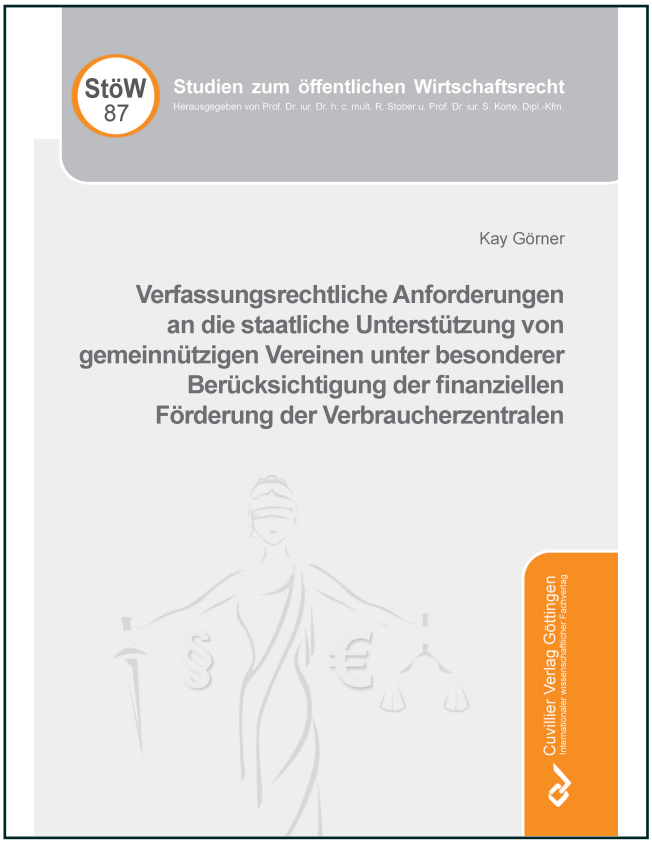
Kay Görner (Autor)

Verfassungsrechtliche Anforderungen an die staatliche Unterstützung von gemeinnützigen Vereinen unter besonderer Berücksichtigung der finanziellen Förderung der Verbraucherzentralen



https://cuvillier.de/de/shop/publications/8675

Copyright:
Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentzsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen, Germany
Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: info@cuvillier.de, Website: https://cuvillier.de

Einführung

A. Problemstellung

Seit mehreren Jahrzehnten werden gemeinnützige Vereine durch staatliche Förderungen finanziell unterstützt, obwohl die öffentlichen Kassen leer sind und das Einkommen der Beschäftigten in Deutschland bestenfalls stagniert[1]. Durch Zunahme der Möglichkeiten national, aber auch innerhalb und außerhalb des Wirtschaftsraumes[2] der Europäischen Union (EU)[3] hat die Diskussion um das Tätigkeitsfeld gemeinnütziger Vereine in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen[4]. Bei Erzielung von Einkünften erhält nahezu jede gemeinnützige Organisation Unterstützung in Form von indirekten Vergünstigungen wie beispielsweise durch Steuerprivilegien[5], was bei mehr als 600.000 Vereinen in Deutschland durchaus eine beachtliche Summe an Steuervorteilen darstellt.[6] Vergleichsweise wenige werden darüber hinaus mit direkten Subventionen in Form von Geldleistungen finanziell unterstützt, wobei derzeit auf nationaler und internationaler Ebene diskutiert wird, inwieweit in derartigen Fällen das grundsätzliche Beihilfeverbot im Europarecht[7] zu beachten ist, wenn der Verein auch über Eigeneinnahmen verfügt. Inwieweit staatliche Zuwendungen aber gegen Vorgaben des (deutschen) Verfassungsrechts verstoßen können, wird kaum thematisiert. Die Fremdmittelfinanzierung durch den Staat kann für gemeinnützige Vereine ohne direkte Zuwendungen sowie für andere nicht (gemeinnützige) Organisationen existenzbedrohend sein, was unter Umständen zu einem nicht zu rechtfertigenden Eingriff in deren Grundrechte führt, beispielsweise dann, wenn eine andere (gemeinnützige) Organisation in einem ähnlichen Tätigkeitsfeld entweder keine ausreichende Finanzierung mehr erhält oder der gemeinnützige Verein in Konkurrenz zu nicht gemeinnützigen Organisationen tritt, wie es beispielsweise bei den Verbraucherzentralen im Rahmen der Rechtsberatung der Fall ist, einer Aufgabe, die originär auch Rechtsanwälte und andere Rechtsdienstleister wahrnehmen. Ohne Fremdfinanzierung können solche anderen Organisationen gezwungen sein, eine höhere Vergütung zu verlangen, um Personal- und Sachkosten abzudecken, wodurch unter Umständen die Nachfrage nach ihren Angeboten sinkt, da der gemeinnützige Verein als Wettbewerber die eigenen Kosten auf Grund der staatlichen Zuwendung zumindest zum Teil nicht selbst tragen muss. Unter Umständen hat der Staat hierbei andere Mittel zur Verfügung und könnte bzw. müsste zum Teil auf die Zuwendung gemeinnütziger Vereine verzichten. Beispielsweise könnte der Einsatz von

[2] Lell, Gutachten im Auftrag des Gesprächskreises Verbraucherpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Dienste für Bürger und Verbraucher, Politische Perspektiven für Stromversorgung, Wasserwirtschaft und Bahnverkehr, S. 16.

[3] Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband, Verbraucherpolitische Korrespondenz, März/April 2010 Nr. 26, S. 9 ff.

[4] Vgl. hierzu auch Wünschig, Perspektiven eines europarechtskonformen Gemeinnützigkeits- und Zuwendungsrechts, S. 21 ff.; Lissner, Das Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht unter dem Einfluss der europäischen Grundfreiheiten, S. 18 ff.

[5] Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., Verbraucherschutz und Finanzmarktregulierung, Deutschland braucht eine verbraucherorientierte Finanzaufsicht, S. 4 ff.; vgl. zuletzt zur Frage, ob die politische Ausübung eines Vereins der Annahme der Gemeinnützigkeit im Wege steht: Hessisches Finanzgericht, Urteil vom 10.11.2016, 4 K 179/16, rkr.

[6] Wünschig, Perspektiven eines europarechtskonformen Gemeinnützigkeits- und Zuwendungsrechts, S. 42 ff.

[7] Weitemeyer, NJW 2018, 2275; Neuefeind, JA 2019, 337.

[8] Korte, NVwZ 2005, 1288 ff.; Korte, JA 2017, 656 f.; Korte, DVBl. 2017, 730 f.; vgl. auch EuGH, Urteil vom 12.09.2013, Rs. T 347/09, wonach die von einem Staat unentgeltlich erfolgende Übertragung von Flächen als staatliche Beihilfe anzusehen ist, denn jeder, der als gemeinnützige Organisation Güter und Dienstleistungen unmittelbar auf Wettbewerbsmärkten anbietet, ist als „Unternehmen" zu erachten.

Sozialunternehmern besser gefördert oder nur noch auf diese zurückgegriffen werden[8]. Eine andere Möglichkeit wäre die Akquisition und Nutzung von Spenden, wie es selbst bei Unternehmen mittlerweile üblich ist[9], oder auch die Förderung durch Sponsoren, wobei diskussionswürdig ist, inwieweit sich ein Verein mit diesen Mitteln finanzieren kann oder ein derartiger Einsatz der Fremdmittel nicht gegen den Vereinszweck verstößt. Das ist unter Umständen dann der Fall, wenn sich ein gemeinnütziger Verein als unabhängig ansieht und dies in der Vereinssatzung festlegt. Eine weitere Möglichkeit zur Kostenoptimierung wäre der Einsatz von ehrenamtlichen Mitarbeitern.

Staatliche Förderungen erhalten gemeinnützige Organisationen oftmals aber auch nur dann, wenn sie Aufgaben des Staates wahrnehmen. Die hierbei getätigten Meinungsäußerungen und Tatsachenbehauptungen können zu Gesetzesverstößen führen[10]. (Andere) Unternehmen werden dadurch nachhaltig geschädigt[11], was im schlimmsten Fall deren finanziellen Ruin bedeuten kann. Berechtigte oder unberechtigte Kritiken gehören im Rahmen der Aufklärung und Information bei gemeinnützigen Vereinen wie den Verbraucherzentralen zu den zentralen Tätigkeitsfeldern, um in der Öffentlichkeit auf Missstände aufmerksam zu machen und damit den satzungsgemäßen Aufgaben nachkommen zu können. Die Verbreitung öffentlicher Kritik kann zulässig sein, wenn die Darstellung neutral und sachkundig ist und im Bemühen um objektive Richtigkeit bei sachlichem Anlass vorgenommen wird. Ob diese Anforderungen auch bei gemeinnützigen Vereinen wie den Verbraucherzentralen gelten, wird ein Gegenstand dieser Dissertation sein. Geklärt werden soll, ob durch die staatliche Förderung eines gemeinnützigen Zweckes ein Verein zur staatlichen Einrichtung „mutieren" kann, d.h. dann ausschließlich grundrechtsverpflichtet und nicht (weiterhin) grundrechtsberechtigt wäre. Aufgrund der Vielzahl der in der Bundesrepublik bestehenden gemeinnützigen Vereine sollen für die Untersuchung nur diejenigen gemeinnützigen Vereine mit den meisten (zum Teil nicht ehrenamtlichen) Mitarbeitern und der wohl höchsten Medienwirksamkeit herangezogen werden, die gleichzeitig Bürger informieren, Beratungs- und Servicedienstleistungen anbieten, aber auch die Rechtsdurchsetzung betreiben.

Konkret stehen daher im Mittelpunkt der Untersuchung die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die staatliche Förderung der Verbraucherzentralen und des Verbraucherzentralen Bundesverbandes, denen im Jahr 2019 allein durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz ein Zuwendungsbetrag in Höhe von 16.133.183,25 € bewilligt worden ist[12]. Hierbei wird zunächst zu klären sein, welchen allgemeinen Nutzen diese Vereine erbringen, wobei die Funktionen sich zum Teil bereits aus der jeweiligen Satzung ergeben. Des Weiteren wird untersucht werden, auf welchen Gebieten bzw. Tätigkeitsfeldern die Verbraucherzentralen maßgeblich tätig sind und welche potentielle Konkurrenten auf dem Markt agieren. Hierbei wird zwischen der staatlichen Förderung der Informationstätigkeit wie Förderung der Bildung, Erstellen von Produkttests, Konzipieren von Falt- und Produktinformationsblättern sowie Fortbildung, Erstellen von Muster- und Verbandsklagen, Abmahnungen, Interessenvertretung gegenüber staatlichen Institutionen und Erbringen von entgelt-

[9] Gastbeitrag von Andreas Heinecke vom 28.04.2011 „Und was, wenn Geld übrig bleibt?", abgerufen am 26.08.2019 unter www.zeit.de/2011/18/Sozialunternehmer-Heinecke.

[10] S. beispielsweise McDonald´s Deutschland LLC. mit Spenden in Höhe von 9,2 Mio. Euro im Jahr 2017: McDONALD'S DEUTSCHLAND – NACHHALTIGKEITSBERICHT 2017 KOMPAKT, S. 19.

[21] Szalai, NJ 2013, 309 (314f.): § 9 UWG, § 823 BGB, § 242 BGB – Schadenersatzansprüche; § 8 UWG, Art. 12 GG i.V.m. § 1004, § 823 BGB, § 824 BGB - Anspruch auf Beseitigung und bei Wiederholungsgefahr Unterlassungsanspruch; Pressegesetze der Länder: z.B. § 10 SächsPresseG - Recht zur Gegendarstellung.

[22] Rechtsanwalt Jürgen Hennig, Vortrag vom 10.10.2008, „Äußerungsrechtliche Probleme der öffentlichen Unternehmenskritik".

[23] Ohne Berücksichtigung der Förderung durch die Länder und Kommunen, vgl. Deutscher BT, Antwort auf die kleine Anfrage, BT-Drs. 19/11277, S. 11 (Anlage 1), Stand: 27.06.2019.

lichen und unentgeltlichen Beratungs- und Servicedienstleistungen differenziert. Des Weiteren wird die Frage zu klären sein, ob der Verbraucherschutz nicht (besser) auf andere Weise gesichert werden kann, beispielsweise durch einen Ausbau des öffentlich-rechtlichen Verbraucherschutzes. Insbesondere der Begriff des Verbrauchers und dessen notwendiger Schutz, der im Konflikt zu Unternehmensinteressen und der Marktfreiheit steht, wird zentrales Thema dieser Arbeit sein.

B. Zielsetzung

Die Arbeit zielt primär darauf ab darzulegen, dass eine Förderung eines gemeinnützigen Vereines wie einer Verbraucherzentrale nicht erfolgen darf, wenn die staatliche Förderung eines Vereins im Bereich des Verbraucherschutzes durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegt. Dabei wird allgemein zunächst zu klären sein:

- Genießt der Verbraucherschutz Verfassungsrang bzw. welche verfassungsrechtliche Bedeutung kommt ihm zu?
- Was ist konkret unter Verbraucherschutz zu verstehen?
- Inwieweit werden Verbraucherschutzaufgaben bereits durch Behörden wahrgenommen und durch das Zivilrecht sinnvoll ergänzt?
- Inwieweit sind Verbraucherzentralen konkret im Verbraucherschutz tätig?
- Sind Verbraucherzentralen hierbei dem öffentlich-rechtlichen oder zivilrechtlichen Verbraucherschutz zuzuordnen? Was ist unter einer gemeinnützigen Tätigkeit zu verstehen?
- Erfüllen Verbraucherzentralen im Rahmen ihrer Tätigkeit den Begriff der Gemeinnützigkeit?,
- Wie (weit) erfolgt die staatliche Förderung der Verbraucherzentralen?

Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Prüfung der Subventionen werden folgende Fragen behandelt:

- Sind grundsätzlich der Bund oder die Länder für den Verbraucherschutz und damit auch für dessen staatliche Förderung zuständig?
- Welche (potentiellen) Konkurrenten der Verbraucherzentralen können sich auf eine mögliche Grundrechtsverletzung berufen, wenn der Staat die Tätigkeit der Verbraucherzentralen fördert?
- Wann stellt die Förderung der Verbraucherzentralen einen Eingriff in den Schutzbereich der Berufsfreiheit des Konkurrenten dar?
- Ist der allgemeine Gleichheitssatz verletzt, wenn bestimmte Konkurrenten der Verbraucherzentralen nicht gefördert werden?

Eine kleinere Analyse bildet die Untersuchung der Legitimität und Notwendigkeit zivilrechtlichen Verbraucherschutzes.

Des Weiteren wird untersucht werden, welche anderweitigen Möglichkeiten des zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Verbraucherschutzes bestehen. Am Ende werden unter anderem Förderungskonzepte des Verbraucherschutzes in anderen Ländern herangezogen, und es wird die Frage aufgeworfen, ob diese Konzepte auch auf Deutschland übertragen werden können.

C. Gegenstand und Gang der Untersuchung

Die Analyse wird von der Maxime geleitet, Recht auch und gerade als Prozess und Resultat der Gesetzgebung zu verstehen. Hierbei muss die Bindung jeder staatlichen Gewalt an die durch die nationale Verfassung und das Europarecht garantierten Grund- und Freiheitsrechte gewährleistet sein[13]. Zum besseren Verständnis für Begriffe, gesetzliche Regelungen und Gesetzesauslegungen

[24] Zur Entwicklung der Grundrechte in Europa und Nordamerika: s. Brugger, JuS 2003, 320 (321 f.); Hartmann JJZG Bd. 8 2006/2007, S. 154; Anschütz, Drei Leitgedanken der Weimarer Reichsverfassung, 1923, S. 21 ff.

werden dabei historische Entwicklungen kurz dargestellt, soweit dies notwendig erscheint. Aus demselben Grund werden Beispiele aus der Praxis herangezogen, wenn Grund zu der Annahme besteht, dass diese zur Verdeutlichung der Problematik einer kurzen rechtlichen Würdigung bedürfen. Bezüge zu aktuellen Geschehnissen wie der Finanzmarktkrise, der Hochwasserkatastrophe oder der Einführung bestimmter gesetzlichen Regelungen (z.B. Anlegerverbesserungsschutzgesetz) fließen daher in die Arbeit ein, um einerseits die Möglichkeiten der medialen „Vermarktung" von gemeinnützigen Vereinen zu verdeutlichen, andererseits aber auch die generelle Notwendigkeit von Vereinen aufzuzeigen, Gemeinwohlbelange wahrzunehmen. Begriffsbildungen sind hierbei zur Erfassung der Materie wichtig und einschlägige Definitionen werden daher kurz dargestellt.

Non Profit-Organisationen sowie deren steuerliche Behandlung waren bereits vielfach Schwerpunkt von Dissertationen und Lehrbüchern[14]. Auch die steuerliche Einordnung des Zuschusses an eine gemeinnützige Körperschaft wurde bereits häufiger diskutiert[15], ohne sich jedoch detailliert mit den verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber einer Subvention zu befassen. Die Arbeit wird daher die indirekte Subventionierung von gemeinnützigen Vereinen durch Steuervorteile oder andere Privilegien nicht erneut aufgreifen. Die aktuelle Diskussion, wann „Gemeinnützigkeit" eines Vereines anzunehmen ist, wird hingegen einbezogen. Vielfältige Literatur und Rechtsprechung existieren zur Frage, ob Subventionierungen von Unternehmern zu Eingriffen in Freiheits- und Gleichheitsrechte des nichtbegünstigten Konkurrenten führen können (Art. 12, 14 und Art. 3 GG), die aber unter Umständen verfassungsrechtlich gerechtfertigt sind. Ob diese Erkenntnisse auch auf gemeinnützige Vereine ohne weiteres übertragen werden können, wurde in einigen Monographien bereits behandelt[16]. Der Schwerpunkt lag hierbei jedoch im Wesentlichen auf der rechtlichen Auseinandersetzung mit der Aufklärungs- und Informationstätigkeit der Vereine und der Darstellung der deliktsrechtlichen Haftung bzw. des deliktsrechtlichen Schutzes. Ob die staatliche Förderung eines Privaten, der eine staatliche Aufgabe wahrnimmt, dazu führt, dass auch die geförderte Stelle dem Staat zuzurechnen ist, wurde in der Literatur schon erörtert[17], jedoch ohne die Folgen aufzuzeigen. Im Rahmen der hier vorgenommenen Betrachtung ist die Klärung jedoch essentiell. Kommt man zu dem Ergebnis, dass eine Zurechnung zum Staat erfolgt, ist die Verbraucherzentrale kein Grundrechtsberechtigter, sondern grundrechtsverpflichtet. Die weitere Untersuchung müsste dann dahingehend erfolgen, ob die finanzierte Tätigkeit der Verbraucherzentrale verfassungsrechtlich bedenklich ist, d.h. Dritte durch deren Äußerungen, Boykotts, Beratungen oder Informationen in ihren Grundrechten betroffen werden. Wird diese Frage jedoch verneint, steht nicht mehr die Tätigkeit der Verbraucherzentrale im Fokus der näheren Betrachtung, sondern ausschließlich deren staatliche Förderung, die unter Um-

[25] Vgl. Wünschig, Perspektiven eines europarechtskonformen Gemeinnützigkeits- und Zuwendungsrechts, S. 21 ff.; Herrnkind, Steuerliche Förderung von Sportvereinen; S. 20 ff.; Jachmann, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, S. 3 ff.; Lissner, Das Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht unter dem Einfluss der europäischen Grundfreiheiten, S. 17 ff.; Müller, Die steuerliche Rahmenbedingungen der gemeinnützigen GmbH, S. 1 ff.; Hüttemann, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, S. 1 ff.; Seer/Wolsztynski, Steuerrechtliche Gemeinnützigkeit der öffentlichen Hand, S. 13 ff.; Schauhoff, Handbuch der Gemeinnützigkeit, § 1 Rn. 4; Fischer, Ausstieg aus dem dritten Sektor, Juristische Probleme bei Beendigung der Gemeinnützigkeit, S. 7 ff.; Boddenberg, Negative Produktinformation, S. 21 ff.; Sojka, Vorläufiger Rechtsschutz und Informationspolitik, S. 175 ff.

[26] Seer/Wolsztynski, Steuerrechtliche Gemeinnützigkeit der öffentlichen Hand, S. 170 ff. m.w.N.

[27] Boddenberg, Negative Produktinformation – Die Rechtmäßigkeit von staatlichen, staatlich finanzierten und privaten negativen Produktinformationen, S. 146 ff.; Sojka, Vorläufiger Rechtsschutz und Informationspolitik, S. 175 ff.

[28] Boddenberg, Negative Produktinformation – Die Rechtmäßigkeit von staatlichen, staatlich finanzierten und privaten negativen Produktinformationen, S. 179 f.; Sojka, Vorläufiger Rechtsschutz und Informationspolitik, S. 93 ff.

ständen vergleichbare Dritte an dieser Förderung nicht teilhaben lässt oder durch die potentielle Konkurrenten langsam vom Markt verdrängt werden.

Insoweit bezweckt die hier erfolgende Untersuchung eine sinnvolle Ergänzung, da in der Literatur bisher nicht erörtert wurde, wer als Konkurrent der Verbraucherzentralen gelten kann und wessen Grundrechte konkret durch die Förderung der Verbraucherzentralen tangiert sein könnten. Unklar ist bisher auch, wer sich im Wege des Konkurrentenschutzes gegen die Förderung der Verbraucherzentralen zur Wehr setzen kann bzw. ein Recht auf Gleichstellung bei staatlichen Fördermaßnahmen hat. Umfangreiche Literatur findet sich zu der Frage, was unter einer „staatlichen" Information zu verstehen ist[18], was hier nur am Rande untersucht wird, nämlich um zu klären, ob es sich auch bei der Information einer Verbraucherzentrale um eine solche Information handelt.

Auf Grund der Vielzahl von veröffentlichten Monographien und Lehrbüchern soll diese Dissertation sich im Wesentlichen auf die verfassungsrechtliche Legitimation der staatlichen Förderung der Verbraucherzentralen konzentrieren. Kartell-, haftungs-, delikts- und strafrechtliche Fragestellungen werden nicht näher behandelt. Die Relevanz des Unionsrechts, insbesondere der EU-Grundrechte und ob diese insoweit mit den Vorgaben des Grundgesetzes übereinstimmen, wird im Rahmen der Untersuchung nicht näher berücksichtigt, abgesehen von der Klärung des insoweit bestehenden nationalen Handlungsspielraums. Inwieweit die Europäische Union eine „Aufsicht" über den mitgliedstaatlichen (Bundes-)Haushalt ausübt, wird ebenfalls nicht erörtert.[19] Auch zivilrechtliche Ansprüche gegenüber gemeinnützigen Vereinen oder öffentlich-rechtliche Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten gegenüber dem Staat werden nicht weiter dargestellt, da diese Thematik in anderen Arbeiten umfangreich behandelt wurde[20]. Die Analyse wird primär darauf abstellen und danach differenzieren, inwieweit der gemeinnützige Verein gegen Entgelt oder unentgeltlich am Markt auftritt (Konkurrenz zu wirtschaftlichen Unternehmern und gemeinnützigen Vereinen) oder nur unentgeltlich (Informations- und Beratungstätigkeit) tätig wird, wobei andere nicht oder geringer geförderte gemeinnützige Vereine oder Unternehmen benachteiligt werden. Da sich bisher keine Monografie mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die staatliche Förderung der praktischen Arbeit und Tätigkeit der Verbraucherzentralen im Einzelnen auseinandersetzt[21], wird die Befassung hiermit den Schwerpunkt der Arbeit darstellen.

[29] Vgl. u.a. Uddin, Die Richtigkeit staatlicher Verbraucherinformationen im Bereich komplexer Informationsmaterialien, S. 1 ff.; Seemann, Behördliche Produktinformation im europäischen und deutschen Lebensmittelrecht, S. 1 ff.; Schürmann, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, S. 1 ff.; Voit, LMuR 2012, S. 9 ff.; Voland, DVBl. 2011, 1262 ff.; Vonhoff, MMR 2012, 571 ff; Waechter, ZUR 1995, 145 f.; Ulbrich, WRP 2005, 940 f.; Wollenschläger, VerwArch 102 (2011), S. 21 ff; Peifer, ZLR 2011, 161 ff.

[2:] Vgl. hierzu Loscher, Präventive Aufsicht der Europäischen Union über den Bundeshaushalt, S. 37 ff.

[31] Vgl. u.a. Boddenberg, Negative Produktinformation – Die Rechtmäßigkeit von staatlichen, staatlich finanzierten und privaten negativen Produktinformationen, S. 185 ff.

[32] Keine Auseinandersetzung mit der Subventionierung der Tätigkeit der Verbraucherzentralen bei Rick, Verbraucherpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, S. 239 f.; Klug, Die Repräsentation von Verbraucherinteressen: Organisation, Aggregation, Legitimation, S. 71 f.; Abbé, Verbraucherschutz durch Transparenz?, S. 19 f.

Teil 1: Grundlagen

A. Verbraucherschutz – Ziele und Aufgaben

I. Verbraucherschutz – ein Prinzip von Verfassungsrang?

1. Einleitung

Die Politik sieht sich beim Verbraucherschutz grundsätzlich in der Pflicht[22]. Verbraucherpolitik umfasst dabei alle staatlichen oder staatlich geförderten Maßnahmen, die darauf abzielen, das Ungleichgewicht zwischen Produzenten und Konsumenten zu mildern und dem Konsumenteninteresse zu angemessener Durchsetzung zu verhelfen[23]. Die Bundes- und die Landespolitik versuchen daher, Verbraucherschutz zu gewährleisten.[24] Auch für die deutsche Gesetzgebung ist der Verbraucherschutz originäres Ziel.[25] Eine besondere Schutzwürdigkeit des Verbrauchers und das damit verbundene Verbraucherleitbild werden hierbei immer wieder aus der Rede des damaligen amerikanischen Präsidenten Kennedy[26] vor dem Kongress der Vereinigten Staaten von Amerika abgeleitet, der erstmals vier Verbrauchergrundrechte vorschlug: das Recht auf Sicherheit, das Recht auf Information, das Recht auf Wahlfreiheit und das Recht auf Gehör.[27] Umso überraschender ist es, dass die verfassungsrechtlichen Wurzeln kaum thematisiert werden. Man könnte dies damit begründen, dass staatliche Förderungen von Tätigkeiten und Personen nicht zwingend aus der Verfassung abgeleitet werden müssen[28], wobei dies sicherlich zu kurz gegriffen wäre, da der Staat sich bei der Wahrnehmung des Verbraucherschutzes selbst in der Pflicht sieht und damit ein Fördergebot besteht, das sich dann aber aus der Verfassung ergeben muss.[29] Begriffe wie „Verbraucherschutz“ und „Verbraucher“ kennt das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland bis heute nicht. Die Kompetenzkataloge der Art. 70ff. GG für die Gesetzgebung werden zwar auch als Staatsaufgabenkataloge verstanden[30], wobei Bestimmungen über den Verbraucherschutz in der Regel als Teil des Rechts der Wirtschaft i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG angesehen werden[31]. Zur grundgesetzlichen Herleitung und Begründung des Verbraucherschutzes genügen diese Kompetenzregelungen[32] jedoch nicht, da sie keine Schutzpflichten entfalten. Nachfolgend werden daher einzelne Grundrechte (2.) und das Sozialstaatsprinzip (3.) zur Bestimmung der Aufgaben und Ziele des Verbraucherschutzes in der Verfassung herangezogen.

---

[33] Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD- Deutschlands Zukunft gestalten, 18. Legislaturperiode, S. 124 ff.

[34] Zischka, Die Rechtsetzungskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes, S. 8 m.w.N.

[35] So ist wohl auch die Rede aus dem Jahr 1975 von Norbert Reich im Kolloquium in Montpellier zu verstehen, veröffentlicht in: Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die gerichtlichen und außergerichtlichen Möglichkeiten des Verbraucherschutzes, Kolloquium, S. 226 ff.

[36] Rede der Bundesministerin der Justiz, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, MdB, zum 100jährigen Jubiläum der Zentrale zur Bekämpfung des Unlauteren Wettbewerbs e.V. am 09.05.2012 in Berlin.

[37] Abgedruckt bei v. Hippel, Verbraucherschutz, S. 281 ff.

[38] Pfeiffer, NJW 2012, 2609.

[39] Kluckert, Zuwendung und Gesetz, S. 14.

[3:] Kluckert, Zuwendung und Gesetz, S. 14.

[41] Isensee, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Band IV, Aufgaben des Staates, § 73 Rn. 42 m.w.N.; a.A. Papier, Rechtspolitik im Namen des Verbrauchers, FAZ vom 09.05.2014, S. 16, der deutlich macht, dass das Verbraucherschutzrecht in Art. 70 ff. GG nicht explizit geregelt ist.

[42] BVerfG, Beschluss vom 25.06.1969, 2 BvR 128/66 = BVerfGE 26, 246 (254); Jarass/Pieroth, GG, Art. 74 Rn. 29.

[43] Zu den Verwaltungskompetenzen und Finanzierungszuständigkeit im Verbraucherschutz vgl. unten, Teil 2 A.

2. Verankerung des Verbraucherschutzes in den Grundrechten

a. Vorbemerkung

Der Begriff und die Funktionen eines Grundrechts werden vom Grundgesetz nicht definiert.[33] Die abwehrrechtliche Dimension der Grundrechte dürfte aber der Normalfall sein, wonach ein subjektives Recht den individuellen Freiheitsraum sichert.[34] Als Abwehrrechte stellen Grundrechte demnach Beeinträchtigungsverbote dar. Sie sind aber grundsätzlich nicht als Verbot formuliert[35], sondern als Gewährleistungsnormen, die ein bestimmtes Gut des Grundrechtsträgers sichern. Aus der Gewährleistung des Schutzgutes folgt das Verbot, das Schutzgut zu beeinträchtigen, woraus sich demnach auch eine Schutzpflicht des Staates ableiten lässt, der Staat also seine Bürger vor Gefahren schützen muss. Diese Gefahr kann auch von anderen Privatpersonen ausgehen.[36] Klärungsbedürftig ist aber insoweit, wie weit der Schutzauftrag reicht. Nicht jedes Verbraucherinteresse begründet automatisch grundrechtliche Schutzansprüche.[37] Auch der Staat in Form des Gesetzgebers zielt mit der Einräumung subjektiver Verbraucherrechte regelmäßig nicht auf den Schutz des einzelnen Verbrauchers, sondern auf übergreifende soziale Belange.[38] Man wird daher differenzieren müssen: Die Schutzpflicht aus den Grundrechten greift erst ein, wenn ein grundrechtlich geschütztes Interesse in einer Intensität beeinträchtigt wird, die verfassungsrechtlich nicht mehr hinnehmbar ist.[39] Anknüpfend an diese Schutzpflichten des Staates kann die Bestimmung der staatlichen Verbraucherschutzaufgabe auf Ebene des Verfassungsrechts erfolgen. Der Verbraucherschutz ist hierbei Teil des Wirtschaftslebens[40] und setzt sich dabei aus Schutzgütern zusammen, die sich in den Grundrechten widerspiegeln: Die Menschenwürde als obersten Verfassungswert (b.), das Recht auf körperliche Unversehrtheit (c.) und die freie Entfaltung der Persönlichkeit (d.).[41]

b. Menschenwürde

aa. Objektformel

Das in Art. 1 Abs. 1 S. 1 GG verankerte Grundrecht der Menschenwürde nimmt eine zentrale Rolle für die freiheitlich konzipierte Wirtschaftsordnung ein.[42] Art. 1 Abs. 1 S. 1 GG gewährleistet die Unantastbarkeit der Menschenwürde und damit ein menschenwürdiges Dasein[43]. Dieses Grundrecht wird oftmals als Interpretationsreserve oder als Auffangfunktion[44] bezeichnet, die nicht als subsidiäre Nachrangigkeit verstanden werden darf.[45] Teilweise wird auch die Ableitung von Grundrechten aus der Menschenwürde angezweifelt.[46] Dies darf zwar skeptisch betrachtet werden, da das kaum der systematischen Stellung dieses Rechts gerecht werden würde. Denn dieses Grundrecht ist nicht nur

[44] Graf von Kielmansegg, JuS 2009, 19 (20).
[45] Kingreen/Poscher, Grundrechte Staatsrecht II, Rn. 81.
[46] Ausnahme: Zensurverbot in Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG.
[47] Gerbig, Grundrecht auf staatlichen Schutz, S. 61.
[48] Durner, VVDStRL 70 (2011), 398 (427).
[49] Durner, VVDStRL 70 (2011), 398 (428); Schmidt, NJW 2002, 25 (30); Breuer, DV 36 (2003), 271 (287).
[4:] Durner, VVDStRL 70 (2011), 398 (427), Fn. 150.
[51] Stober/Korte, Öffentliches Wirtschaftsrecht - AT, Rn. 599 f.
[52] Anders als in den unionsrechtlichen Vorgaben wie Art. 12, Art. 169 AEUV, Art. 37 f. EU-GR-Charta ist im Grundgesetz keine Regelung enthalten, wonach die Verbraucherpolitik auf ein hohes Schutzgut ausgerichtet ist, weitere Nachweise zu unionsrechtlichen Vorgaben: Stober/Korte, Öffentliches Wirtschaftsrecht- AT, Rn. 897.
[53] Stober/Korte, Öffentliches Wirtschaftsrecht - AT, Rn. 602.
[54] Zum abgeleiteten Begriff: Stober/Korte, Öffentliches Wirtschaftsrecht - AT, Rn. 602.
[55] Gärditz in: Maunz/Dürig, GG, Art. 16a Rn. 455.
[56] BVerfGE 51, 97 (105); Stober/Korte, Öffentliches Wirtschaftsrecht - AT, Rn. 602.
[57] Herdegen in: Maunz/Dürig, GG, Art. 1 Abs. 1 Rn. 22.

Basis eines verfassungsrechtlichen Wertsystems[47], sondern besitzt auch eine besondere Wertigkeit, da eine grundsätzliche Tabuisierung nach Art. 79 Abs. 3 GG erklärt wurde und eine explizite Schutzpflicht des Staates bezüglich dieses Rechtsgutes besteht (Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG).[48] Unklar und bedeutungsoffen ist jedoch, was die Würde des Menschen ausmacht.[49] Das Bundesverfassungsgericht wendet in derartigen Fällen eine Konkretisierung und Modifizierung der Objektformel an[50], wonach man dem Menschen nicht den Wert absprechen darf, der ihm aufgrund seiner Eigenschaft als Person zukommt, weil damit eine Verachtung seiner Würde einhergeht.[51] Daran anknüpfend wurden in der juristischen Literatur Fallgruppen zur Menschenwürde mit drei Facetten gebildet. Danach schützt die Menschenwürde die körperliche und seelische Identität, die rechtliche Gleichheit aller Menschen und die grundsätzliche Möglichkeit des Einzelnen, seine eigenen Bedürfnisse befriedigen zu können.[52]

bb. Schutz der körperlichen und seelischen Identität

Zum Schutz der körperlichen und seelischen Identität gehört das Allgemeine Persönlichkeitsrecht.[53] Auch das Bundesverfassungsgericht leitet das Allgemeine Persönlichkeitsrecht in der spezifischen Form der informationellen Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ab[54] und führte im wegweisenden Volkszählungsurteil aus: *„Unter den Bedingungen der modernen Datenverarbeitung wird der Schutz des Einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten von dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG umfasst. Das Grundrecht gewährleistet insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen".*[55]

Das Recht auf (informationelle) Selbstbestimmung gehört aus Sicht der Verbraucherpolitik zum Verbraucherschutz. Die Bundesregierung führt insoweit aus: *„Die Digitalisierung birgt unzweifelhaft auch wirtschaftliche Vorteile, sie stellt den Verbraucherschutz jedoch vor neue Herausforderungen.[…] Dabei sind die Stärkung von Selbstbestimmung, die Gewährleistung von Wahlfreiheit und Transparenz, umfassende und verständliche Verbraucherinformationen und Sicherheit im Netz entscheidend. […] Besondere Bedeutung besitzt dabei der Verbraucherdatenschutz."*[56]

Der Schutzumfang des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist sehr weit gefasst. Nicht nur sensible Daten, sondern auch der Umgang mit personenbezogenen Daten, die für sich genommen nur geringen Informationsgehalt haben, kann, je nach seinem Ziel und den bestehenden Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten, grundrechtserhebliche Auswirkungen auf die Privatheit und Verhaltensfreiheit des Betroffenen haben.[57] Selbst dann, wenn der Einzelne sich in die Öffentlichkeit begibt, schützt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dessen Interesse, dass die damit ver-

[58] Di Fabio, JZ 2004, 1 (5 f.); Graf Vitzthum, JZ 1985, 201 (205 f.); Herdegen in Maunz/Dürig, GG, Art. 1 Abs. 1 Rn. 21.
[59] Herdegen in: Maunz/Dürig, Art. 1 Abs. 1 Rn. 25.
[5:] Stober/Korte, Öffentliches Wirtschaftsrecht - AT, Rn. 603.
[61] Stober/Korte, Öffentliches Wirtschaftsrecht - AT, Rn. 603.
[62] BVerfGE 87, 209 ff.; 30, 1 (25 ff.); 115, 118 (153).
[63] Kingreen/Poscher, Grundrechte Staatsrecht II, Rn. 417, 426; Stober/Korte, Öffentliches Wirtschaftsrecht - AT, Rn. 603.
[64] So wohl auch Stober/Korte, Öffentliches Wirtschaftsrecht - AT, Rn. 716.
[65] Zuletzt BVerfG, NVwZ 2019, 381 (383).
[66] BVerfGE 65, 1.
[67] Verbraucherpolitischer Bericht der Bundesregierung 2016, S. 10.
[68] BVerfG, NVwZ 2019, 381 (383).

bundenen personenbezogenen Informationen nicht ohne weiteres im Zuge automatisierter Informationserhebung zur Speicherung mit der Möglichkeit der Weiterverwertung erfasst werden[58].

cc. Befriedigung der eigenen Bedürfnisse

Im Rahmen der Gewährleistung der Befriedigung der eigenen Bedürfnisse folgt die Verpflichtung des Staates zur Gestaltung einer menschenwürdigen Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie einer Grundversorgung der Bürger.[59] Eine solche Grundversorgung muss dem Bürger die Möglichkeit geben, seine elementaren Grundbedürfnisse in Form von Gütern zu befriedigen.[60] Die Garantie der Teilnahme der eigenverantwortlichen Konsumentscheidung - und damit am Markt - ist damit folgerichtig ebenfalls Ausfluss der Menschenwürde.[61] Daraus ergibt sich aber noch kein konkreter Schutzauftrag, sondern lediglich die Gewährleistung eines Mindestmaßes an Schutz. Der zu schaffende Mindeststandard hängt von der Empfindlichkeit des jeweiligen Schutzgutes und dem faktisch Möglichen ab.[62] Für den Gesetzgeber kann sich daraus die Pflicht ergeben, ein Minimum an herstellungs- und beschaffenheitsbezogenen Sicherheitsanforderungen für Verbraucherprodukte und Möglichkeiten für ein Einschreiten der Exekutive zu schaffen. Diese trifft sogar die Pflicht, bei konkreten Anhaltspunkten für von Waren bzw. Produkten ausgehende Gefahren einzugreifen. Das kann durch die Verhängung von Produkt- oder Warenverboten erfolgen oder auch durch Wahrnehmung einer Aufklärung/Information durch Warnungen. Wenn keine Gefahr durch ein Konsumgut festgestellt werden kann, ist das Grundrecht der Menschenwürde nicht tangiert. Aus der Menschenwürde lässt sich daher die Gewährleistung eines Mindestschutzes ableiten, aus ihr ergeben sich jedoch nicht darüber hinausgehende Rechte wie das Recht auf Information über das beste, günstigste oder sicherste Produkt. Ein zwingendes Gebot zur Gewährleistung des bestmöglichen und absoluten Schutzes existiert nicht[63] und kann sich auch nicht aus den Grundrechten ergeben. Überdies darf der Staat einen bestehenden höheren Schutzstandard zurücknehmen, sofern ein Mindestschutz weiterhin gewährleistet wird.[64] Die Vorstellung der konkreten Gewährleistung der Menschenwürde ist hierbei auch zeitlichen Änderungen unterworfen.[65] Entsprechende Informationsverbreitungen sind damit grundsätzlich zeitlich zu begrenzen, denn mit der Information einhergehende Grundrechtsbeeinträchtigungen geraten mit der zunehmenden Dauer der Veröffentlichung außer Verhältnis zu den mit der Veröffentlichung erreichbaren Zwecken. Je länger die Verbreitung daher andauert, umso größer wird die Diskrepanz zwischen der über die Zeit steigenden Gesamtbelastung des Unternehmens einerseits und dem abnehmenden Wert der Information für die Verbraucherinnen und Verbraucher andererseits, und umso weniger ist den Betroffenen die Veröffentlichung zuzumuten[66]. Ohne zeitliche Begrenzung einer grundrechtsbeeinträchtigenden Information ist diese als unangemessen und damit als unverhältnismäßig anzusehen.

[69] BVerfG, NJW 2008, 1505 f.
[6:] BVerfGE 82, 60 (85); 84, 133 (158); 99, 216 (233).
[71] Stober, Grundrechtsschutz der Wirtschaftstätigkeit, S. 29.
[72] Offen gelassen von BVerfG NJW 2018, 2113.
[73] Isensee in: Isensee/Kirchhof, HStR, Band IX, § 191 Rn. 270; Hermes, Das Grundrecht auf Schutz, S. 241.
[74] Durner, VVDStRL 70 (2011), 398 (427).
[75] Isensee in: Isensee/Kirchhof, HStR, Band IX, § 191 Rn. 292.
[76] Vgl. Stober/Korte, Öffentliches Wirtschaftsrecht - AT, Rn. 604 mit dem Beispiel der Veranstaltung von Laserdrome- und Paintballspielen, die von Verwaltungsgerichten zunächst als Verletzung der Menschenwürde eingestuft wurden, mittlerweile aber eher als Cowboy- und Indianerspiele angesehen werden.
[77] BVerfG, NJW 2018, 2109 (2114).

c. Recht auf körperliche Unversehrtheit

Art. 2 Abs. 2 GG garantiert als Grundrecht die körperliche Unversehrtheit. Was darunter genauer zu verstehen ist, bleibt offen. Das Bundesverfassungsgericht hatte mehrfach Gelegenheit, sich dazu zu äußern, ob sich der gesundheitliche Verbraucherschutz aus Art. 2 Abs. 2 GG ableiten lässt[67], sich bisher aber noch nicht klar und abschließend positioniert. Zutreffend wird aber aus Art. 2 Abs. 2 GG eine staatliche Schutzpflicht konstruiert.[68] Legt man Art. 2 Abs. 2 GG dahingehend aus, dass dieses Grundrecht keine personenbezogene Bereichseinschränkung enthält und „jeden" vor lebens- und gesundheitsbedrohlichen Szenarien schützt, gilt das auch und erst recht für Verbraucher, die sich als personenbezogene Teilgruppe auf dieses Grundrecht berufen können.[69] Auch Verbrauchern drohen Gefahren, die von Konsumgütern ausgehen und eine Beeinträchtigung für Leben und Gesundheit darstellen können.[70] Die Schutzpflicht des Art. 2 Abs. 2 GG erstreckt sich im Verbraucherschutz aber ausschließlich auf den warenbezogenen Verbraucherkonsum, d.h. auf Gefahren, die von Produkten für Endkunden ausgehen, nicht aber auf Dienstleistungen[71], da von diesen selbst (anders als bei Waren) grundsätzlich keine (erhebliche) Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit zu gewärtigen ist. Kleinere Belästigungen sind hierbei hinzunehmen, wenn der Staat im Übrigen seinen grundrechtlichen Schutzpflichten nachkommt.[72]

d. Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit

Nach Art. 2 Abs. 1 GG hat jeder das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit. Insbesondere im Privatrecht und damit im allgemeinen wirtschaftlichen Verbraucherschutz spielt die wirtschaftliche Entfaltungsfreiheit als Ausfluss des Grundrechts eine wesentliche Rolle, da sich daraus für Verbraucher eine Konsum- und Vertragsfreiheit ableiten lässt.[73] Die Konsumfreiheit eröffnet dem Verbraucher das Recht, nach Gutdünken wirtschaftliche Güter und Dienstleistungen zu erwerben und sie unabhängig vom objektiven Bedarf zu ge- und verbrauchen.[74] Die Vertragsfreiheit ist noch essentieller, da sie das rechtliche Instrumentarium zur Ausübung von Konsumfreiheit gewährleistet und Personen das Recht eröffnet, Verträge über materielle Güter und Dienstleistungen abzuschließen, inhaltlich zu gestalten und aufzuheben.[75] Daraus ergibt sich das Recht des Verbrauchers zur Auswahl des Vertragspartners und zur Gestaltung der Vertragsinhalte.[76]

Sowohl Konsum- als auch Vertragsfreiheit lassen sich aus dem übergeordneten Prinzip der Privatautonomie gewinnen, welche die Willens- und Gestaltungsfreiheit bezüglich privater Rechtsverhältnisse ausdrückt.[77] Der Verbraucherschutz im Vertrags- und damit primär im Privatrecht wird grundsätzlich mit der Privatautonomie begründet.[78] Schwierigkeiten bereitet nur, dass die Privatautonomie den Staat zunächst nicht bindet, da hier ausschließlich Rechte von und zwischen Privaten behandelt werden. Die Grundrechte sind aber zugeschnitten auf die Bindung der staatlichen Gewalt (Art. 1 Abs. 3 GG). Auf die Privatautonomie kann sich als private Vertragspartei sowohl der Verbraucher als auch der Unternehmer berufen. Das Verhältnis zwischen diesen wird dabei grundsätzlich nicht direkt

[78] BVerfGE 53, 135 (146); 95, 173 (184); 105, 252 (252 f.)
[79] Stober/Korte, Öffentliches Wirtschaftsrecht - AT, Rn. 601.
[7:] Weiß, Die rechtliche Gewährleistung der Produktsicherheit, S. 62 f.
[81] Weiß, Die rechtliche Gewährleistung der Produktsicherheit, S. 48.
[82] Hier kann sich der Anspruch aber aus Art. 2 Abs. 1 GG oder Art. 1 Abs. 1 GG ergeben.
[83] Stober/Korte, Öffentliches Wirtschaftsrecht - AT, Rn. 600.
[84] Stober/Korte, Öffentliches Wirtschaftsrecht - AT, Rn. 715.
[85] Stober/Korte, Öffentliches Wirtschaftsrecht - AT, Rn. 715.
[86] Stober/Korte, Öffentliches Wirtschaftsrecht - AT, Rn. 715.
[87] Isensee, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Band VII, § 150 Rn. 6 ff.
[88] Di Fabio, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 2 Rn. 101.
[89] Vgl. die Ausführungen in BVerfG, NJW 1994, 36 (38).