

CHRISTIAN PAUL STARKE

# Verbraucherschutz und Grundgesetz

*Studien und Beiträge  
zum Öffentlichen Recht*

53

---

**Mohr Siebeck**

Studien und Beiträge  
zum Öffentlichen Recht

Band 53





Christian Paul Starke

# Verbraucherschutz und Grundgesetz

Das Verbraucherschutzrecht  
als verfassungsnotwendige Ausgestaltung  
der Vertragsrechtsordnung?

Mohr Siebeck

*Christian Paul Starke*, geboren 1990; Studium des Deutschen und Europäischen Wirtschaftsrechts (LL.M.) mit dem Schwerpunkt Unternehmensrecht an der Universität Siegen; 2014–2019 Promotionsstudium am Lehrstuhl für Umwelt- und Technikrecht der Universität Siegen; seit 2018 Studium der Rechtswissenschaft an der FernUniversität Hagen; 2020 Promotion.

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungsfonds Wissenschaft der VG WORT.

ISBN 978-3-16-160268-9 / ISBN 978-3-16-160269-6

DOI 10.1628/978-3-16-160269-6

ISSN 1867-8912 / eISSN 2568-745X (Studien und Beiträge zum Öffentlichen Recht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2021 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Textservice Zink in Schwarzach gesetzt, von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2020 von der Fakultät III für Wirtschaftswissenschaften, Wirtschaftsinformatik und Wirtschaftsrecht der Universität Siegen als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung befinden sich auf dem Stand von Oktober 2019.

Mein besonderer Dank gilt meinen beiden akademischen Lehrern, Herrn Prof. Dr. Rainer J. Schröder und Herrn Prof. Dr. Gerd Morgenthaler, für die Betreuung und die wertvolle Unterstützung bei dieser Arbeit sowie die lehrreiche Zeit als Mitarbeiter an ihren Lehrstühlen. Zu Dank verpflichtet bin ich auch Herrn Prof. Dr. Torsten Schöne, der mich als Studentische Hilfskraft an seinem Lehrstuhl schon früh mit der Forschung in Kontakt gebracht hat. Darüber hinaus danke ich der Fakultät III der Universität Siegen ganz herzlich für die Auszeichnung der Arbeit mit dem Althusius-Preis der Fakultät für wissenschaftlichen Nachwuchs sowie der VG Wort für die Unterstützung dieser Publikation durch die großzügige Gewährung eines Druckkostenzuschusses.

Nicht zuletzt bin ich auch meinen Eltern und meiner Großmutter, die mich stets auf meinem Lebensweg unterstützt haben, sowie meiner Frau Carina, die diese Arbeit ganz entscheidend mitgetragen hat, zu großem Dank verpflichtet.

Bad Berleburg, im März 2021

Christian Paul Starke



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	V
Teil 1: Einleitung . . . . .	1
<i>A. Themeneinführung</i> . . . . .	1
<i>B. Gang der Untersuchung</i> . . . . .	3
<i>C. Zur Notwendigkeit eines staatlichen Verbraucherschutzes</i> . . . . .	5
I. Das Konzept der Konsumentensouveränität . . . . .	5
II. Verbraucherschutz als Kompensation eines Marktversagens . . . . .	7
1. Das liberale Informationsmodell . . . . .	7
2. Die sozialen Verbraucherschutzmodelle . . . . .	8
3. Divergierende Lösungsvorschläge zur Kompensation der Ungleichgewichtslage . . . . .	10
<i>D. Die historische Entwicklung des Verbraucherschutzes</i> . . . . .	12
<i>E. Zusammenfassung</i> . . . . .	15
Teil 2: Das Verbraucherschutzrecht als Rechtsgebiet . . . . .	17
<i>A. Die Abgrenzung von rechtlichem         und sonstigem Verbraucherschutz</i> . . . . .	17
I. Die Verbraucherpolitik als Oberbegriff . . . . .	17
II. Die Verbraucherbildung . . . . .	19
III. Die Verbraucherinformation und -aufklärung . . . . .	20
IV. Das Verbraucherschutzrecht . . . . .	22
V. Die Verbraucherorganisation als selbstständiger Teil des Verbraucherschutzes . . . . .	22
<i>B. Die Inhalte des Verbraucherschutzrechts</i> . . . . .	23
I. Der Versuch einer deduktiven Begriffsfindung . . . . .	23
1. Der Begriff des Verbrauchers als Ausgangspunkt . . . . .	23
2. Das Machtgefälle als Anknüpfungspunkt . . . . .	24

3. Der Verbraucher als Teil des geschützten Personenkreises . . . . .	25
II. Induktive Begriffsbildung anhand der anerkanntermaßen verbraucherschützenden Rechtsnormen . . . . .	25
1. Verbraucherschutz durch die Gewährleistung eines geordneten Marktes . . . . .	26
a) Das Wettbewerbsrecht . . . . .	26
b) Die Zulassung und Überwachung von Anbietern . . . . .	28
c) Die Zulassung und Überwachung von Produkten . . . . .	28
d) Das Verbraucherinsolvenzrecht . . . . .	29
2. Verbraucherschutz im Umfeld des konkreten Vertrages . . . . .	29
a) Vorvertragliche Schutzinstrumente . . . . .	30
aa) Die lauterkeitsrechtlichen Bestimmungen . . . . .	30
bb) Zivilrechtliche Informationspflichten . . . . .	31
(1) Informationspflichten bei bestimmten Vertragsarten . . . . .	31
(2) Informationspflichten für bestimmte Vertriebskanäle . . . . .	33
b) Schutzinstrumente bei Vertragsabschluss . . . . .	34
aa) Formvorschriften und Dokumentationspflichten . . . . .	34
bb) Regelungen zu AGB . . . . .	35
cc) Einseitig zwingende Vertragsbestimmungen und Umgehungsverbote . . . . .	36
dd) Die Sittenwidrigkeit bestimmter Abreden . . . . .	37
ee) Die umfassende Normierung von Vertragsbedingungen durch den Staat . . . . .	38
ff) Die Einräumung von Widerrufsrechten . . . . .	38
c) Schutzinstrumente während der Vertragsdurchführung . . . . .	40
aa) Informationspflichten im laufenden Vertrag . . . . .	40
bb) Gewährleistungsrechte . . . . .	40
cc) Produkthaftung . . . . .	41
(1) Die Produkthaftung gem. § 823 BGB . . . . .	42
(2) Das Produkthaftungsgesetz . . . . .	43
(3) Die Haftung nach dem Arzneimittelgesetz . . . . .	44
dd) Produktwarnungen und Rückruffpflichten . . . . .	44
3. Verbraucherschutz bei der Rechtsdurchsetzung . . . . .	45
a) Beweislastregelungen . . . . .	45
b) Besondere Gerichtsstände für Verbraucher . . . . .	46
c) Rechtsberatung und -vertretung durch die Verbraucherverbände . . . . .	47
d) Die neue Musterfeststellungsklage . . . . .	48
e) Verbraucherstreitbeilegung . . . . .	49
aa) Spezielle Schlichtungsverfahren . . . . .	49
bb) Das Verbraucherstreitbeilegungsgesetz . . . . .	50
4. Sonstige Regelungen . . . . .	51
5. Umstrittene Rechtsbereiche . . . . .	52
6. Ergänzung durch strafrechtliche Bestimmungen . . . . .	53
III. Die Charakteristika des Verbraucherschutzrechts . . . . .	54

1. Das Verbraucherschutzrecht als Querschnittsmaterie . . . . .	54
2. Das Verbraucherschutzrecht als Typisierung von Gefahrensituationen . . . . .	55
3. Der Verbraucherbegriff als rechtsgeschäftsbezogene Rolle . . . . .	56
IV. Gemeinsame Zwecke der verbraucherschützenden Regelungen . . . . .	57
V. Der Begriff des Verbraucherschutzrechts . . . . .	60
C. Zusammenfassung . . . . .	60

Teil 3: Das Verbraucherschutzrecht im überkommenen  
Verfassungsverständnis . . . . . 63

A. Das Verbraucherschutzrecht als sozialstaatliche Verpflichtung . . 64

B. Die grundrechtlichen Gewährleistungen als Anknüpfungspunkt  
des Verbraucherschutzrechts . . . . . 66

I. Eine Bestandsaufnahme in der Literatur . . . . . 67

1. Die Vertragsfreiheit als Schwerpunkt der verfassungsrechtlichen  
Diskussion über das Verbraucherschutzrecht . . . . . 67

a) Die umstrittenen Aspekte der Vertragsfreiheit . . . . . 69

aa) Der grundrechtliche Ursprung der Vertragsfreiheit . . . . . 69

bb) Die Multifunktionalität der grundrechtlichen Vertragsfreiheit 71

(1) Die Vertragsfreiheit als Abwehrrecht und grundrechtliche  
Schutzpflicht . . . . . 71

(2) Die Kritik einer vorstaatlich gedachten Vertragsfreiheit . 73

(3) Die Vertragsfreiheit als Institutsgarantie . . . . . 75

b) Die Vertragsfreiheit der Verbraucher als Schranke  
der unternehmerischen Freiheiten . . . . . 78

2. Der Gesundheitsschutz . . . . . 79

3. Der Eigentumsschutz . . . . . 80

4. Die sonstigen verbraucherschutzrelevanten Grundrechte . . . . . 81

a) Die Wettbewerbsfreiheit . . . . . 81

b) Die Kommunikationsfreiheiten, die Vereinigungsfreiheit und  
der Schutz der Wohnung . . . . . 81

c) Ein Menschenrecht auf Hoffnung und das Streben nach Glück? . 82

II. Die für das Verbraucherschutzrecht relevante Rechtsprechung  
des Bundesverfassungsgerichts . . . . . 83

1. Der Verbraucherschutz als Grundrechtsschranke . . . . . 83

2. Das Verbraucherschutzrecht als Erfüllung staatlicher  
Schutzpflichten . . . . . 86

3. Der Verbraucherschutz in der Ausstrahlungswirkung  
der Grundrechte . . . . . 90

4. Die sonstigen Grundrechtsfunktionen . . . . . 91

III. Schlussfolgerungen . . . . . 92

C. Zusammenfassung . . . . . 95

Teil 4: Das wertbestimmte Grundrechtsverständnis als alternativer Ansatz der Verfassungsinterpretation . . . . .	97
<i>A. Die Kernthesen des wertbestimmten Grundrechtsverständnisses</i> . . . . .	97
I. Die Grundrechte als zusammenhängendes Schutzkonzept . . . . .	97
II. Das historische europäische Naturrecht als Auslegungsmaßstab . . . . .	100
1. Die historische europäische Naturrechtslehre als klar rekonstruierbares Gesamtkonzept . . . . .	100
a) Die Renaissance . . . . .	100
b) Die Aufklärung . . . . .	101
c) Der deutsche Idealismus . . . . .	106
2. Die notwendige Neuinterpretation der Verfassungsnormen . . . . .	111
a) Die Grundrechte als Kompetenznormen und Gestaltungsaufträge für den Gesetzgeber . . . . .	113
b) Der parlamentarische Gesetzgeber als Erstadressat der Verfassungsbestimmungen . . . . .	115
c) Die Bedeutung der sog. „Schrankentrias“ aus Art. 2 Abs. 1 GG . . . . .	118
III. Die neue Rolle ... . . . . .	120
1. ... der Mitmenschen im wertbestimmten Grundrechtsverständnis . . . . .	120
2. ... des Gesetzgebers im wertbestimmten Grundrechtsverständnis . . . . .	121
IV. Die Anforderungen an eine freiheitsfördernde Rechtsordnung . . . . .	123
1. Die formalen Voraussetzungen allgemeiner Rechtssätze . . . . .	123
2. Die inhaltlichen Anforderungen an die zu schaffende Rechtsordnung . . . . .	124
a) Die grundsätzliche Neutralität der Rechtssätze gegenüber den Inhalten des individuellen Freiheitsgebrauchs . . . . .	124
b) Die Rückkopplung des Freiheitsberechtigten an die Folgen seines Handelns . . . . .	125
c) Die Ausgestaltung der Rechtsordnung nach den Prinzipien der Gleichgewichtigkeit und Wechselseitigkeit . . . . .	127
d) Die Einbindung der Freiheitsberechtigten in sittliche Institutionen . . . . .	128
e) Gesetzliche Verbote schädlicher Handlungen . . . . .	130
<i>B. Zur Begründung eines solchen Grundrechtsverständnisses</i> . . . . .	130
I. Der Wortlaut der Grundgesetzbestimmungen . . . . .	130
1. Die Würde des Menschen als oberstes Konstitutionsprinzip . . . . .	131
2. Das Bekenntnis zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten . . . . .	132
3. Die freie Entfaltung der Persönlichkeit als strukturierter Prozess . . . . .	134
II. Die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes . . . . .	136
1. Die explizite Betonung der naturrechtlichen Wurzeln der Grundrechte . . . . .	136
2. Die historische Tradition des Grundgesetzes . . . . .	137

III. Die Systematik des Grundgesetzes . . . . . 138  
 IV. Zur Kritik am wertbestimmten Grundrechtsverständnis . . . . . 139  
 C. Zusammenfassung . . . . . 140

Teil 5: Die Grundrechtsausgestaltung als zentrale Aufgabe  
 des demokratisch legitimierten Gesetzgebers . . . . . 143

A. Der notwendige Bedeutungswandel der  
 Grundrechtsfunktionen . . . . . 144

I. Die Grundrechtsausgestaltung im überkommenen  
 Grundrechtsverständnis . . . . . 144

II. Der Auftrag zur Grundrechtsausgestaltung als die zentrale Funktion  
 der Grundrechte . . . . . 146

1. Unterschiedliche Ansatzpunkte der Ausgestaltungsbedürftigkeit  
 im Einzelfall . . . . . 146

- a) Die Kategorie der normativen Konstituierung . . . . . 146
- b) Die Kategorie der normativen Konturierung . . . . . 149
- c) Die Kategorie der normativen Konkretisierung . . . . . 152
- d) Schlussfolgerungen . . . . . 153

2. Das Verhältnis der sonstigen Grundrechtsfunktionen  
 zur Grundrechtsausgestaltung . . . . . 154

- a) Die Grundrechte als verfassungsrechtlich positiviert Werte . . . 154
  - aa) Die Grundrechte als Gesetzgebungsaufträge . . . . . 154
  - bb) Die Ausstrahlungswirkung der Grundrechte . . . . . 155

b) Die Grundrechte als Abwehrrechte und die Lehre  
 von den Einrichtungsgarantien . . . . . 155

- aa) Die Abwehrfunktion der Grundrechte . . . . . 155
  - (1) Die Grundrechte als Abwehrrechte im wertbestimmten  
 Grundrechtsverständnis . . . . . 156
  - (2) Die Abgrenzung von eingreifenden und ausgestaltenden  
 Rechtsnormen . . . . . 157

bb) Die Grundrechte als Einrichtungsgarantien und ihr  
 Verhältnis zu Art. 19 Abs. 2 GG . . . . . 159

- (1) Die Bedeutung der Lehre von den Einrichtungsgarantien  
 unter Geltung des Grundgesetzes . . . . . 159
- (2) Die Bedeutung der Wesensgehaltgarantie des  
 Art. 19 Abs. 2 GG . . . . . 162
  - (a) Der Wesensgehalt der Grundrechte als absolute  
 Grenze . . . . . 164
  - (b) Der Wesensgehaltsschutz als Garantie des  
 Grundrechts in der Gesamtrechtsordnung . . . . . 165
  - (c) Die institutionellen Garantien der Grundrechte  
 als unantastbarer Wesenskern . . . . . 168
  - (d) Schlussfolgerungen . . . . . 171

<i>B. Die Leitlinien der Grundrechtsausgestaltung</i> . . . . .	172
I. Die wesentlichen Prinzipien der Grundrechtsausgestaltung . . . . .	172
1. Die grundrechtsspezifischen Strukturprinzipien als Ausgangspunkt . . . . .	173
a) Die Bestimmung der Strukturprinzipien der Grundrechte . . . . .	173
b) Die konkreten Strukturprinzipien ausgewählter Beispielgrundrechte . . . . .	176
2. Das Verfassungsprinzip gleicher und verantwortlicher Freiheit . . . . .	179
3. Das Gebot der Sachgerechtigkeit . . . . .	182
4. Das Gebot der Folgerichtigkeit . . . . .	185
II. Die verfassungsgerichtliche Kontrolle grundrechtsausgestaltender Rechtsetzung . . . . .	188
<i>C. Zusammenfassung</i> . . . . .	191

Teil 6: Die freiheitsfördernde Ausgestaltung der Vertragsrechtsordnung . . . . .	195
---	-----

<i>A. Das Verbraucherschutzrecht als Antwort auf ein „Vertragsproblem“</i> . . . . .	195
<i>B. Die Verfassungsvorgaben für die Ausgestaltung der Vertragsfreiheit</i> . . . . .	196
I. Die grundrechtsspezifischen Strukturprinzipien der Vertragsfreiheit . . . . .	196
1. Der Grundsatz der Privatautonomie . . . . .	196
2. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes und der Verkehrssicherheit . . . . .	198
II. Das Verfassungsprinzip gleicher und verantwortlicher Freiheit . . . . .	199
III. Das Gebot der Sachgerechtigkeit . . . . .	202
1. Die Institution des Marktes . . . . .	202
2. Die Verteilung von Macht und Autonomie unter den Vertragsparteien . . . . .	206
IV. Das Gebot der Folgerichtigkeit . . . . .	209
1. Das System der sozialen Marktwirtschaft . . . . .	209
2. Die pacta-sunt-servanda-Regel . . . . .	213
V. Die Pflicht des Gesetzgebers zur Errichtung einer funktionsfähigen Vertragsrechtsordnung . . . . .	215
1. Die Statuierung einer rechtlichen Rahmenordnung . . . . .	215
2. Die Schaffung einer staatlichen „Reserveordnung“ . . . . .	218
3. Der Schutz vor vertraglicher Fremdbestimmung . . . . .	221
<i>C. Die vom Gesetzgeber zu berücksichtigenden Besonderheiten bei Verträgen zwischen Verbrauchern und Unternehmern</i> . . . . .	224
I. Das Bestehen erheblicher Informationsasymmetrien zwischen den Vertragsparteien . . . . .	225

II. Die ungleiche Verteilung der Marktmacht . . . . .	227
III. Der Erfahrungsvorsprung der Unternehmenseite . . . . .	229
IV. Schlussfolgerungen . . . . .	231
<i>D. Die Verfassungsnotwendigkeit der bestehenden</i>	
<i>Verbraucherschutzregelungen des deutschen Rechts . . . . .</i>	<i>234</i>
I. Die verbraucherschützenden Instrumente zur Gewährleistung	
eines geordneten Marktes . . . . .	235
1. Das Wettbewerbsrecht . . . . .	235
2. Die Regelungen zur Zulassung und Überwachung von Anbietern	
und Produkten . . . . .	238
3. Das Verbraucherinsolvenzrecht . . . . .	240
II. Die konkret vertragsbezogenen Verbraucherschutzinstrumente . . . . .	243
1. Informationspflichten . . . . .	243
a) Die Notwendigkeit einer ausreichenden Information	
der Verbraucher . . . . .	243
b) Die Sachgerechtigkeit der Normierung unternehmerseitiger	
Informationspflichten . . . . .	244
c) Die Vereinbarkeit des deutschen Rechts mit	
den Verfassungsvorgaben . . . . .	245
d) Der Umfang der Informationspflichten als wesentliches	
Problem . . . . .	247
e) Bewertung . . . . .	249
2. Gesetzliche Formvorgaben und Dokumentationspflichten . . . . .	250
a) Allgemeine verfassungsrechtliche Einordnung . . . . .	250
b) Die Regelungen des deutschen Rechts . . . . .	251
aa) Die verbraucherschützenden Formvorschriften des	
deutschen Rechts . . . . .	252
(1) Das FernUSG nach Umsetzung der	
Verbraucherrechterichtlinie . . . . .	252
(2) Die ausdrückliche Bestätigung der Zahlungspflichtigkeit	
gem. § 312j Abs. 3 BGB . . . . .	254
bb) Die Dokumentationspflichten des deutschen	
Verbraucherschutzrechts . . . . .	255
c) Bewertung . . . . .	256
3. Die staatliche Kontrolle und Vorgabe der Vertragsbedingungen . . . . .	257
a) Das Instrument der AGB-Kontrolle . . . . .	257
aa) Die richterliche Kontrolle als Ausgleich einer einseitigen	
Inanspruchnahme der Privatautonomie . . . . .	257
bb) Die Regelungen des deutschen AGB-Rechts . . . . .	259
cc) Die Unzulänglichkeiten der richterlichen	
Einzelfallkontrolle . . . . .	262
b) Die Vorgabe einseitig zwingenden Vertragsrechts . . . . .	263
aa) Die verfassungsrechtliche Beurteilung halbzwingender	
Normen . . . . .	263

bb) Die halbzwingenden Bestimmungen des deutschen Verbraucherschutzes	265
c) Umgehungsverbote	268
d) Die umfassende staatliche Normierung der Vertragsbedingungen	269
e) Schlussfolgerungen	272
4. Die Einräumung gesetzlicher Widerrufsrechte	273
a) Allgemeine verfassungsrechtliche Überlegungen	273
b) Die einzelnen Widerrufsrechte des deutschen Rechts	274
aa) Das Widerrufsrecht bei Außergeschäftsraumverträgen	275
bb) Das Widerrufsrecht im Fernabsatzverkehr und bei Fernunterrichtsverträgen	277
cc) Das Widerrufsrecht für wirtschaftlich besonders bedeutsame Verträge	280
c) Die inhaltliche Ausgestaltung der Widerrufsrechte	283
aa) Keine Kontrolle der Widerrufsmotive	283
bb) Die gesetzliche Widerrufsfrist	284
d) Schlussfolgerungen	288
5. Gewährleistungsrechte, Produkthaftung sowie Warn- und Rückruffpflichten	288
a) Die Mängelgewährleistungsrechte des deutschen Rechts	289
b) Das deutsche Produkthaftungsrecht	291
c) Produktbeobachtungs- und Warnpflichten	293
d) Bewertung	294
III. Erleichterungen bei der Rechtsdurchsetzung	294
1. Beweislastregelungen	295
2. Besondere Gerichtsstände für Verbraucher	297
3. Weitere Möglichkeiten zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung	300
a) Verbraucherberatung und außergerichtliche Streitbeilegungsmechanismen	301
b) Die kollektive Rechtsdurchsetzung bei Kleinstschäden	303
aa) Die Kontrolle von Vertragsbedingungen nach dem UKlaG	303
bb) Die Möglichkeit von Verbandsklagen nach dem UWG und GWB	304
cc) Bewertung	305
c) Die neue Musterfeststellungsklage	307
d) Schlussfolgerungen	309
IV. Abschließende Bewertung	309
<i>E. Zusammenfassung</i>	310
Teil 7: Zusammenfassung in Thesen	313
Literaturverzeichnis	317
Sachregister	337

## Teil 1

# Einleitung

### A. Themeneinführung

Der „Verbraucherschutz“ im Allgemeinen und das „Verbraucherschutzrecht“ im Besonderen haben sich in den letzten rund 50 Jahren zu zentralen Themen in Politik und Gesellschaft entwickelt. So gibt es heute nicht nur auf Bundesebene, sondern auch in 14 der 16 Bundesländern<sup>1</sup> Ministerien, die sich explizit auch dem Verbraucherschutz widmen. Darüber hinaus besteht z.B. bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) ein sog. „Verbraucherbeirat“, der die Behörde aus Verbrauchersicht bei der Erfüllung ihrer Aufsichtsaufgaben beraten soll. Dass es sich hierbei keineswegs um reine Symbolpolitik handelt, zeigt ein Blick in die Tagespresse: So vergeht kaum ein Monat, in dem nicht einzelne Politiker – oder gar eine ganze Partei – konkrete Vorschläge zur Verbesserung des Verbraucherschutzes machen und deren Umsetzung fordern würden. Dass dies dann im Einzelfall durchaus sehr schnell gehen kann, hat das Beispiel der Musterfeststellungsklage im Jahr 2018 eindrucksvoll bewiesen.<sup>2</sup> Aber auch auf gesellschaftlicher Ebene gibt es zahlreiche verbraucher-schützende Bestrebungen. Hier sind einerseits die in allen Bundesländern existierenden Verbraucherzentralen sowie ihr Zusammenschluss auf Bundesebene zum „Verbraucherzentrale Bundesverband“ zu nennen. Diese nehmen eine zentrale Rolle bei der Information und Beratung der Verbraucher ein, wollen darüber hinaus aber auch mit der kollektiven Durchsetzung verbraucher-schützenden Rechts einen Beitrag zur Gewährleistung eines geordneten Marktes leisten. Andererseits nehmen auch bestimmte Interessensverbände – beispielsweise der ADAC – die Interessen der Verbraucher wahr und artikulieren sie Politik und Wirtschaft gegenüber. Zuletzt haben vereinzelt auch bereits Wirtschaftsunternehmen Verbraucherbeiräte gegründet, in denen sie sich mit Vertretern der Marktgegenseite austauschen, um die dort geäußerten Ansichten schließlich bei ihren Geschäftsentscheidungen berücksichtigen zu können.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Ausgenommen sind hier aktuell nur Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt (Stand: Mai 2019).

<sup>2</sup> Gesetz zur Einführung einer zivilprozessualen Musterfeststellungsklage vom 12. Juli 2018, BGBl. I, S. 1151. Siehe hierzu nur *Waclawik*, NJW 2018, 2921 (2921): „Selten hat ein Gesetz in dieser Schnelligkeit [...] das Gesetzgebungsverfahren durchlaufen.“

<sup>3</sup> Hier sind insb. Nestlé und die Schufa Holding als bekannte Namen zu nennen.

Diesem erheblichen Bedeutungszuwachs in der Praxis steht aufseiten der rechtswissenschaftlichen Literatur ein erhebliches Forschungsdefizit gegenüber. Zwar hat zu Beginn der Verbraucherschützenden Aktivitäten des Gesetzgebers durchaus eine Diskussion einerseits über die Ursachen der vermeintlichen „Schwäche“ der Verbraucher und die zu ihrer Kompensation notwendigen Maßnahmen, andererseits über die dogmatische Einordnung des Verbraucherschutzrechts stattgefunden. Hier sind insbesondere die Arbeiten von Dauner-Lieb,<sup>4</sup> Joerges,<sup>5</sup> Reifner,<sup>6</sup> Simitis<sup>7</sup> und v. Hippel<sup>8</sup> hervorzuheben. Diese Untersuchungen haben sich allerdings fast ausschließlich auf das Zivilrecht beschränkt. Die dahinterstehenden Verfassungsfragen wurden hingegen nicht thematisiert. An diesem grundlegenden Befund hat sich bis heute wenig geändert. Zwar ist die Gesamtzahl der mit dem Verbraucherschutzrecht befassten Abhandlungen im Laufe der Zeit stetig gewachsen. Auch diese haben sich aber weiterhin größtenteils auf das Zivilrecht beschränkt und verfassungsrechtliche Fragestellungen allenfalls gestreift.<sup>9</sup> Wohingegen das Verfassungsrecht in den Mittelpunkt der Untersuchung gestellt wurde, dienten einzelne Aspekte des Verbraucherschutzes regelmäßig nur als exemplarische Anwendungsfälle für die dargelegte Verfassungsdogmatik oder wurden lediglich sehr begrenzte Ausschnitte aus dem Gesamtkomplex des Verbraucherschutzrechts betrachtet.<sup>10</sup> An umfassenden, systematisierenden Untersuchungen der für den Verbraucherschutz relevanten Verfassungsfragen fehlt es hingegen bis heute.<sup>11</sup> Zur Schließung dieser Forschungslücke will die nachfolgende Arbeit

<sup>4</sup> Verbraucherschutz durch Ausbildung eines Sonderprivatrechts für Verbraucher, 1983.

<sup>5</sup> Verbraucherschutz als Rechtsproblem, 1981.

<sup>6</sup> Alternatives Wirtschaftsrecht am Beispiel der Verbraucherverschuldung, 1979.

<sup>7</sup> Verbraucherschutz – Schlagwort oder Rechtsprinzip, 1976.

<sup>8</sup> Verbraucherschutz, 3. Aufl. 1986. Die Erstauflage stammt bereits aus dem Jahr 1974.

<sup>9</sup> Siehe exemplarisch *Borchert*, Verbraucherschutzrecht, 2003; *Kemper*, Verbraucherschutzinstrumente, 1994; *Lorenz*, Der Schutz vor dem unerwünschten Vertrag, 1997; *Meller-Hannich*, Verbraucherschutz im Schuldvertragsrecht, 2005; *Tamm*, Verbraucherschutzrecht, 2011; dieser Befund betrifft nicht nur die monographischen Abhandlungen, sondern auch die Lehrbücher und Kompendien zum Verbraucherschutz, siehe nur *Alexander*, Verbraucherschutzrecht, 2015; *Bülow/Artz*, Handbuch Verbraucherprivatrecht, 2005; *dies.*, Verbraucherprivatrecht, 6. Aufl. 2018 sowie *Tamm/Tonner*, Verbraucherrecht, 2. Aufl. 2016.

<sup>10</sup> Siehe nur *Bäuerle*, Vertragsfreiheit und Grundgesetz, 2001; *Hönn*, Kompensation gestörter Vertragsparität, 1982; *Krings*, Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche, 2003, sowie *v. Oppen*, Recht auf Lebensmittelkennzeichnung?, 2003. Als Festschriftenbeiträge fallen die Abhandlungen von *Ewer*, Verbraucherschutz und öffentliches Recht, 2010, sowie *Schmude*, Verbraucherschutz und Vertragsfreiheit, 1975, notwendigerweise wesentlich kürzer aus. Zu den entsprechenden Studien können im weiteren Sinne auch die Arbeiten von *Hermes*, Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit, 1987, und *See-wald*, Zum Verfassungsrecht auf Gesundheit, 1981, gezählt werden.

<sup>11</sup> Als seltenes Beispiel kann hier *Drexler*, Die wirtschaftliche Selbstbestimmung des Verbrauchers, 1998, genannt werden, wiewohl sich auch diese Untersuchung auf das Vertrags- und Wettbewerbsrecht beschränkt. Damit ist sie aber bereits wesentlich umfassender

einen Beitrag leisten. Denn wenngleich sich eine starke Verschiebung der Verbraucherschützenden Regelungsaktivitäten von der nationalen auf die europäische Ebene beobachten lässt,<sup>12</sup> so kommt der verfassungsrechtlichen Beurteilung der Zulässigkeit und Gebotenheit entsprechender hoheitlicher Maßnahmen anhand der Normen des Grundgesetzes doch weiterhin eine wesentliche Bedeutung zu. Dies gilt zum einen, weil das europäische Recht dem nationalen Gesetzgeber oftmals autonom auszufüllende Umsetzungsspielräume belässt, deren Ausfüllung dann an den jeweiligen nationalen Grundrechten – und nicht der Europäischen Grundrechtecharta – zu messen ist.<sup>13</sup> Zum anderen normiert das europäische Recht häufig nur einen Mindeststandard, über den die Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung hinausgehen können. Auch eine solche „überschießende Umsetzung“ unterliegt dann der Kontrolle anhand der Grundrechte des Grundgesetzes.<sup>14</sup> Darüber hinaus kommt es aber auch immer noch – wie das bereits zuvor angesprochene Beispiel der Musterfeststellungsklage zeigt – zu selbstständigen Vorstößen des nationalen Gesetzgebers, wenn vermeintliche Missstände beim Verbraucherschutz erkannt werden und ihre zeitnahe Behebung politisch gewünscht ist. Daher bleibt auch heute – allen „Europäisierungstendenzen“ zum Trotz – eine umfassende verfassungsdogmatische Aufarbeitung der hinter dem Verbraucherschutz stehenden grundrechtlichen Fragestellungen unverzichtbar.

### B. Gang der Untersuchung

Im Nachfolgenden soll – zur vertieften Einführung in die Thematik der Arbeit – zunächst die hinter dem Verbraucherschutz stehende Problematik kurz in allgemeiner Form erläutert (Teil 1, C.) und sodann ein Überblick über die historische Entwicklung des Verbraucherschutzes insbesondere in Deutschland gegeben werden (Teil 1, D.). Im zweiten Teil der Arbeit gilt es in einem ersten Schritt, das Verbraucherschutzrecht als Gegenstand der vorzunehmenden Untersuchung von den eng mit ihm verzahnten sonstigen Teilbereichen des Verbraucherschutzes – der Verbraucherpolitik, der Verbraucherbildung, der Verbraucherinformation und -aufklärung sowie der Verbraucherorganisation – abzugrenzen (Teil 2, A.), bevor es in einem zweiten Schritt auf seine konkreten Inhalte untersucht und der abstrakte Begriff so letztlich mit Leben gefüllt werden kann (Teil 2, B.). Im dritten Teil der Arbeit wird dann der Blick auf das

---

angelegt als alle vergleichbaren Arbeiten. Ebenfalls thematisch sehr umfassend – aber wesentlich kürzer – ist der Beitrag von *Stober*, Verfassungsrechtliche Konturen eines Verbraucherrechts, 1989.

<sup>12</sup> Siehe hierzu sogleich bei Teil 1, C.

<sup>13</sup> BVerfGE 121, 1 (16); 125, 260 (306 f.).

<sup>14</sup> Vgl. BVerfGE 133, 277 (313 ff.).

Verfassungsrecht gerichtet werden: Hier müssen zunächst die beiden in der Literatur vertretenen verfassungsrechtlichen Anknüpfungen des Verbraucherschutzes – zum einen das Sozialstaatsprinzip, zum anderen die Grundrechte – auf ihre entsprechende Eignung untersucht werden, bevor dann für letztere eine ausführliche Bestandsaufnahme über die konkreten – in Literatur und Rechtsprechung nachzuweisenden – grundrechtlichen Anknüpfungspunkte in Form der betroffenen Grundrechte und ihrer jeweiligen Grundrechtsfunktionen durchgeführt werden soll. Nachdem diese erweisen wird, dass das überkommene Grundrechtsverständnis zu einer dogmatisch konsistenten Erfassung der verfassungsrechtlichen Fragestellungen des Verbraucherschutzrechts ungeeignet ist, wird in Teil 4 der Arbeit das „wertbestimmte Grundrechtsverständnis“ als vorzugswürdige Alternative der Grundrechtsinterpretation präsentiert werden. Dessen Kernthesen (Teil 4, A.) und seine verfassungstheoretische Fundierung (Teil 4, B.) gilt es dann zunächst vorzustellen, bevor – daran anschließend – in Teil 5 der Arbeit der mit diesem neuen Grundrechtsverständnis notwendigerweise einhergehende Wandel der Grundrechtsfunktionen dargelegt werden kann. Hierbei wird sich zeigen, dass die Grundrechtsausgestaltung bei einem solchen Verfassungsverständnis die zentrale Funktion der Grundrechte darstellt (Teil 5, A.), deren verfassungsrechtliche Leitlinien dann im nächsten Schritt herausgearbeitet werden müssen (Teil 5, B.). Aufbauend auf diese verfassungstheoretischen Vorarbeiten ist es in Teil 6 der Arbeit schlussendlich möglich, eine ausführliche verfassungsrechtliche Analyse des Verbraucherschutzrechts durchzuführen: Hierzu gilt es in einem ersten Schritt, den entsprechenden grundrechtlichen Anknüpfungspunkt des Verbraucherschutzrechts zu bestimmen (Teil 6, A.). Diesen stellt die Vertragsfreiheit dar. Deren Verfassungsvorgaben für den Gesetzgeber müssen deshalb in einem zweiten Schritt herausgearbeitet werden (Teil 6, B.). In einem dritten Schritt ist es nötig, die vom Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Vertragsrechtsordnung zu beachtenden Besonderheiten des Verbraucher-Unternehmer-Verhältnisses zu analysieren (Teil 6, C.), bevor im vierten und letzten Schritt die einzelnen verbraucherschützenden Regelungsinstrumente des deutschen Rechts anhand der zuvor herausgearbeiteten Kriterien auf ihre Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Grundgesetzes untersucht werden können (Teil 6, D.) und somit letztlich ihre Verfassungskonformität bewertet werden kann (Teil 6, D. IV.). Die wichtigsten Untersuchungsergebnisse werden zum Abschluss der Arbeit dann noch einmal in Thesenform zusammengefasst (Teil 7).

## C. Zur Notwendigkeit eines staatlichen Verbraucherschutzes

### I. Das Konzept der Konsumentensouveränität

Die deutsche Wirtschaftsordnung basiert – auch wenn dies vom Grundgesetz nicht zwingend vorgegeben ist<sup>15</sup> – auf dem Prinzip der sozialen Marktwirtschaft.<sup>16</sup> Für deren Funktionsfähigkeit ist es unabdingbar, dass sich der Markt im freien Spiel der Kräfte von Angebot und Nachfrage möglichst ungehindert entfalten kann. Dies kann nur gelingen, wenn bestimmte Grundprinzipien wie „Privateigentum, Leistungswettbewerb, freie Preisbildung und grundsätzlich volle Freizügigkeit von Arbeit, Kapital, Gütern und Dienstleistungen“<sup>17</sup> staatlicherseits gewährleistet sind.<sup>18</sup> Über deren Absicherung hinaus kommt dem Staat aber auch die Aufgabe zu, die mangelnde Berücksichtigung der sozialen Belange besonders schutzbedürftiger Personengruppen – hierzu zählen beispielsweise Kinder, Jugendliche und Alte, aber auch die Familie im Ganzen sowie Kranke und Behinderte<sup>19</sup> – am Markt dadurch auszugleichen, dass er die wirtschaftlichen Freiheiten mit den Geboten sozialer Gerechtigkeit und sozialen Ausgleichs verbindet.<sup>20</sup> Zur Erreichung dieses Zwecks hat er sich allerdings wiederum zuvorderst marktkonformer Mittel zu bedienen.<sup>21</sup> Nur dort, wo der Markt trotz allem nicht oder nicht zu adäquaten Bedingungen funktioniert, darf der Staat ausnahmsweise auch selbst aktiv werden.<sup>22</sup>

<sup>15</sup> So BVerfGE 4, 7 (17 f.); 7, 377 (400); 14, 263 (275); 23, 50 (60); 30, 292 (315). Diese wirtschaftspolitische Neutralität findet ihre Grenzen allerdings in den grundrechtlichen Gewährleistungen, BVerfGE 50, 290 (336 f.). Zum sogenannten „Streit um die wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes“ siehe auch *Depenheuer/Froese*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. I, Art. 14 Rn. 8 ff. mit zahlreichen Nachweisen aus der Literatur.

<sup>16</sup> Zu diesem Prinzip siehe ausführlich unten bei Teil 6, B. IV. 1. Ausdrücklich formuliert wurde das Prinzip der sozialen Marktwirtschaft als Grundlage des deutschen Staates erstmals in Art. 1 Abs. 3 des Vertrags über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland vom 18. Mai 1990, BGBl. II, S. 537. Zum Begriff der „sozialen Marktwirtschaft“ und seiner Entstehungsgeschichte siehe nur *Haybäck*, Verbraucherschutzmodelle, S. 102 ff.

<sup>17</sup> So die in Art. 1 Abs. 3 S. 2 des Vertrags über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland vom 18. Mai 1990, BGBl. II, S. 537 enthaltene Definition.

<sup>18</sup> So *Weitnauer*, Schutz, S. 17.

<sup>19</sup> *Scholten*, Dimension, S. 95 (96).

<sup>20</sup> *Badura*, in: HGR, Bd. II, § 29 Rn. 10 f.; *Rupp*, in: HdbStR (2. Aufl.), Bd. IX, § 203 Rn. 27; *Stober/Korte*, Wirtschaftsrecht, Rn. 107; *Isensee*, in: HdbStR, Bd. VII, § 150 Rn. 101; *Nipperdey*, GG Rüstow, S. 39 (54 f.).

<sup>21</sup> *Nipperdey*, GG Rüstow, S. 39 (54 f.); ähnlich *Isensee*, in: HdbStR, Bd. IX, § 190 Rn. 217. Dies bedeutet insb., dass der Selbstorganisation der betroffenen Gruppen (beispielsweise in Gewerkschaften, dem Mieterbund oder Verbraucherschutzorganisationen) der Vorrang vor staatlichen Markteingriffen gebührt, vgl. *Isensee*, in: HdbStR, Bd. VII, § 150 Rn. 32.

<sup>22</sup> *Nipperdey*, GG Rüstow, S. 39 (55); *Rupp*, in: HdbStR (2. Aufl.), Bd. IX, § 203 Rn. 27; vgl. auch *Badura*, in: HGR, Bd. II, § 29 Rn. 38.

Die soziale Marktwirtschaft basiert damit im Wesentlichen auf der von Smith propagierten Idee der „unsichtbaren Hand des Marktes“,<sup>23</sup> wonach ein möglichst freier Wettbewerb die Verbraucherwohlfahrt grundsätzlich am besten fördere.<sup>24</sup> Denn der rationale Unternehmer richte seine Produktion quasi automatisch an den Wünschen der Abnehmer aus, die somit indirekt das Angebot bestimmen.<sup>25</sup> Die den Nachfragern dadurch einräumte Marktmacht wird mit Bezug zum Verbraucher<sup>26</sup> oftmals auch als *Konsumentensouveränität* bezeichnet.<sup>27</sup> Grundlage einer solchen grundsätzlich liberalen Wirtschaftspolitik ist die Annahme einer „souveränen Entscheidungskompetenz des Einzelnen“.<sup>28</sup> Dass eine solche für den Verbraucher aber praktisch nicht gegeben ist, wurde vielfach nachgewiesen.<sup>29</sup> Es handelt sich bei der Konsumentensouveränität demnach lediglich um ein theoretisches Idealkonstrukt.<sup>30</sup> Dieser wird von gewichtigen Stimmen in der Literatur die These vom tatsächlichen Vorliegen einer *Produzentensouveränität* gegenübergestellt, der zufolge die Bedürfnisse der Verbraucher in Wahrheit durch die Marktaktivitäten der Anbieter geformt werden.<sup>31</sup> Diese Annahme führt zwangsläufig zu einem wesentlichen Problem für das Funktionieren des Marktes: Die Marktteilnehmer müssen

<sup>23</sup> *Smith*, Wohlstand, S. 371; bereits dieser ging aber davon aus, dass jeder Marktteilnehmer durch eine Selbstreflexion seiner eigenen Handlungen an einer Ausbeutung seiner Marktpartner gehindert würde, so *Klump*, in: *Schlecht/Stoltenberg*, Soziale Marktwirtschaft, S. 21.

<sup>24</sup> Siehe hierzu ausführlich *Drexel*, Selbstbestimmung, S. 91 ff. sowie *Haybäck*, Verbraucherschutzmodelle, S. 85 ff.

<sup>25</sup> *Haybäck*, Verbraucherschutzmodelle, S. 17 f.; ebenso *Simitis*, Verbraucherschutz, S. 87 f. m.w.N. Grundlegend hierzu schon *Böhm*, Wirtschaftsordnung, S. 50 f.

<sup>26</sup> Der *Verbraucher* ist in diesem Sinne als eine soziale Rolle zu verstehen, in der eine natürliche Person am Markt auftreten kann (hierzu ausführlich unter Teil 2, B. III. 3. und V.), während der Begriff des Konsumenten – unabhängig vom Vorliegen bestimmter persönlicher Merkmale – an den tatsächlichen *Verbrauch* anknüpft. Da der Großteil des Konsums aber auf den privaten Bereich entfällt, werden diese beiden Begrifflichkeiten zumeist synonym verwendet.

<sup>27</sup> Maßgeblich *Galbraith*, Industriegesellschaft, S. 203; siehe hierzu auch *Gröner/Köhler*, Verbraucherschutzrecht, S. 11 ff. m.w.N.

<sup>28</sup> *Klump*, ACDP 1997, 221 (231); vgl. auch *Drexel*, Selbstbestimmung, S. 287.

<sup>29</sup> So von *Dauner-Lieb*, Verbraucherschutz, S. 63 ff.; *Galbraith*, Industriegesellschaft, S. 203; *Hart/Joerges*, Verbraucherrecht, S. 83 (96 ff.); v. *Hippel*, Verbraucherschutz, S. 3 f.; *ders.*, Schutz, S. 29; *Kramer*, KritV 1986, 270 (271); *ders.*, Konsumentenschutz, ZSR 98 (1979), 49 (50 ff.); *Meyer-Dohm*, Konsumfreiheit, S. 38 ff.; *Reich*, ZRP 1974, 187 (190); *ders.*, Markt und Recht, S. 183 f.; *ders./Tonner/Wegener*, Verbraucher, Ziff. 4; *Rösler*, Konsumentenvertragsrecht, S. 17 ff.; *Scherborn*, Verbraucherinteresse, S. 30 ff.; *Simitis*, Verbraucherschutz, S. 137 ff.; kritisch auch *Kublmann*, Verbraucherpolitik, S. 29 ff.

<sup>30</sup> *Rösler*, Konsumentenvertragsrecht, S. 16; so auch die Einordnung bei *Dichtl*, ZfbF 1973, 807 (809) und *Tamm*, Verbraucherschutzrecht, S. 145 f. *Reich*, ZRP 1974, 187 (190) bezeichnet „[d]as Modell des rational handelnden Verbrauchers“ deshalb auch „bestenfalls als Fiktion, schlimmstenfalls als Verschleierungstaktik“.

<sup>31</sup> *Berekoven*, Ansatzpunkte, S. 113 (121); *Joerges*, Verbraucherschutz, S. 40; *Kemper*, Verbraucherschutzinstrumente, S. 53 ff.; *Simitis*, Verbraucherschutz, S. 144 ff.; siehe hierzu

sich nämlich grundsätzlich frei begegnen und ihre Entscheidungen weitestgehend unbeeinflusst treffen können, damit der Vertrag als Mittel der wirtschaftlichen Austauschbeziehungen die vorgesehene Richtigkeitsgewähr<sup>32</sup> bieten, als Ausdruck ihrer eigenen Interessen angesehen und deshalb von der Rechtsordnung akzeptiert werden kann.<sup>33</sup> Dieses System versagt aber, wenn sich auf dem Markt „Übermacht“ und „hilflose Unterlegenheit“ gegenüberstehen, mithin eine Seite keine Aussicht mehr darauf hat, erfolgreich auf den Inhalt der von ihr abgeschlossenen Verträge einwirken zu können.<sup>34</sup>

## II. Verbraucherschutz als Kompensation eines Marktversagens

In der Literatur finden sich im Wesentlichen zwei Erklärungsansätze für diese Unterlegenheit des Verbrauchers im Verhältnis zum Unternehmer: das liberale Informationsmodell einerseits sowie die sozialen Verbraucherschutzmodelle andererseits.<sup>35</sup>

### 1. Das liberale Informationsmodell

Die Vertreter des liberalen Informationsmodells gehen von einem typischerweise bestehenden Informationsgefälle zwischen Verbraucher und Unternehmer aus.<sup>36</sup> Ausreichende Information sei aber – neben einem funktionierendem Wettbewerb – die wesentliche Voraussetzung für eine optimale, interessengerechte Wahrnehmung der eigenen Chancen am Markt.<sup>37</sup> Dem Verbraucher sei es allerdings vielfach gar nicht möglich oder zumindest nicht zuzumuten, sich selbst die erforderlichen Kenntnisse für das Treffen einer informierten Entscheidung zu verschaffen.<sup>38</sup> Dies folge zum einen aus der „verwirrende[n] Vielfalt der Anbieter und Produkte“,<sup>39</sup> den unverständlichen Qualitätsbe-

---

auch *Kublmann*, Verbraucherpolitik, S. 36 ff. und *Tamm*, Verbraucherschutzrecht, S. 146 f. jeweils m.w.N. Kritisch gegenüber absoluten Positionen insb. *Dichtl*, ZfbF 1973, 807 (807 f.).

<sup>32</sup> Siehe hierzu die grundlegenden Ausführungen von *Schmidt-Rimpler*, AcP 147 (1941), 130 ff.

<sup>33</sup> *Weitnauer*, Schutz, S. 17.

<sup>34</sup> *Weitnauer*, Schutz, S. 17 f.

<sup>35</sup> Diese auf *Dauner-Lieb*, Verbraucherschutz, S. 62 ff. zurückgehende Unterteilung soll im Folgenden als Grundlage der weiteren Ausführungen dienen.

<sup>36</sup> *Dauner-Lieb*, Verbraucherschutz, S. 63; v. *Hippel*, Verbraucherschutz, S. 3 f.; *Schumacher*, Vertragsaufhebung, S. 73 ff.

<sup>37</sup> *Dauner-Lieb*, Verbraucherschutz, S. 63; *Kemper*, Verbraucherschutzinstrumente, S. 37.

<sup>38</sup> *Bäuerle*, Vertragsfreiheit, S. 274 f.; *Dauner-Lieb*, Verbraucherschutz, S. 64; *Kemper*, Verbraucherschutzinstrumente, S. 38 spricht insoweit von „naturgemäß unvollständig“.

<sup>39</sup> *Dauner-Lieb*, Verbraucherschutz, S. 64; so auch *Dichtl*, Schutzwürdigkeit, S. 23 (30); ähnlich *Bäuerle*, Vertragsfreiheit, S. 199.

schreibungen, einer tatsächlichen oder zumindest vorgetäuschten<sup>40</sup> Produktdifferenzierung sowie der nicht auf sachliche Informationsvermittlung ausgerichteten Werbung der Anbieter.<sup>41</sup> Informationsdefizite bestünden dabei insbesondere hinsichtlich der vom Unternehmer geforderten Gegenleistung,<sup>42</sup> dem – maßgeblich durch die Abwicklungskonditionen mitbestimmten – Preis-Leistungs-Verhältnis<sup>43</sup> sowie der Marktverhältnisse.<sup>44</sup> Zum anderen stehe der für einen ausführlichen Produktvergleich notwendige Zeitaufwand häufig in keinem angemessenen Verhältnis zu den damit erzielbaren monetären Vorteilen.<sup>45</sup> Hinzu komme noch ein Erfahrungsvorsprung der Anbieter durch die massenhafte und professionelle Abwicklung bestimmter Geschäfte, der sich z.B. in der Verwendung von einseitig zugunsten der Unternehmer ausgestalteten Vertragsbedingungen niederschlage.<sup>46</sup> Es handelt sich dieser Ansicht zufolge also um eine Unterlegenheit des Verbrauchers *subjektiv-intellektueller* Art.<sup>47</sup> Dieser sei lediglich aufgrund seiner rechtlichen und geschäftlichen Unerfahrenheit schutzbedürftig.<sup>48</sup>

## 2. Die sozialen Verbraucherschutzmodelle

Dahingegen nehmen die Vertreter der sozialen Verbraucherschutzmodelle<sup>49</sup> an, dass es sich bei der Konsumentensouveränität gänzlich um eine Fiktion handle, und stellen dieser die „soziale Wirklichkeit“ gegenüber.<sup>50</sup> Demnach seien die Verbraucher mit den heutigen Konsumchancen schlichtweg überfor-

<sup>40</sup> Siehe hierzu *Kemper*, Verbraucherschutzinstrumente, S. 38.

<sup>41</sup> *Dauner-Lieb*, Verbraucherschutz, S. 64.

<sup>42</sup> *Kemper*, Verbraucherschutzinstrumente, S. 40; *Schumacher*, Vertragsaufhebung, S. 109.

<sup>43</sup> *Dauner-Lieb*, Verbraucherschutz, S. 68, 72 ff.; ähnlich *Bäuerle*, Vertragsfreiheit, S. 201 f., der die häufig nicht bestehende Möglichkeit zur Bewertung der Qualität von Gütern und Leistungen hervorhebt.

<sup>44</sup> *Dauner-Lieb*, Verbraucherschutz, S. 68 f.; ebenso *Bäuerle*, Vertragsfreiheit, S. 201.

<sup>45</sup> *Bäuerle*, Vertragsfreiheit, S. 265 f.; *Dauner-Lieb*, Verbraucherschutz, S. 64.

<sup>46</sup> *Schumacher*, Vertragsaufhebung, S. 76; ähnlich zur Professionalisierung aufseiten der gewerblichen Anbieter *Bäuerle*, Vertragsfreiheit, S. 202 ff.; zur mangelnden Vertrautheit der Verbraucher mit den wirtschaftlichen und rechtlichen Grundtatbeständen auch *Kemper*, Verbraucherschutzinstrumente, S. 44 ff.

<sup>47</sup> *Dauner-Lieb*, Verbraucherschutz, S. 65.

<sup>48</sup> *Hadding*, Gutachten, S. 119 f.; *Marschall v. Bieberstein*, Gutachten, S. 148 f.; *Schumacher*, Vertragsaufhebung, S. 69 ff.

<sup>49</sup> Hierzu lassen sich z.B. die Ansätze von *Bender*, NJW 1980, 1129 ff.; *Gilles*, JA 1980, 1 ff.; *Reich*, ZRP 1974, 187 ff.; *ders./Tonner/Wegener*, Verbraucher; *Reifner*, Verbraucherverschuldung; *E. Schmidt*, JZ 1980, 153 ff. und *Simitis*, Verbraucherschutz, zählen. Kritisch zu den diesen Ansätzen zugrundeliegenden Annahmen *Dauner-Lieb*, Verbraucherschutz, S. 109 ff.; vgl. aber auch *Bydlinski*, System, S. 736 ff., der das ihnen zugrundeliegende Sozialmodell als „jenes des homo irrationalis“ und die Theorien an sich als „Pharaphrasierung der politischen Klassenkampftheorie mit unzutreffendem rechtlichen Anspruch“ bezeichnet.

<sup>50</sup> *Helm*, Privatautonomie, S. 61 (66); *E. Schmidt*, JZ 1980, 153 (156); *Gilles*, JA 1980, 1 (6) spricht insofern von „wachsender Realitätsferne“ des Bürgerlichen Rechts.

dert und würden deshalb Opfer einer Verhaltenssteuerung durch die Anbieter, die insbesondere mittels Werbung und Produktdifferenzierung erfolge.<sup>51</sup> Dies stelle aber eine unmittelbare Gefahr für die Verbraucher dar, da die Interessen der beiden Gruppen vollkommen gegensätzlich seien: Für den Verbraucher komme es primär auf den Gebrauchswert der Ware an, während es dem Unternehmer lediglich um den Tauschwert des Gutes und eine Maximierung des am Markt zu erzielenden Gewinns gehe.<sup>52</sup> Deshalb gestalte er die Ware zwar so ansprechend, dass sie optimal abgesetzt werden könne, beschränke aber gleichzeitig ihren Nutzen für den Verbraucher auf ein Minimum.<sup>53</sup> Als alleinigen Eigentümer der Produktionsmittel sei ihm dies auch ohne Weiteres möglich, weil er allein die Entscheidung über Qualität, Lebensdauer und Form der Produkte treffe.<sup>54</sup> Verstärkt werde diese Entwicklung noch durch die Konzentration der Unternehmer in Interessensverbänden und die durch diese betriebene Lobbyarbeit in Politik und Verwaltung.<sup>55</sup> Eine entsprechende Gegenmacht der Abnehmer bestehe aber aufgrund der nach Einkommen, Bildung und beruflicher Stellung divergierenden Interessen der einzelnen Verbraucher nicht.<sup>56</sup> Jeder Verbraucher trete regelmäßig nur für sich selbst oder eine sehr kleine Gruppe als Nachfrager am Markt auf.<sup>57</sup> Deshalb ergebe sich ein „fast natürliches Gefälle“ zwischen der Angewiesenheit des Verbrauchers auf den jeweiligen Unternehmer und der Angewiesenheit des Unternehmers darauf, dass der einzelne Verbraucher seinen Bedarf gerade bei ihm befriedige.<sup>58</sup> Darüber hinaus sei auch die vielfach postulierte Möglichkeit zum Konsumverzicht faktisch nicht vorhanden; vielmehr entstehe auch für nicht lebensnotwendige Güter durch die Werbung und die damit einhergehende Gruppendy-

<sup>51</sup> *Berekoven*, Ansatzpunkte, S. 113 (121); *Kemper*, Verbraucherschutzinstrumente, S. 53 ff.; *Simitis*, Verbraucherschutz, S. 137 ff.; vgl. auch *Bäuerle*, Vertragsfreiheit, S. 201; *Reifner*, Verbraucherverschuldung, S. 156 ff. Kritisch zur Annahme eines von außen gesteuerten, hilflosen Verbrauchers aber *Dichtl*, Schutzwürdigkeit, S. 23 (27); so auch schon *ders.*, ZfbF 1973, 807 (807 f.).

<sup>52</sup> *Hart/Joerges*, Verbraucherrecht, S. 83 (115 f.); *Reich*, Markt, S. 180; *ders./Tonner/Wegener*, Recht, Ziff. 7; *Simitis*, Verbraucherschutz, S. 144; demgegenüber postuliert *Schricker*, GRUR Int. 1970, 32 (39) den Gleichlauf der Interessen von Verbrauchern und Unternehmern insb. im Wettbewerbsrecht; hiergegen aber bereits *Reich/Wegener*, JuS 1974, 561 (564).

<sup>53</sup> *Simitis*, Verbraucherschutz, S. 145.

<sup>54</sup> *Simitis*, Verbraucherschutz, S. 145; vgl. auch *Kemper*, Verbraucherschutzinstrumente, S. 61 f.

<sup>55</sup> *Simitis*, Verbraucherschutz, S. 146; ebenso *Ramm*, Vertragsfreiheit, S. 39 (40); vgl. auch *Reich*, ZRP 1974, 187 (191). Kritisch dieser These gegenüber aber *Grundmann*, AcP 202 (2002), 40 (65 f.).

<sup>56</sup> *Dichtl*, Schutzwürdigkeit, S. 23 (39); v. *Hippel*, Verbraucherschutz, S. 4; *Kemper*, Verbraucherschutzinstrumente, S. 60; *Simitis*, Verbraucherschutz, S. 147; vgl. hierzu auch *Hart/Joerges*, Verbraucherrecht, S. 83 (109 ff.).

<sup>57</sup> *Kemper*, Verbraucherschutzinstrumente, S. 60.

<sup>58</sup> *Bäuerle*, Vertragsfreiheit, S. 209; *Kemper*, Verbraucherschutzinstrumente, S. 60 f.; a.A. aber *Bydlinski*, System, S. 738 sowie *Rittner*, AcP 188 (1988), 101 (132).

namik ein *Konsumzwang*, dem sich der einzelne Verbraucher nur um den Preis einer Außenseiterposition entziehen könne.<sup>59</sup> Ihm verbleibe statt einer echten Abschlussfreiheit somit nur noch die Auswahlfreiheit hinsichtlich des Anbieters.<sup>60</sup> Deren Angebote ähnelten sich aber tatsächlich regelmäßig hinsichtlich der angebotenen Konditionen so stark, dass sie gar keine echten Alternativen für den Verbraucher darstellten.<sup>61</sup> Diese Machtkonzentration aufseiten der Unternehmen erlaube es ihnen, den wirtschaftlich schwächeren Verbrauchern ihre Bedingungen zu diktieren.<sup>62</sup> Daher reduziere sich die Entscheidungsfreiheit der Verbraucher häufig auf ein reines „Ja oder Nein“.<sup>63</sup> Mit diesem Befund gerate aber die Willenserklärung als Grundlage privater Rechtsableitung in Zweifel.<sup>64</sup> Zuletzt werde die sich so ergebende Unterlegenheit des Verbrauchers außerdem noch durch eine unternehmensseitige Beschränkung des Wettbewerbs verstärkt.<sup>65</sup>

### 3. Divergierende Lösungsvorschläge zur Kompensation der Ungleichgewichtslage

Diese unterschiedlichen Begründungsansätze der Unterlegenheit des Verbrauchers dem Unternehmer gegenüber schlagen sich auch in den von den jeweiligen Anhängern geforderten Maßnahmen zu ihrer Kompensation nieder: So beschränken sich die Vertreter des *liberalen Informationsmodells* darauf, das Erfahrungs- und Informationsdefizit der Verbraucher mit Hilfe geeigneter rechtlicher Instrumente ausgleichen zu wollen.<sup>66</sup> Hierzu zählen insbesondere die Statuierung von Aufklärungspflichten, zu deren Gewährleistung teilweise

<sup>59</sup> *Reifner*, Verbraucherverschuldung, S. 207; kritisch demgegenüber *Dauner-Lieb*, Verbraucherschutz, S. 112 f.; differenzierend *Bydlinski*, System, S. 751 und 758.

<sup>60</sup> *Bäuerle*, Vertragsfreiheit, S. 213; *Reifner*, Verbraucherverschuldung, S. 209.

<sup>61</sup> *Hart/Joerges*, Verbraucherrecht, S. 83 (110 f.); *Kemper*, Verbraucherschutzinstrumente, S. 62. Ebenso auch *Bäuerle*, Vertragsfreiheit, S. 208 f. und 270 f., der betont, dass ein Wettbewerb um AGB praktisch völlig fehle. Daher stelle sich „der ‚Markt‘ für Allgemeine Geschäftsbedingungen“ als „ein klassischer ‚Markt für Zitronen‘“ dar (S. 270). Mangels Beurteilbarkeit durch den Abnehmer führe eine Verschlechterung der AGB nicht zu Verlusten an Marktanteilen, was letztlich zu einem „race to the bottom“ führe.

<sup>62</sup> *Bender*, NJW 1980, 1129 (1131); *Kemper*, Verbraucherschutzinstrumente, S. 62. So ebenfalls *Bäuerle*, Vertragsfreiheit, S. 202 ff., der hervorhebt, der Preis sei „im Bereich der Massengeschäfte in aller Regel nicht oder nur in engem Rahmen individuell verhandelbar“ (S. 202), die sonstigen Geschäftsbedingungen sogar „faktisch [...] unverhandelbar“ (S. 209).

<sup>63</sup> *Berekoven*, Ansatzpunkte, S. 113 (121); *Kemper*, Verbraucherschutzinstrumente, S. 62; vgl. auch *Busche*, in: MüKo-BGB, Vorb. vor § 145 Rn. 7; *Scherhorn*, Gesucht, S. 10.

<sup>64</sup> *Reifner*, Verbraucherverschuldung, S. 36.

<sup>65</sup> *Kemper*, Verbraucherschutzinstrumente, S. 61; *Reich*, ZRP 1974, 187 (191); *ders./Tonner/Wegener*, Recht, Ziff. 7; *Reich/Wegener*, JuS 1974, 561 (561); *Scherhorn*, Gesucht, S. 12; *ders.*, Verbraucherinteresse, S. 43 ff.; *Simitis*, Verbraucherschutz, S. 140; so aber auch *Bäuerle*, Vertragsfreiheit, S. 252; *v. Hippel*, Verbraucherschutz, S. 3 f.

<sup>66</sup> So die Forderung von *Dauner-Lieb*, Verbraucherschutz, S. 66.

auch die Anordnung bestimmter Formvorschriften geboten sei, sowie die richterliche AGB-Kontrolle, da bei diesen aufgrund ihrer Komplexität eine entsprechende Information des Verbrauchers i.d.R. keinen „Zuwachs an Beurteilungsvermögen“<sup>67</sup> bewirke und eine rechtliche Aufklärung auch praktisch nicht durchführbar sei.<sup>68</sup> Die Einführung zwingenden Rechts und die Einräumung genereller Widerrufs- und Rücktrittsrechte lehnen diese Stimmen hingegen ab.<sup>69</sup> Aufgabe des Verbraucherschutzrechts sei nämlich gerade nicht die Bevormundung der Verbraucher, sondern ihre Befähigung zu rationalen Entscheidungen.<sup>70</sup> Das Leitbild der Konsumentensouveränität wird also ausdrücklich nicht infrage gestellt.<sup>71</sup>

Demgegenüber treten die Anhänger der *sozialen Verbraucherschutzmodelle* für eine gestaltende, nicht bloß auf das Anbieterverhalten reagierende Verbraucherschutzpolitik ein.<sup>72</sup> In Anlehnung an die Lehren von Marx<sup>73</sup> fordern sie, die „Träger der wirtschaftlichen Macht“ einer öffentlichen Kontrolle zu unterwerfen und sie den Verbrauchern gegenüber verantwortlich zu machen sowie die Bürger im Rahmen einer öffentlichen Meinungsbildung über die Ziele des Herstellungsprozesses mitbestimmen zu lassen.<sup>74</sup> Wo diese Möglichkeit aufgrund der technischen Komplexität der Produkte ausscheide, müsse die Aufgabe von Fachleuten und sachverständigen Gruppen übernommen werden.<sup>75</sup> Das Verbraucherschutzrecht soll hier also das Medium zu einer Demokratisierung des Produktionsprozesses sein.<sup>76</sup> Zudem bedürfe es – in Abweichung von den Regelungen des allgemeinen Zivilrechts – der Möglichkeit des Verbrauchers, sich von übereilt eingegangenen vertraglichen Bindungen durch zeitlich begrenzte Widerrufs- und Rücktrittsrechte nachträglich wieder zu lösen.<sup>77</sup> Da-

<sup>67</sup> *Dauner-Lieb*, Verbraucherschutz, S. 73; ebenso *Canaris*, AcP 200 (2000), 273 (321 und 323 ff.) sowie *Raiser*, JZ 1958, 1 (7), der betont, die Schutzbedürftigkeit des Verbrauchers vor den AGB eines Unternehmers ergebe sich daraus, „daß von ihm eine klare Einsicht in die Tragweite der Formulare, denen er bei Vertragsschluß zustimmen soll, gar nicht erwartet werden“ könne.

<sup>68</sup> *Dauner-Lieb*, Verbraucherschutz, S. 73 f.; ebenso *Bäuerle*, Vertragsfreiheit, S. 206 f. und *Bydliński*, System, S. 758 f.

<sup>69</sup> *Dauner-Lieb*, Verbraucherschutz, S. 75 ff.

<sup>70</sup> *Drexel*, Selbstbestimmung, S. 27; so auch schon *Schricker*, GRUR Int. 1970, 32 (42).

<sup>71</sup> *Drexel*, Selbstbestimmung, S. 26; hierfür auch *Dichtl*, Schutzwürdigkeit, S. 23 (28).

<sup>72</sup> *Gilles*, JA 1980, 1 (1); *Simitis*, Verbraucherschutz, S. 155; so auch der Befund zum Informationsmodell bei *Drexel*, Selbstbestimmung, S. 27.

<sup>73</sup> So *Dauner-Lieb*, Verbraucherschutz, S. 108; siehe auch *Reifner*, Verbraucherverschuldung, S. 68 ff.

<sup>74</sup> *Simitis*, Verbraucherschutz, S. 156 f.

<sup>75</sup> *Simitis*, Verbraucherschutz, S. 160.

<sup>76</sup> Vgl. auch *Drexel*, Selbstbestimmung, S. 31, der von „Verbraucherschutz durch Partizipation“ spricht; ähnlich auch *Reifner*, Verbraucherverschuldung, S. 80, der nach der Legitimation der Herrschaft der produzierenden Wirtschaft fragt.

<sup>77</sup> *Dauner-Lieb*, Verbraucherschutz, S. 118; *Marschall v. Bieberstein*, Gutachten, S. 170 ff.; *Hadding*, Gutachten, S. 190 ff.

neben sei eine verstärkte Implementation halbzwingender Normen, die Ausdehnung der Inhaltskontrolle auf Individualvereinbarungen sowie eine Ausweitung der richterlichen Preiskontrolle geboten.<sup>78</sup> Damit werden im Ergebnis weite Teile der bestehenden, auf dem Grundsatz der Privatautonomie beruhenden Privatrechtsordnung infrage gestellt.<sup>79</sup>

#### D. Die historische Entwicklung des Verbraucherschutzes

Bereits seit längerer Zeit versucht der Gesetzgeber, den sich aus diesem Ungleichgewicht ergebenden Problemen durch mannigfaltige Regelungen beizukommen und den Marktmechanismen durch gezielte Interventionen zugunsten der Verbraucherseite wieder zu voller Funktionsfähigkeit zu verhelfen. Als Grundstein des Verbraucherschutzrechts gilt dabei gemeinhin das Abzahlungsgesetz (AbzG)<sup>80</sup> vom 16. Mai 1894.<sup>81</sup> Auch wenn dessen Bestimmungen nicht den Verbraucher im heutigen Sinne schützen sollten, so war es doch die erste gesetzliche Regelung, die für eine als besonders schutzbedürftig angesehene Personengruppe positiv vom allgemeinen Privatrecht abweichende, die Vertragsfreiheit zwingend einschränkende Normierungen getroffen und damit zum Ausdruck gebracht hat, dass die allgemeinen Prinzipien des Bürgerlichen Rechts nicht immer einen angemessenen Interessenausgleich zu gewährleisten vermögen, weshalb Kompensationen zugunsten der unterlegenen Partei durch den Gesetzgeber geboten sein können.<sup>82</sup>

Den nächsten Meilenstein auf dem Weg zum modernen Verbraucherschutzrecht markierte die Verbraucherbotschaft von US-Präsident John F. Kennedy vom 15. März 1962.<sup>83</sup> In dieser proklamierte er insbesondere das Recht der Verbraucher auf Sicherheit, Information, Auswahl und Anhörung.<sup>84</sup> Ausgehend von dieser Rede kam es – nicht nur in Amerika – zu einer Verstärkung

<sup>78</sup> Hierzu *Dauner-Lieb*, Verbraucherschutz, S. 120 ff.; *Reich*, ZRP 1974, 187 (189 und 191 f.); *Wolf*, JZ 1974, 465 (469).

<sup>79</sup> So zu Recht *Dauner-Lieb*, Verbraucherschutz, S. 141.

<sup>80</sup> Gesetz betreffend die Abzahlungsgeschäfte vom 16. Mai 1894, RGBl. S. 450.

<sup>81</sup> So *Tonner*, JZ 1996, 533 (536), der das AbzG als das „älteste Verbraucherschutzgesetz“ bezeichnet; dahingehend auch die Einschätzungen von *Alexander*, Verbraucherschutzrecht, § 1 Rn. 47; *Bülow*, in: *Bülow/Artz*, Handbuch, Kap. 1 Rn. 31; *Damm*, JZ 1978, 173 (174); *Dauner-Lieb*, Verbraucherschutz, S. 34 f.; *Drexel*, Selbstbestimmung, S. 18 f.; *Reich*, JZ 1975, 550 (550); *Tamm*, Verbraucherschutzrecht, S. 181.

<sup>82</sup> *Dauner-Lieb*, Verbraucherschutz, S. 35; hierzu auch ausführlich *Drexel*, Selbstbestimmung, S. 18 f. sowie *Tamm*, Verbraucherschutzrecht, S. 181 ff.

<sup>83</sup> *Alexander*, Verbraucherschutzrecht, § 1 Rn. 48; *Pfeiffer*, NJW 2012, 2609 (2609); der Text der Rede ist abgedruckt bei *v. Hippel*, Verbraucherschutz, S. 281 ff.

<sup>84</sup> Hierzu auch *v. Hippel*, Verbraucherschutz, S. 6.

der verbraucherschützenden Aktivitäten des Staates.<sup>85</sup> In Deutschland begannen diese mit der Verschärfung des Abzahlungsgesetzes<sup>86</sup> vom 1. September 1969 und dem ersten Bericht zur Verbraucherpolitik<sup>87</sup> vom 18. Oktober 1971.<sup>88</sup> In diesem wurden insbesondere die Stärkung der Stellung der Verbraucher durch einen wirksamen Wettbewerb, der Schutz der Gesundheit der Verbraucher, die bestmögliche Versorgung der Verbraucher mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen sowie der Schutz der Verbraucher vor Irreführung, aber auch Umwelt- und Mieterschutz explizit als Ziele der Verbraucherpolitik der Bundesregierung benannt.<sup>89</sup> In den nachfolgenden Jahren wurden dann zahlreiche Gesetze zum Schutze der Verbraucher erlassen, z.B. das sog. „Maklergesetz“<sup>90</sup> von 1972, die Preisangabeverordnung<sup>91</sup> von 1973, das Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz<sup>92</sup> von 1974 sowie die Gerichtsstandnovelle<sup>93</sup> aus demselben Jahr.<sup>94</sup> Diese Fortschritte wurden im Zweiten Bericht der Bundesregierung zur Verbraucherpolitik<sup>95</sup> vom 20. Oktober 1975 dokumentiert. Damit war die Entwicklung aber keinesfalls abgeschlossen, sondern lediglich ein erster, kleiner Schritt hin zum heutigen Verbraucherschutzrecht getan. Im weiteren Verlauf der 1970er Jahre wurden dann mit dem Erlass des AGB-Gesetzes,<sup>96</sup> des Fernunterrichtsschutzgesetzes<sup>97</sup> und des Reisevertragsgesetzes<sup>98</sup> weitere wichtige Wegmarken des Verbraucherschutzrechts gesetzt.<sup>99</sup> Begleitet wurden diese legislatorischen Aktivitäten von der Rechtsprechung mit richtungsweisenden Urteilen z.B. zur Hühnerpest<sup>100</sup> oder

<sup>85</sup> Siehe die ausführlichen Darstellungen der internationalen Entwicklung des Verbraucherschutzes bei *v. Hippel*, Verbraucherschutz, S. 5 ff.

<sup>86</sup> Gesetz zur Änderung des Abzahlungsgesetzes vom 1. September 1969, BGBl. I, S. 1541.

<sup>87</sup> BT-Drs. VI/2724.

<sup>88</sup> *Tamm*, Verbraucherschutzrecht, S. 184.

<sup>89</sup> Bericht zur Verbraucherpolitik, BT-Drs. VI/2724 vom 18. Oktober 1971, S. 3 f.

<sup>90</sup> Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung vom 18. August 1972, BGBl. I, S. 1465.

<sup>91</sup> Verordnung über Preisangaben vom 10. Mai 1973, BGBl. I, S. 461.

<sup>92</sup> Gesetz zur Neuordnung und Bereinigung des Rechts im Verkehr mit Lebensmitteln, Tabakerzeugnissen, kosmetischen Mitteln und sonstigen Bedarfsgegenständen (Gesetz zur Gesamtreform des Lebensmittelrechts) vom 15. August 1974, BGBl. I, S. 1945.

<sup>93</sup> Gesetz zur Änderung der Zivilprozeßordnung vom 21. März 1974, BGBl. I, S. 753.

<sup>94</sup> Siehe ausführlich die Auflistungen bei *Borchert*, Verbraucherschutzrecht, S. 5; *Gilles*, JA 1980, 1 (2 ff.) und *v. Hippel*, Verbraucherschutz S. 10 f.

<sup>95</sup> BT-Drs. 7/4181.

<sup>96</sup> Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen vom 9. Dezember 1976, BGBl. I, S. 3317.

<sup>97</sup> Gesetz zum Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht vom 24. August 1976, BGBl. I, S. 2525.

<sup>98</sup> Gesetz zur Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuchs vom 4. Mai 1979, BGBl. I, S. 509.

<sup>99</sup> *Alexander*, Verbraucherschutzrecht, § 1 Rn. 50; hierzu auch *Gilles*, JA 1980, 1 (2 ff.).

<sup>100</sup> BGHZ 51, 91 ff. zur Änderung der Beweislast in Produkthaftungsfällen.

dem Contergan-Skandal,<sup>101</sup> die zu einer weiteren Verbesserung des Verbraucherschutzniveaus beitragen.

Parallel zu diesen nationalen Aktivitäten entdeckte auch die Europäische Gemeinschaft den Bereich des Verbraucherschutzes als Tätigkeitsfeld für sich.<sup>102</sup> So wurde am 21. Mai 1974 ein Erstes Programm der Europäischen Gemeinschaft für eine Politik zum Schutz und zur Unterrichtung der Verbraucher<sup>103</sup> von der Kommission verabschiedet und vom Rat gebilligt. In der Folge kam es zu einer Vielzahl europäischer Rechtssetzungsakte auf dem Gebiet des Verbraucherschutzrechts, z.B. dem Erlass der „Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von für den Endverbraucher bestimmten Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür“,<sup>104</sup> der „Richtlinie betreffend den Verbraucherschutz im Falle von außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen“<sup>105</sup> (besser bekannt als „Haustürwiderrufsrichtlinie“) und der „Richtlinie zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Verbrauchercredit“<sup>106</sup> (sog. „Verbraucherkreditrichtlinie“).<sup>107</sup> Ab Mitte der 1980er Jahre ging die Initiative zum weiteren Ausbau des Verbraucherschutzrechts dann fast vollständig auf die Europäische Gemeinschaft über.<sup>108</sup> Dass man in Deutschland aber weiterhin an einem besonders hohen Verbraucherschutzniveau interessiert war, zeigte sich insbesondere darin, dass der Gesetzgeber bei der Umsetzung der europäischen Vorgaben häufig über das gebotene Mindestmaß hinausging.<sup>109</sup> Diese Vorreiterrolle wird allerdings in letzter Zeit durch die verstärkte Tendenz zu vollharmonisierenden Richtlinien bedroht.<sup>110</sup>

<sup>101</sup> LG Aachen JZ 1971, 507 ff. zur Strafbarkeit der Manager des Unternehmens, das das Arzneimittel „Contergan“ vertrieben hat. Zum Ganzen auch *Borchert*, Verbraucherschutzrecht, S. 5.

<sup>102</sup> Siehe hierzu ausführlich *v. Hippel*, Verbraucherschutz, S. 17 ff.

<sup>103</sup> ABl. Nr. C 92 vom 25. April 1975, S. 1; siehe hierzu auch *v. Hippel*, Verbraucherschutz, S. 18.

<sup>104</sup> Richtlinie 79/112/EWG des Rates vom 18. Dezember 1978, ABl. Nr. L 33 vom 08. Februar 1979, S. 1.

<sup>105</sup> Richtlinie 85/577/EWG des Rates vom 20. Dezember 1985, ABl. Nr. L 372 vom 31. Dezember 1985, S. 31.

<sup>106</sup> Richtlinie 87/102/EWG des Rates vom 22. Dezember 1986, ABl. Nr. L 42 vom 12. Februar 1987, S. 48.

<sup>107</sup> Siehe hierzu ausführlich *Tamm*, Verbraucherschutzrecht, S. 199 ff.

<sup>108</sup> So der Befund von *Tamm*, Verbraucherschutzrecht, S. 238.

<sup>109</sup> So z.B. bei der Umsetzung der Verbraucherkreditrichtlinie; siehe hierzu ausführlich *Tamm*, Verbraucherschutzrecht, S. 208 ff. und 244.

<sup>110</sup> Siehe hierzu ausführlich *Tamm*, Verbraucherschutzrecht, S. 240 ff.; ebenso *dies.*, EuZW 2007, 756 (757 ff.); ähnlich auch *Reifner*, VuR 2018, 3 (6).

*E. Zusammenfassung*

Wie gezeigt wurde, basiert das deutsche Wirtschaftssystem der sozialen Marktwirtschaft ganz wesentlich auf der möglichst ungehinderten Entfaltung des Marktes als optimalem Allokationsmechanismus der verfügbaren Ressourcen. Sein zentrales Instrument bei der Zuteilung von Gütern ist der Vertrag. Damit dieser aber die ihm aufgegebene Richtigkeitsgewähr für den Inhalt der getroffenen Vereinbarung bieten kann, muss ein gewisses Verhandlungsgleichgewicht der Vertragsparteien bestehen. An einem solchen fehlt es aber regelmäßig bei Vertragsabschlüssen zwischen Verbrauchern und Unternehmern. Folglich kommt es zu einem Marktversagen. Als Grund hierfür wird von den Vertretern des liberalen Informationsmodells eine situative Unterlegenheit der Verbraucher subjektiv-intellektueller Art ausgemacht, deren zentrale Ursache ein Mangel an relevanten Informationen sei. Die Gewährleistung ihrer Verfügbarkeit führe – zusammen mit einem funktionierenden Wettbewerb – zu einer Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit des Marktes und sei daher die zentrale Aufgabe des Verbraucherschutzrechts. Von den Vertretern der sozialen Verbraucherschutzmodelle wird demgegenüber ein generelles, in der Verteilung der Produktionsmittel und dem Grad der Organisierbarkeit der Gruppeninteressen wurzelndes Machtungleichgewicht zwischen Unternehmern und Verbrauchern angenommen. Während es Ersteren möglich sei, die Bedürfnisse der Verbraucher mit ihrem Leistungsangebot und entsprechender Werbung gezielt zu steuern, fehle es Letzteren aufgrund individuell stark divergierender Interessen an der zur Bildung einer entsprechenden Gegenmacht notwendigen Gruppenhomogenität. Daher bedürfe es eines verstärkten Schutzes der Verbraucher als der unterlegenen Vertragspartei durch zwingende, staatlich geregelte Vertragsbedingungen sowie einer generellen Demokratisierung des Produktionsprozesses.

Zuletzt hat der Blick auf die historische Entwicklung des Verbraucherschutzrechts gezeigt, dass es sich hierbei keinesfalls um eine gänzlich neue Entwicklung handelt. Auch wenn die zunehmenden Rechtsetzungsaktivitäten auf nationaler wie supranationaler Ebene während der letzten rund 50 Jahre durchaus geeignet sind, diesen Eindruck zu erwecken, so reicht das Problembewusstsein des Gesetzgebers für vertragliche Ungleichgewichtslagen doch bis vor das Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuchs im Jahre 1900 zurück. Es war allerdings vor allem der wirtschaftliche Aufschwung der Nachkriegsjahre, der mit einer Kombination aus starken Produktivitätssteigerungen einerseits und einer Beteiligung der Arbeitnehmer an den unternehmerischen Erfolgen andererseits zu einem breiten, gesamtwirtschaftlichen Wohlstand führte<sup>111</sup> und damit zugleich eine quantitative Zunahme von Verträgen aller

---

<sup>111</sup> Hierzu ausführlich *Bäuerle*, Vertragsfreiheit, S. 181 ff.

Art – insbesondere aber im Konsumbereich – bewirkte.<sup>112</sup> Zusammen mit immer komplexeren Güter- und Leistungsangeboten, einer zunehmenden Standardisierung der Vertragsinhalte durch die Anbieter und der Konzentration der wirtschaftlichen Macht bei korporativ organisierten Akteuren<sup>113</sup> führte dies zur Notwendigkeit regulativer staatlicher Markteingriffe. Verstärkt wurde diese Tendenz später noch durch massive Erleichterungen des Erwerbs von Konsumgütern auf Kredit.<sup>114</sup> War es zunächst noch der nationale Gesetzgeber, der den Ausbau des Verbraucherschutzrechts vorantrieb, so haben sich die entsprechenden Bestrebungen mittlerweile stark auf die europäische Ebene verlagert, die insbesondere mit Blick auf einen möglichst reibungslos funktionierenden Binnenmarkt um ein einheitlich hohes Verbraucherschutzniveau bemüht ist. Dabei sorgte nicht zuletzt die stetig wachsende Anzahl der im Internet abgeschlossenen Verträge in den letzten Jahren für immer neue Regelungsbedarfe.

---

<sup>112</sup> Bäumler, Vertragsfreiheit, S. 198 f.; vgl. auch Bydliński, Privatautonomie, S. 132.

<sup>113</sup> Bäumler, Vertragsfreiheit, S. 201 ff.

<sup>114</sup> Bäumler, Vertragsfreiheit, S. 209 f.

## Teil 2

# Das Verbraucherschutzrecht als Rechtsgebiet

Im Folgenden soll zunächst der Begriff des „Verbraucherschutzrechts“ als Grundlage der in diesem Werk vorzunehmenden Untersuchung definiert werden. Denn obgleich sich diese Begrifflichkeit mittlerweile zu einem geflügelten Wort entwickelt hat,<sup>1</sup> so zeigt doch ein Blick in die Literatur schnell, dass hinsichtlich seiner inhaltlichen Ausfüllung teils erhebliche Differenzen bestehen.<sup>2</sup>

### *A. Die Abgrenzung von rechtlichem und sonstigem Verbraucherschutz*

Das Verbraucherschutzrecht muss hierfür in einem ersten Schritt von den begrifflich wie sachlich eng mit ihm verknüpften Komplexen der Verbraucherpolitik, der Verbraucherbildung und der Verbraucheraufklärung bzw. -information abgegrenzt werden.

#### I. Die Verbraucherpolitik als Oberbegriff

Ebenso wie für das Verbraucherschutzrecht gibt es auch für den Begriff der Verbraucherpolitik keine allgemein anerkannte Definition.<sup>3</sup> Neben der Wirtschaftspolitik weist die Verbraucherpolitik nämlich auch mehr oder minder große Überschneidungen zu anderen Politikbereichen wie der Energie-, Umwelt-, Ernährungs-, Gesundheits- und Sozialpolitik auf, weshalb sich eine

---

<sup>1</sup> Zur Diskussion um die begriffliche Unterscheidung von Verbraucherrecht und Verbraucherschutzrecht ausführlich *Tamm*, Verbraucherschutzrecht, S. 62 ff.

<sup>2</sup> Siehe hierzu nur die unterschiedlichen Definitionen des Verbraucherschutzes bzw. des Verbraucherschutzrechts von *Borchert*, Verbraucherschutzrecht, S. 1 ff.; *Drexl*, Selbstbestimmung, S. 11 und 282 ff.; *v. Hippel*, Verbraucherschutz, S. 25 ff. und 262 f.; *Reich/Micklitz*, Verbraucherschutzrecht, Rz. 18; *Reich/Tonner/Wegener*, Recht, Ziff. 3; *Scherhorn*, Gesucht, S. 67 ff.; *ders.*, Verbraucherinteresse, S. 126 ff. und 156 ff.; *Simitis*, Verbraucherschutz, S. 21 ff.; *Tamm*, Verbraucherschutzrecht, S. 11; *dies.*, in: *Tamm/Tonner*, Verbraucherrecht, § 1 A. Rn. 3. Zur Unterscheidung zwischen Verbraucherrecht im engeren und im weiteren Sinne *Meller-Hannich*, Verbraucherschutz, S. 117 ff. sowie *Tamm*, in: *Tamm/Tonner*, Verbraucherrecht, § 1 A. Rn. 4.

<sup>3</sup> Hierfür statt aller *Kuhlmann*, Verbraucherpolitik, S. 1 und 6 ff.

klare Grenzziehung schwierig gestaltet.<sup>4</sup> So definiert beispielsweise Kuhlmann<sup>5</sup> die Verbraucherpolitik als

„die Gesamtheit der Ziele von Personen und Institutionen, die in organisierter Form Maßnahmen planen und durchsetzen, so daß Mitglieder privater Haushalte zu wirkungsvolleren Transformationen ihrer knappen Ressourcen entweder über Kommunikation oder durch Setzen von Restriktionen befähigt und veranlasst werden“.

Fleischmann<sup>6</sup> hingegen beschreibt die Verbraucherpolitik weniger kryptisch als die

„Gesamtheit der Maßnahmen [...], mit denen der Staat und andere öffentliche Träger der Wirtschaftspolitik das Ziel verfolgen, die Lage der Verbraucher zu verbessern, insbesondere ihre Stellung gegenüber Anbietern privater und Produzenten öffentlicher Güter“.

Die Verbraucherpolitik stellt damit also zum einen den übergeordneten Rahmen dar, unter den sich die Teilbereiche Verbraucherbildung, Verbraucherinformation bzw. -aufklärung und Verbraucherschutzrecht zusammenfassen lassen (Verbraucherpolitik i.w.S.).<sup>7</sup> Zum anderen beschreibt der Begriff aber auch die Vertretung der Verbraucherinteressen durch verbraucherschützende Organisationen auf politischer Ebene, z.B. in Verbraucherbeiräten oder -ausschüssen (Verbraucherschutzpolitik i.e.S.).<sup>8</sup> Die Hauptziele der Verbraucherpolitik sind dabei die Förderung des Wettbewerbs sowie der Schutz der Verbraucher sowohl vor einer Benachteiligung durch die Anbieter als auch vor sich selbst.<sup>9</sup> Wie die daraus folgende Gestaltung der Verbraucherpolitik aussieht, wird vornehmlich durch das *Verbraucherleitbild* der jeweiligen politischen Taktgeber bestimmt: Gehen diese von einem prinzipiellen Marktversagen und einer damit einhergehenden strukturellen Benachteiligung der Verbraucher aus, folgen sie also den sozialen Verbraucherschutzmodellen,<sup>10</sup> so werden sie verstärkt auf Maßnahmen des kompensatorischen Verbraucher-

<sup>4</sup> Kuhlmann, Verbraucherpolitik, S. 6 f.; so auch Gröner/Köhler, Verbraucherschutzrecht, S. 17 f.: „Damit wird die Stellung der Konsumenten von jeder wirtschaftspolitischen Maßnahme beeinflusst, die sich im Wirtschaftsgeschehen auswirkt.“; ebenso Prosi, Ordnungsrahmen, S. 67 (67), der „jede wirtschaftspolitische Maßnahme, die die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft verändert“ als Verbraucherpolitik einordnet; in diese Richtung gehend auch die Abgrenzung von Scholten, Dimension, S. 95 (102 ff.). Zu den Problemen dieser teils sehr weiten Grenzziehung siehe Sauer, Abgrenzung, S. 83 (83 ff.).

<sup>5</sup> Kuhlmann, Verbraucherpolitik, S. 12.

<sup>6</sup> Fleischmann, Verbraucherpolitik, S. 59 (59).

<sup>7</sup> So auch Bievert, Grundzüge, S. 43 (45 ff.); ebenso Hansen, Staat, S. 69 (71).

<sup>8</sup> Vgl. Kuhlmann, Verbraucherpolitik, S. 420 ff.

<sup>9</sup> Kuhlmann, Verbraucherpolitik, S. 74 ff.; hierzu auch Prosi, Ordnungsrahmen, S. 67 (67 ff.).

<sup>10</sup> Hierzu bereits oben bei Teil 1, C. II. 2.

schutzes<sup>11</sup> setzen und unmittelbar durch Ge- und Verbote in das Marktgeschehen eingreifen. Sehen sie hingegen die grundlegenden Marktmechanismen als voll funktionsfähig an, orientieren sie sich also am liberalen Informationsmodell,<sup>12</sup> gilt es, „die aktive Rolle der Verbraucher im Wirtschaftsleben“ zu betonen und primär auf eine Verbesserung ihres Informationsstandes über die verschiedenen Konsumalternativen hinzuwirken, um den Verbrauchern so eine aufgeklärte und selbstbestimmte Entscheidung zu ermöglichen.<sup>13</sup> In diesem Fall wird der Schwerpunkt der Maßnahmen auf den Bereichen der Verbraucherbildung und -aufklärung liegen und sich das Verbraucherschutzrecht auf die Statuierung von Informationspflichten und diese flankierende Regelungen beschränken.

## II. Die Verbraucherbildung

Die Verbraucherbildung – häufig auch etwas paternalistisch anmutend als Verbrauchererziehung<sup>14</sup> bezeichnet –

„ist darauf gerichtet, Kinder, Jugendliche und Erwachsene dahingehend zu qualifizieren, um informiert, kritisch, rational und bewusst über ihre Bedürfnisse zu befinden und fähig zu werden, Konsumententscheidungen in freier und möglichst unbeeinflusster Weise zu treffen“.<sup>15</sup>

Es geht ihr also im Wesentlichen darum, den Verbrauchern die notwendigen Kompetenzen zu vermitteln, damit diese ihre Bedürfnisse reflektieren, sich selbst die für ihre Konsumententscheidungen relevanten Informationen verschaffen, diese verstehen sowie deren inhaltliche Neutralität bewerten und die ihnen daraus entstehenden rechtlichen – aber auch die damit einhergehenden ökonomischen, ökologischen und sozialen – Folgen erkennen können.<sup>16</sup> Das Idealziel der Verbraucherbildung ist dabei der „mündige Verbraucher“.<sup>17</sup> Auf dem Weg zu diesem Ziel setzt sie bereits in der Schule an. Später – im Bereich

<sup>11</sup> Siehe hierzu nur die ausführliche Zusammenstellung bei *Drexl*, Selbstbestimmung, S. 303 ff.

<sup>12</sup> Hierzu bereits oben bei Teil 1, C. II. 1.

<sup>13</sup> *Piepenbrock*, Verbraucherpolitik, S. 59 (59 ff.). Ausführlich zur Kritik an der Annahme eines prinzipiellen Marktversagens *Gröner/Köhler*, Verbraucherschutzrecht, S. 12 ff.

<sup>14</sup> So z.B. bei *E. Weber*, Verbrauchererziehung; ebenso *Kublmann*, Verbraucherpolitik, S. 272 ff.

<sup>15</sup> *Lackmann*, Agrarpolitik, S. 7 (31).

<sup>16</sup> *Kublmann*, Verbraucherpolitik, S. 282 ff.; *Piepenbrock*, Verbraucherpolitik, S. 59 (62 f.); *Ruep*, Schule, S. 127 (134); *Steffens*, Verbraucherbildung, S. 139 (143); *Scherhorn*, Verbraucherinteresse, S. 185 ff.; *E. Weber*, Verbrauchererziehung, S. 56 f.; siehe zum Nachhaltigkeitsziel auch die verschiedenen Beiträge in *Belz/Karg/Witt* (Hrsg.), Nachhaltiger Konsum und Verbraucherpolitik im 21. Jahrhundert.

<sup>17</sup> *E. Weber*, Verbrauchererziehung, S. 56; in diese Richtung gehend auch *Hansen*, Staat, S. 69 (70); ebenso *Steffens*, Verbraucherbildung, S. 139 (143).

der Erwachsenenbildung – wird sie dann maßgeblich durch die Verbraucherschutzorganisationen und die Volkshochschulen fortgeführt.<sup>18</sup> Dabei besteht eine große Bandbreite hinsichtlich der behandelten Inhalte und der zu ihrer Vermittlung genutzten didaktischen Formate.<sup>19</sup> Darüber hinaus werden die zentralen Inhalte der Verbraucherbildung oftmals aber auch durch die Massenmedien – insbesondere das öffentlich-rechtliche Fernseh- und Rundfunkangebot sowie die Zeitungen – verbreitet.<sup>20</sup>

Damit unterscheidet sich die Verbraucherbildung sowohl in ihrer Zielsetzung als auch in ihrer rechtlichen Dimension vom Verbraucherschutzrecht: Durch eine möglichst gute Aufklärung über die Marktmechanismen, die Wirkung von Werbung etc. will sie die Verbraucher zu einem selbstbewussten und selbstbestimmten Agieren am Markt befähigen. Hierzu bedient sie sich bildender Maßnahmen und verzichtet auf unmittelbare Eingriffe in den Markt. Ihr Ziel ist vielmehr die *Hilfe zur Selbsthilfe* und damit eine Reduktion der notwendigen staatlichen Marktinterventionen. Die staatlichen Aktivitäten beschränken sich daher für die Schulen auf deren Trägerschaft sowie die Gestaltung der Lehrpläne und bei den Verbraucherverbänden<sup>21</sup> und Volkshochschulen<sup>22</sup> auf deren finanzielle Unterstützung.

### III. Die Verbraucherinformation und -aufklärung

Eng mit der Verbraucherbildung verzahnt ist der Bereich der Verbraucherinformation und Verbraucheraufklärung. Ziel der Verbraucherinformation ist es, den Verbrauchern relevante Informationen über die Qualitäten und Preise von Produkten und Dienstleistungen zu liefern, um ihnen effiziente Konsumentscheidungen zu ermöglichen.<sup>23</sup> Ihr wichtigstes Instrument ist deshalb der vergleichende Warentest.<sup>24</sup> Dieser wird von verschiedenen Institutionen durch-

<sup>18</sup> *Kuhlmann*, Verbraucherpolitik, S. 289 f.; *Lackmann*, Agrarpolitik, S. 7 (32); *Ruep*, Schule, S. 127 (133 ff.); *Prosi*, Ordnungsrahmen, S. 67 (74); *E. Weber*, Verbrauchererziehung, S. 58 f. und 70 ff.; *Gröner/Köhler*, Verbraucherschutzrecht, S. 15.

<sup>19</sup> Siehe für Beispiele *Berger*, Volkshochschule im Westen 32 (1980), 142 ff.; *Kuhlmann*, Verbraucherpolitik, S. 290; *Lackmann*, Agrarpolitik, S. 7 (32 f.); *E. Weber*, Verbrauchererziehung, S. 60 ff.

<sup>20</sup> *Kuhlmann*, Verbraucherpolitik, S. 289 f.

<sup>21</sup> Siehe hierfür beispielhaft den Etat der Verbraucherzentrale NRW e.V., der sich im Jahr 2018 bei einer Gesamthöhe von 47,4 Mio. Euro zu 59,3% aus öffentlichen Geldern speiste, <https://www.verbraucherzentrale.nrw/Einnahmestruktur-der-Verbraucherzentrale-NRW>, zuletzt abgerufen am 16.02.2021.

<sup>22</sup> Der Anteil staatlicher Beiträge an der Finanzierung der Volkshochschulen betrug im Jahr 2016 36,5% der Einnahmen, so Deutscher Volkshochschul-Verband, Jahresbericht 2017, S. 58.

<sup>23</sup> *Kuhlmann*, Verbraucherpolitik, S. 347.

<sup>24</sup> *Kuhlmann*, Verbraucherpolitik, S. 347. Kritisch zu deren Wirksamkeit aber *Prosi*, Ordnungsrahmen, S. 67 (71 ff.).

geführt, die sich häufig auf bestimmte Bereiche spezialisiert haben (so z.B. die Zeitschrift *auto, motor und sport* auf Automobile und Motorräder). Die wohl bedeutendste und thematisch umfassendste Zeitschrift für Waren- und Dienstleistungstests in Deutschland stellt die „test“ der 1964 vom Bund selbst gegründeten Stiftung Warentest dar.<sup>25</sup> Gem. § 2 Abs. 1 S. 2 ihrer Satzung ist Zweck der Stiftung die Förderung des Verbraucherschutzes. Dies geschieht durch eine Verbesserung der Verbraucherinformation. Hierzu führt § 2 Abs. 2 S. 3 konkretisierend aus:

„Sie

- unterrichtet die Öffentlichkeit über objektivierbare Merkmale des Nutz- und Gebrauchswertes sowie der Umweltverträglichkeit von Waren und privaten sowie individuell nutzbaren öffentlichen Leistungen,
- stellt der Öffentlichkeit Informationen zur Verfügung, die zur Verbesserung der Marktbeurteilung beitragen,
- klärt die Verbraucher über Möglichkeiten und Techniken der optimalen Haushaltsführung, über eine rationale Einkommensverwendung sowie über von ihr als fundiert anerkannte wissenschaftliche Erkenntnisse des gesundheits- und umweltbewussten Verhaltens auf.“

Zu diesem Zweck testet die Stiftung verschiedene Produkte und Dienstleistungen und publiziert die Ergebnisse ihrer Untersuchungen in ihren eigenen, monatlich erscheinenden Zeitschriften „test“ und „Finanztest“. Deren Inhalte werden dann häufig durch die Medien weiterverbreitet. Darüber hinaus werben aber auch die Anbieter selbst oft mit guten Testergebnissen.<sup>26</sup> Die Finanzierung des Geschäftsbetriebes erfolgt dabei zum größten Teil durch die Einnahmen aus dem Verkauf der Zeitschriften und spezieller Ratgeber sowie kostenpflichtiger Abrufe von Artikeln aus dem Onlinearchiv. Hinzu kommen Zuwendungen des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz als Ausgleich für den Verzicht auf Werbeanzeigen sowie Zinserträge aus dem Stiftungskapital.<sup>27</sup> Damit verfolgt die Stiftung das Ziel einer größtmöglichen Unabhängigkeit von der Wirtschaft, aber auch der Politik.

Ergänzt wird die inhaltlich neutral gehaltene Verbraucherinformation durch den Bereich der Verbraucheraufklärung. Diese dient dazu, „durch den Einsatz von Mitteln der Massen- und Individualkommunikation auf das Verhalten der Mitglieder privater Haushalte Einfluß zu nehmen“.<sup>28</sup> Im Gegensatz zur Verbraucherinformation will sie den Verbraucher also nicht nur unabhängig über seine Entscheidungsalternativen informieren, sondern seine Entscheidungen gezielt in eine bestimmte Richtung lenken. Hier ist insbesondere an

<sup>25</sup> *Kublmann*, Verbraucherpolitik, S. 347 ff.

<sup>26</sup> *Kublmann*, Verbraucherpolitik, S. 364 ff.

<sup>27</sup> Genauere Informationen zur Finanzierung finden sich unter <https://www.test.de/unternehmen/zahlen-5017275-0/>, zuletzt abgerufen am 16.02.2021.

<sup>28</sup> *Kublmann*, Verbraucherpolitik, S. 393.