fall der „klassischen“ ERT-Rechtsprechungslinie vor.

Andererseits hat der EuGH die ERT-Rechtsprechung in der Rechtssache Festersen erweitert.<sup>107</sup> Hier hat er Grundrechte auf ein mitgliedsstaatliches Gesetz in einem bloßen Staat-Bürger-Verhältnis (sog. zweipoliges Grundrechtsverhältnis) angewendet. In dem Fall ging es um ein dänisches Gesetz, das den betreffenden Unionsbürger in seiner Grundfreiheit beschränkte (Kapitalsverkehrsfreiheit, heute Art. 63 AEUV). Der EuGH wendete neben der Kapitalsverkehrsfreiheit auch Art. 2 Abs. 1 des Protokolls Nr. 4 zur EMRK i.V.m. Art. 6 Abs. 2 EU (heute: Art. 6 Abs. 3 EUV n.F.) an, also das Recht, den Wohnsitz frei zu wählen.

Dementsprechend könnten auch vorliegend zugunsten von Herstellern und Importeuren, die durch die gesetzliche Hinweispflicht belastet werden, neben der Warenverkehrsfreiheit Unions- also Chartagrundrechte anzuwenden sein. Entsprechend dem Festersen-Urteil würde dies zu einer Modifizierung der Rechtfertigungsprüfung im Rahmen der Warenverkehrsfreiheit (siehe 4.2) führen. D.h. dem Recht des Unternehmers, keine Vorgaben bei der Kennzeichnung seiner Waren beachten zu müssen, wäre im Rahmen der Abwägung ein höheres Gewicht beizumessen. Genauer konturiert hat der EuGH diese Verhältnismäßigkeitsprüfung aber nicht.

Das Urteil Festersen bezieht sich allerdings nicht auf Art. 51 Abs. 1 GRCh. Es ist bislang auch vereinzelt geblieben. Ein Urteil, in dem der Ansatz in Festersen auf eine andere Grundfreiheit übertragen wurde, ist nicht ersichtlich. Ob der EuGH daher auf jene Grundsätze auch im Anwendungsbereich der Warenverkehrsfreiheit zurückgreift, um die Charta in Anwendung zu bringen, ist eine offene Frage. In seinen bisherigen Entscheidungen zur Charta scheint der EuGH eher zu betonen, dass die Charta auf mitgliedsstaatliche Gesetze nur bei der Durchführung des Unionsrechts anzuwenden ist, was tendenziell ein engeres Verständnis nahelegt. Würde man hingegen darauf abstellen, dass der Anwendungsbereich des Unionsrechts eröffnet ist, weil eine Beschränkung der Grundfreiheit vorliegt, würde dies den Anwendungsbereich der Charta enorm ausdehnen, weil das unionsrechtliche Verständnis von „Beschränkung“ sehr weit ist (Dassonville-Formel, siehe hierzu 4.3). Folglich sprechen vorliegend die deutlich besseren Argumente gegen eine Anwendbarkeit der Charta. Gerichtlich geklärt sind die hierhinter stehenden Fragen freilich nicht.

#### **4.5.4 Hilfsweise: Schutzgehalte der Art. 15 Abs. 1 und 16 GRCh**

Selbst wenn man die Anwendbarkeit der Charta auf die deutsche gesetzliche Hinweispflicht bejaht, würde sich dies auf das bereits gefundene Ergebnis voraussichtlich nicht entscheidend auswirken.

Dabei ist unionsrechtlich zu berücksichtigen, dass der über die Warenverkehrsfreiheit vermittelte Schutz in der Rechtsprechung des EuGH bereits sehr weitgehend geklärt ist. Demgegenüber gibt es zu Art. 15 Abs. 1 und 16 GRCh noch keine Rechtsprechung, aus der sich ableiten ließe, dass sich im vorliegenden

---

<sup>107</sup> EuGH, Rs. C-370/05, Festersen, Slg. 2007, I-1129, Rdnr. 34–37.

Fall für Unternehmer weitergehende Gewährleistungen ergeben als aus der Warenverkehrsfreiheit. Dies wäre eher in den Fällen zu erwarten, in denen neben der Warenverkehrsfreiheit Chartagrundrechte einschlägig sind, die nicht per se die Entfaltung wirtschaftlicher Tätigkeit thematisieren. Derartige Grundrechte sind hier aber nicht Gegenstand der Prüfung.

In der Rechtsprechung des EuGH ist allerdings anerkannt, dass unionsrechtliche Einschränkungen von Werbemöglichkeiten einen Eingriff in die grundrechtlich verbürgte Meinungsfreiheit begründen können. Die Meinungsfreiheit erstreckt sich auch auf juristische Personen und erfasst insbesondere auch den Wirtschaftsverkehr. Der Begriff der „Meinung“ ist weit zu verstehen und umfasst jede Absicht, Überzeugung, Einschätzung, Stellungnahme und jedes Werturteil ohne Rücksicht auf Qualität und Thematik in allen Kommunikationsformen.<sup>108</sup> Das Grundrecht erstreckt sich daher auch auf den Bereich der sog. „kommerziellen Kommunikation“, also die Übermittlung von Meinungen, Nachrichten und Ideen zu kommerziellen Zwecken, gleichviel ob ihr Schwerpunkt eher auf informativem oder werbendem Gebiet liegt.<sup>109</sup> Die grundrechtlichen Gewährleistungen der Meinungsfreiheit und der unternehmerischen bzw. Berufsfreiheit schließen sich dabei gegenseitig nicht aus, sondern können im Interesse eines effektiven Grundrechtsschutzes nebeneinander bestehen.<sup>110</sup> Beschränkungen der Meinungsfreiheit müssen jedoch nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs tatsächlich dem Gemeinwohl dienen und dürfen keinen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen.<sup>111</sup> Die insoweit anzustellen Erwägungen gehen über die bereits dargestellten Kriterien nicht entscheidend hinaus.

#### 4.5.5 Ergebnis

Nach derzeitigem Stand des Unionsrechts ist davon auszugehen, dass die Charta auf ein deutsches gesetzliches Hinweisrecht bzw. eine Hinweispflicht nicht anzuwenden ist. Eine nationale Regelung ist daher nicht an dem Maßstab von Art. 15 Abs. 1 und Art. 16 GRCh zu messen.

---

<sup>108</sup> Vgl. Bernsdorff, in: Meyer-Ladewig, EMRK-Kommentar, 2. Aufl. 2006, Art. 11 GR-Charta, Rdnr. 12; Streinz, in: ders., EUV/EGV, Art. 11 GR-Charta, Rdnr. 11

<sup>109</sup> Generalanwalt Fennelly, Schlussanträge vom 15.06.2000 in der Rs. 376/98, Tabakwerbung, Slg. 2000, I-8423, Rdnr. 154 ff.; Vgl. auch EGMR, Markt intern, EuGRZ 1996, 302; Groppera, Série A, Vol 173; Colman, Série A, Vol. 285, Rdnr. 35 f.

<sup>110</sup> Vgl. Fennelly, Schlussanträge vom 15.06.2000 in der Rs. 376/98, Tabakwerbung, Slg. 2000, I-8423, Rdnr. 152 ff.

<sup>111</sup> Vgl. etwa EuGH, Rs. 265/87, Schröder, Slg. 1989, 2237, 2268, Rdnr. 15.

## 5 ANHANG



30.11.2011

**Eckpunkte zu einer  
bundesrechtlichen Regelung  
von Umweltkennzeichnungen**

## Einleitung

Dieses Eckpunktepapier enthält konzeptionelle Überlegungen für eine gesetzliche Regelung der Umweltkennzeichnung von Waren. Es wurde auf Veranlassung des BMU auf der Grundlage eines Kriterienkatalogs des UBA vom 15.09.2011 entwickelt und ist im Zusammenhang mit dem Gutachten der Kanzlei Redeker Sellner Dahs zu „Rechtlichen Möglichkeiten einer Standardisierung von Umweltzeichen“ vom 29.11.2011 zu lesen.

### 1. Aufwertungslösung

Um den Verbrauchern eine Orientierungshilfe zu geben, wird den Verwendern von Umweltkennzeichnungen gemäß EN ISO 14024:2000 (Typ I) durch ein neues Bundesgesetz das Recht eingeräumt, einen gesetzlich bestimmten Hinweis zu verwenden, dass dem Umweltkennzeichen eine gesetzlich anerkannte unabhängige Zertifizierung zugrunde liegt (z.B. „Unabhängig lizenziert gemäß Umweltkennzeichnungsgesetz“). Ein Hinweis (ggfs. im Rahmen geltender Lizenzbedingungen) wäre auch derzeit schon grundsätzlich zulässig. Der „Mehrwert“ der Aufwertungslösung bestünde in dem Bezug auf die Rechtsvorschrift und die dadurch vermittelte gesetzliche „Anerkennung“ (z.B. „offizielles Umweltkennzeichen nach Umweltkennzeichnungsgesetz“).

- Das Recht, einen Aufwertungshinweis zu verwenden, besteht nach dieser Lösung nur bei Umweltkennzeichen, die in Übereinstimmung mit bestimmten Vorgaben der EN ISO 14024:2000 (Typ I) bzw. EN ISO 14020:2001 (diesbezügliche Allgemeine Grundsätze) verwendet werden. Diese Vorgaben müssen eingehalten werden, um den Aufwertungshinweis führen zu dürfen. Zugleich ist Verwenden von Umweltkennzeichnungen ein Führen des gesetzlichen Hinweises verboten, wenn die verbindlichen Vorgaben nicht eingehalten sind.
- Alternativ oder zusätzlich könnte auch die Möglichkeit eingeräumt werden, ein gesetzliches Logo zu verwenden, das die besondere Qualität einer Umweltkennzeichnung des Typs I verdeutlicht.
- Es handelt sich um ein Hinweisrecht, nicht um eine Hinweispflicht. Unternehmen können daher selbst entscheiden, ob sie ihre Kennzeichnung gem. Typ I mit dem gesetzlichen Hinweis „aufwerten“. Denkbar ist indes, dass der jeweilige Durchführer eines Typ I-Umweltkennzeichnungsprogramms die Verwendung des gesetzlichen Hinweises durch seine lizenzierten Verwender zur vertraglichen Pflicht macht.

- Die Regelung ist notifizierungspflichtig gemäß der Richtlinie 98/34/EG, weil insbesondere eine „technische Spezifikation“ und damit eine technische Vorschrift im Sinne der Richtlinie vorliegt. Hiervon sind insbesondere Vorschriften über Verkaufsbezeichnung, Terminologie, Symbole, Prüfungen und Prüfverfahren, Verpackung, Kennzeichnung und Beschriftung des Erzeugnisses sowie über Konformitätsbewertungsverfahren erfasst.
- Eine Regelung kann durch Bundesgesetz erfolgen, gestützt auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft). Möglich ist auch eine Ermächtigungsgrundlage in einem Bundesgesetz für eine Rechtsverordnung, in der die Einzelheiten geregelt werden.
- Die Regelung ist zunächst auf einen Selbstvollzug angelegt (self-executing). Verwender von Umweltkennzeichen werden also unmittelbar gesetzlich berechtigt. Zugleich handelt es sich um eine Marktverhaltensregelung im Sinne des UWG, deren Einhaltung durch Wettbewerber im Rahmen von gerichtlichen Verfahren vor den Wettbewerbskammern und -senaten der ordentlichen Gerichtsbarkeit (insbesondere durch einstweilige Verfügungen) erzwungen werden kann. Hierauf könnte in der Gesetzesbegründung hingewiesen werden. Ob ein Verwender des gesetzlichen Hinweises die vom Gesetz in Bezug zu nehmenden zwingenden Vorgaben der ISO-Normen für Typ-I-Kennzeichnungen im Einzelfall tatsächlich erfüllt, muss im Falle eines Rechtsstreits vor Gericht dargelegt und ggfs., etwa durch Sachverständigengutachten, ermittelt werden. Wem im Rechtsstreit die Darlegungs- und Beweislast obliegt, kann in dem Gesetz geregelt werden.
- Spezifische behördliche Vollzugsaufgaben fallen nach diesem Modell nicht an.
- Eine denkbare Alternative wäre ein ‚Zertifizierungsmodell‘, nach dem eine Behörde oder eine beliehene Stelle vorab prüft, ob die Vorgaben der ISO-Normen, auf die das Gesetz Bezug nimmt, eingehalten werden. Ein solches Modell wäre mit Vollzugsaufwand verbunden. Inwieweit es zusätzliche rechtliche Probleme aufwerfen würde, bedürfte ggfs. noch gutachterlicher Prüfung.
- Der Anwendungsbereich der Regelung würde sich zunächst auf Waren beschränken. Die ISO-Normen selbst betreffen zwar auch Dienstleistungen. Die rechtlichen Möglichkeiten wurden insoweit aber rechtsgutachterlich noch nicht näher geprüft.
- Regelungstechnisch kann in einer gesetzlichen Regelung auf die ISO-Normen Bezug genommen werden, beispielsweise indem Verwender berechtigt werden, die eine Umweltkennzeichnung Typ I „gem. Ziff. ...., ....., .... [usw.] der EN ISO 14024:2000 in Verbindung mit Ziff. ...., ....., .... [usw.] der EN ISO 14020:2001“ verwenden. Die Bezugnahme auf Bestimmungen der ISO-Normen ist unter Wahrung der rechtsstaatlichen Anforderungen an die Publizität grundsätzlich möglich. Rechtsunterworfenen können beispielsweise

darauf verwiesen werden, dass ein Exemplar der ISO-Normen eingesehen werden kann (z.B. Bundesarchiv oder andere geeignete Stelle). Die Verweise müssen hinreichend bestimmt gefasst sein. Ein dynamischer Verweis ist nicht zulässig. Bei Änderung der ISO-Normen müssten entsprechende Anpassungen des Gesetzes bzw. der Verordnung vorgenommen werden. Das dürfte aber praktikabel sein, da Änderungen der betreffenden ISO-Normen nicht so häufig sind und regelmäßig einen entsprechenden Vorlauf haben, der rechtzeitiges gesetzgeberisches Tätigwerden ermöglicht.

- Durch einen Verweis werden die Bestimmungen der ISO-Normen tatbestandliche Voraussetzung für das gesetzliche Hinweisrecht und insoweit selbst staatliche Rechtsnormen. Zahlreiche Bestimmungen der ISO-Normen sind hierfür geeignet. Sie sind der Formulierung nach auf Verbindlichkeit angelegt und geeignet, Gegenstand gerichtlicher Kontrolle (justiziabel) zu sein. Beispielsweise „müssen“ Bewerber, die die von der Umweltzeichenvergabe-stelle allgemein aufgestellten Anforderungen erfüllen, einen Anspruch auf Lizenzvergabe und Berechtigung zur Verwendung des Umweltzeichens haben (Ziff. 5.13 der EN ISO 14024:2000). Umweltzeichenvergabestellen dürfen nur „unabhängige Dritte und deren Vertreter“ sein (Ziff. 3.6 der EN ISO 14024:2000), wobei „unabhängig“ sich auf die „beteiligten Seiten“ bezieht, also in der Regel Verkäufer/Käufer bzw. Unternehmer/Verbraucher.
- Dementsprechend kann die gesetzliche Regelung die Berechtigung zur Führung des ergänzenden Hinweises davon abhängig machen, dass eine Lizenzvergabe nach Maßgabe eines existierenden Umweltkennzeichnungsprogramms erfolgt ist und bestimmte verbindliche Anforderungen der ISO-Normen eingehalten wurden bzw. werden.
- Allerdings enthalten die ISO-Normen auch bloße Empfehlungen, die nicht für einen Verweis in einer gesetzlichen Regelung geeignet sind. Deshalb kann sich der gesetzliche Verweis nicht auf alle Aussagen der EN ISO 14024:2000 bzw. 14020:2001 beziehen. Die Vorgaben der ISO-Normen, deren Formulierung als Rechts-satz geeignet ist, betreffen in erster Linie Verfahrensvorgaben für die Kennzeichenverleihung.
- An Stelle einer Verweisung auf geeignete Bestimmungen der ISO-Normen kann eine nationale Regelung auch eine eigenständige Vollregelung unter Übernahme der Bestimmungen aus den ISO-Normen treffen. Abgesehen von der besseren Lesbarkeit böte eine solche Regelung „aus einem Guss“ aber keine inhaltlichen Vorteile.
- Unabhängig von der gesetzestechnischen Umsetzung besteht die Möglichkeit, dass eine nationale Regelung ergänzende oder sogar abweichende Verfahrensvorgaben für die Kennzeichenverleihung

und/oder zusätzliche materielle Kriterien aufnimmt. Bei einer solchen Loslösung von dem Konzept der ISO-Normen wären die rechtlichen Risiken im Einzelnen noch zu prüfen. Ob Typ-I-Programme allein schon wegen der Einhaltung der aus den ISO-Normen übernommenen formalen Verfahrensvorgaben aufwertungswürdig sind, ist zunächst eine umweltfachlich und politisch zu beantwortende Frage. Für eine ausschließliche Anknüpfung an die ISO-Normen sprechen wohl die positiven Erfahrungen mit den existierenden Programmen und Umweltzeichenvergabestellen, wie z.B. der RAL gGmbH, und der Umstand, dass eine Abweichung von international anerkannten Standards nicht gewollt sein dürfte.

- Das UBA hat in seiner Stellungnahme zu einem Kriterienkatalog vom 15.09.2011 auf eine seiner Stellungnahmen als Anlage beigefügte Peer Review Checklist des internationalen Umweltzeichenprogramm-Netzwerks GEN verwiesen. Diese Checkliste enthält einen Katalog von Fragen, anhand derer im Rahmen des GEN-Netzwerks ermittelt wird, ob ein Umweltkennzeichenprogramm die Anforderungen an ein Typ-I-Programm, also letztlich die Vorgaben der EN ISO 14024:2000 erfüllt. Im vorliegenden Zusammenhang veranschaulicht die Checkliste gut, worauf es in tatsächlicher Hinsicht ankommt, damit ein Umweltkennzeichnungsprogramm die Typ-I-Anforderungen erfüllen kann. Zu berücksichtigen ist, dass die Checkliste als Grundlage für eine Peer Review konzipiert ist und nicht als Rechtsdokument oder gar Gesetzestext. Es wäre daher beispielsweise nicht sinnvoll, in einer gesetzlichen Regelung auf diese Checkliste Bezug zu nehmen. Aussagen in der Checkliste könnten aber etwa beim Verfassen der Gesetzesbegründung hilfreich sein.
- Die gesetzliche Regelung kann gegenseitige Anerkennungen gem. Ziff. der 5.18 der EN ISO 14024:2000 berücksichtigen. Aus Ziff. 5.18 ergibt sich, dass Prüfungen, Inspektionen usw. durch eine andere Umweltzeichenvergabestelle anerkannt werden dürfen (aber nicht müssen). Verwendet ein Unternehmen den gesetzlichen Aufwertungshinweis in Ergänzung zu einem Typ-I-Zeichen und sind die Anforderungen der ISO-Normen erfüllt, kann es bei dem Hinweisrecht bleiben, auch wenn hinsichtlich bestimmter Aspekte lediglich eine Anerkennung der Prüfung einer Umweltzeichenvergabestelle eines anderen Programms stattgefunden hat, also keine eigene Prüfung der betreffenden Umweltzeichenvergabestelle vorgenommen wurde. Soweit es für die Berechtigung zur Führung des Hinweises auf die Prüfung ankommt, würde sie im Falle eines Rechtsstreits aber in gleichem Maße gerichtlich überprüft, wie eigene Prüfungen der betreffenden Umweltzeichenvergabestelle.
- Zu beachten ist, dass das sekundäre Unionsrecht, u.a. im Lebensmittelbereich, für die Kennzeichnung von Waren zwingend zu

beachtende Vorgaben enthält (vgl. Leitlinien der Kommission zur Umsetzung/Anwendung der Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken, SEK [2009] 1666, Ziff. 2.5.2). Eine nationale Regelung darf hierzu nicht im Widerspruch stehen und darf nur insoweit Geltung beanspruchen, als derartige Vorgaben nicht entgegenstehen. Auf diese können sich die betreffenden Unternehmen in jedem Fall berufen. Insoweit sind gewisse unionsrechtliche Durchbrechungen eines nationalen gesetzgeberischen Konzepts unvermeidbar. Dem könnte nur auf Ebene der Unionsrechtsetzung begegnet werden.

- Eine (nicht lediglich deklaratorische) „salvatorische Klausel“, nach der die Regelungen zur Umweltkennzeichnung nur eingreifen, wenn und soweit keine entgegenstehenden unionsrechtlichen Vorgaben bestehen, ist unions- und verfassungsrechtlich voraussichtlich unzulässig. Der Gesetzgeber bzw. Ordnungsgeber muss hinreichend bestimmt regeln, in welchen Bereichen die Regelung zur Anwendung kommen soll.
- Im Vorfeld der Rechtsetzung erscheint eine enge informelle Abstimmung mit der Europäischen Kommission ratsam, um frühzeitig etwaige europarechtliche Bedenken aus dem Weg räumen zu können. Es kann sich in diesem Zusammenhang taktisch anbieten, noch weitergehende Lösungen (hierzu nachfolgend unter 2.) zu präsentieren, um darzustellen, dass die Aufwertungslösung mit den geringsten Markteingriffen einhergeht.

## 2. Ergänzende Abwertungslösung

Alternativ oder kumulativ kommt eine Abwertungslösung in Betracht. Umweltkennzeichnungen, die an Verbraucher gerichtet sind und nicht den Anforderungen der EN ISO 14024 (Typ I) entsprechen, müssen nach diesem Modell nach Ablauf einer ausreichenden Übergangsfrist einen Zusatz tragen, der ausweist, dass keine unabhängige Lizenzierung gem. Typ I zugrunde liegt (z.B. „\*keine offizielle Umweltkennzeichnung nach dem Umweltkennzeichnungsgesetz“).

Nach dem derzeitigen Stand der Überlegungen wäre eine „Abwertungslösung“ mit größeren rechtlichen Unsicherheiten verbunden. Sollten gleichwohl umweltfachliche Bewertungen deutlich für eine ergänzende „Abwertungslösung“ sprechen, könnte diese im Ansatz wie folgt geregelt werden:

- Eine ergänzende Abwertungslösung könnte z.B. Verwender von Umweltkennzeichen dazu verpflichten, ihr Umweltzeichen mit dem Hinweis zu versehen, dass es sich nicht um eine im Sinne des Umweltkennzeichnungsgesetzes lizenzierte Umweltkennzeichnung handle.
- Diese Hinweispflicht würde nicht für Umweltzeichen gelten, die nach Maßgabe der EN ISO 14024:2000 verwendet werden. Zur

Abgrenzung kann auf die ISO-Normen Bezug genommen werden (siehe unter 1.).

- Es bedarf der Festlegung, für welche Umweltkennzeichnungen, Zeichen/Logos die Pflicht zum ergänzenden „Abwertungs“-Hinweis gelten soll. Dies müsste, entsprechend definiert, in der gesetzlichen Regelung bestimmt werden. Nicht ausreichend wäre beispielsweise, auf EN ISO 14021:2001 (Typ II) zu verweisen, weil dann Verwender ausweichen könnten, indem sie bei ihrer Umweltkennzeichnung die Vorgaben dieser Norm gerade nicht einhalten. Zu regeln wäre auch, wie mit Mehrfachkennzeichnungen umzugehen ist. Im Einzelnen wäre die Abgrenzung mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden.
- Es muss ferner detailliert bestimmt werden, auf welche Verwendungen sich die Hinweispflicht bezieht (Verpackungen, Prospekte etc.) Ebenso sind Anforderungen an die Gestaltung des Hinweises zu regeln (z. B. Mindestgröße).
- Die Regelung würde zunächst nur für Waren gelten (zu Dienstleistungen vgl. obige Ausführungen).
- Das Problem sekundärrechtlich normierter Vorgaben stellt sich hier verstärkt. Wenn und soweit sekundäres Unionsrecht vorsieht, dass Unternehmen berechtigt sind, Umweltkennzeichnungen, die nicht Typ I entsprechend, zu verwenden, müsste die Regelung entsprechende Ausnahmen vorsehen.
- Eine Abwertungslösung würde eine erhebliche Verschärfung gegenüber der reinen Aufwertungslösung bedeuten, da sie den freien Warenverkehr in der EU weitaus empfindlicher beschränkt als die Aufwertungslösung. Der deutsche Markt wäre Waren ohne Aufdruck eines ergänzenden Hinweises bzw. Umverpackung faktisch versperrt. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass sie von der Europäischen Kommission bzw. den Gerichten als unionsrechtswidrig angesehen würde. Für die Verhältnismäßigkeit wäre in jedem Fall eine entsprechende umweltfachliche Begründung von herausragender Bedeutung.

### **3. Weitergehende strategische und operative Überlegungen**

Vor der Entscheidung über die Einführung und Ausgestaltung einer gesetzlichen Regelung bedarf es einer grundsätzlichen Bewertung der möglichen Wirkungen und der Operabilität von gesetzlichen Regelungen auf politischer und fachlicher Ebene. Einige maßgebliche Fragen hat das UBA in seiner Stellungnahme zu einem Kriterienkatalog vom 15.09.2011 herausgearbeitet:

- Ist eine gesetzliche Regelung geeignet, die Vielfalt gebräuchlicher Umweltlabel einzudämmen und insbesondere den Verbrauchern die qualitativen Unterschiede zwischen verschiedenen Kennzeichnungstypen zu verdeutlichen? Würde ein gesetzlich vorge-

sehener Hinweis als Ergänzung zu den vorhandenen Umweltkennzeichnungen von den Verbrauchern wahrgenommen und durch entsprechende Kaufentscheidungen honoriert? Sind, vorbehaltlich rechtsgutachterlicher Prüfung, fachlich und politisch andere Regelungsalternativen vorzugswürdig (z.B. „Negativliste/Ranking“ von zu schwächenden Umweltzeichen, reine Informationskampagnen)? Daneben ist auch eine mögliche Stärkung des gewünschten Steuerungseffekts der Aufwertungslösung durch eine flankierende Informationskampagne zu bedenken.

- Kann eine gesetzliche Regelung mit einem Internationalisierungsbestreben des Blauen Engels in Einklang gebracht werden? Zudem sind die Auswirkungen auf Typ I-Programme in den Blick zu nehmen, wenn diese von Unternehmen verstärkt „nachgefragt“ werden und die Unternehmen z.B. die Aufnahme bestimmter Kriterien fordern oder auf die Lizenzierung ihres Produktes drängen. Generell ist zu entscheiden, ob zusätzlich zu den Bestimmungen der ISO-Normen inhaltliche Anforderungen in eine gesetzliche Regelung aufgenommen werden können oder sollen und wie mit weniger umfassenden Kennzeichnungsprogrammen umgegangen werden soll. In organisatorischer Hinsicht ist zu bestimmen, welche Funktionen Behörden im Zusammenhang mit der Anerkennung von Umweltkennzeichen erfüllen sollen (z.B., vorbehaltlich rechtsgutachterlicher Prüfung, die Frage, ob es fachlich und politisch vorzugswürdig ist, das Hinweisrecht durch eine staatliche oder beliehene Stelle zu verleihen, mit den entsprechenden Implikationen für die Darlegungs- und Beweislast und das Prozesskostenrisiko in nachfolgenden Verwaltungsgerichts- oder UWG-Verfahren) und welche organisatorischen und fiskalischen Anforderungen hieraus erwachsen.