

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XI
Literaturverzeichnis	XXX
Einführung	1
A. Problemstellung	1
B. Zielsetzung	3
C. Gegenstand und Gang der Untersuchung	3
Teil 1 Grundlagen	6
A. Verbraucherschutz – Ziele und Aufgaben	6
I. Verbraucherschutz - ein Prinzip von Verfassungsrang?	6
1. Einleitung	6
2. Verankerung des Verbraucherschutzes in den Grundrechten	7
a. Vorbemerkung	7
b. Menschenwürde	7
aa. Objektformel	7
bb. Schutz der körperlichen und seelischen Identität	8
cc. Befriedigung der eigenen Bedürfnisse	9
c. Recht auf körperliche Unversehrtheit	9
d. Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit	10
3. Den Verbraucherschutz ergänzende Grundrechte und grundrechtsgleiche Rechte	11
4. Sozialstaatsprinzip	12
II. Verbraucherschutz als (rechtlicher) Begriff	15
1. Ziel der Verbraucherpolitik	15
2. Verbraucher	16
3. Verbraucherleitbild	17
a. Mündiger Verbraucher	17
b. Verletzlicher Verbraucher	18
c. Stellungnahme	19
4. Definition des Verbraucher-Schutzes	23
III. Verbraucherschutz-Gesetzgebung	24
B. Verbraucherschutz in den verschiedenen Rechtsgebieten	29
I. Öffentlich-rechtlicher Verbraucherschutz durch Behörden	29
1. Öffentlich-rechtlicher Verbraucherschutz	29
2. Allgemeine Verbraucherschutzbehörde?	30
3. Spezifische Behörden im Verbraucherschutz	31
a. Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit	31
b. Ministerien für Verbraucherschutz und Landesämter für Verbraucherschutz	33
c. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht	35
d. Bundeskartellamt	37
e. Bundesnetzagentur	39

f.	Ermittlungsbehörden	40
g.	Gewerbebehörden	41
h.	Datenschutzbeauftragte der Länder und des Bundes	43
i.	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik	47
4.	Kammern (mittelbare Staatsverwaltung)	47
a.	Allgemeine Einordnung	47
b.	Handwerkskammern?	48
c.	Industrie- und Handelskammern?	50
5.	Zwischenergebnis	52
II.	Zivilrechtlicher Verbraucherschutz	53
1.	Grundsatz der Privatautonomie	53
a.	Pacta sunt servanda?	54
aa.	Kontrahierungszwang	54
bb.	Grenzen der Gestaltungsfreiheit	55
cc.	Formfreiheit und Formzwang	56
b.	Lehren aus der Finanzmarktkrise	57
c.	Gewährung von Beratungs- und Prozesskostenhilfe	58
aa.	Durchsetzung von Individualinteressen	58
bb.	Absicherung der anwaltlichen Vertretung	59
cc.	Unternehmerisches Eigeninteresse der Vertreter?	60
2.	Schiedsgerichte und Ombudsverfahren	61
3.	Verbraucherschutz durch Selbstregulierung des Marktes?	63
a.	Unternehmerleitbild	63
b.	Compliance	64
c.	Produktinnovation und Produktprüfung	65
d.	Management von Interessenkonflikten	66
e.	Training und Schulung der Mitarbeiter	66
4.	Zwischenergebnis	66
III.	Fazit: Unterscheidung der Formen und Ziele des öffentlich-rechtlichen und des zivilrechtlichen Verbraucherschutzes	67
1.	Reichweite des öffentlich-rechtlichen Verbraucherschutzes	67
2.	Reichweite des zivilrechtlichen Verbraucherschutzes	70
3.	Verzahnung der beiden Rechtsgebiete	70
C.	Verbraucherschutz durch Verbraucherzentralen	72
I.	Wahrnehmung der Verbraucherinteressen als zentrale Zielsetzung	72
1.	Interessenvertretung der Verbraucher	72
2.	Tätigkeitsbereiche	73
a.	Bildung und Information	73
b.	Erbringung sozialer Dienste	75
c.	Akteure mit politischen Forderungen	76
aa.	Vorgaben der Vereinsatzung oder Verbandssatzung?	76
bb.	Hochwasser	76
cc.	Finanzmarktkrise	76
dd.	Vergleichsportale	78
ee.	Lebensmittel – Klarheit und Wahrheit	79
ff.	Ampelcheck bei Lebensmitteln	81
d.	Warnfunktion	82

3.	Streitschlichtung?	85
II.	Aufgaben und Instrumente der Verbraucherzentralen	85
1.	Vorgaben der je eigenen Satzung	85
2.	Kollektive Rechtsdurchsetzung	87
a.	Klärung der Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung	87
b.	Klagebefugnis	87
c.	Musterfeststellungsklage	89
3.	Verbraucherberatung	90
a.	Hilfestellung für Verbraucher	90
b.	Umfang und Inhalt der Beratung	90
c.	Grenzen	97
4.	Verbraucheraufklärung	98
III.	Tätigkeit der Verbraucherzentralen als Maßnahmen des öffentlich-rechtlichen Verbraucherschutzes?	99
1.	Notwendigkeit der Zuordnung zur (nicht)staatlichen Sphäre für verfassungsrechtliche Prüfung	99
a.	Allgemeine Zuordnungsgrundsätze	100
aa.	Formen der finanziellen Förderung	101
i.	Projektbezogene Förderung	101
ii.	Institutionelle Förderung	101
iii.	Weiterleitung in privatrechtlicher Form (Zuwendungsvertrag)	101
iv.	Abschluss zivilrechtlicher Verträge (Leistungsaustausch)	101
v.	Weiterleitung in öffentlich-rechtlicher Form	101
bb.	Rechtsdurchsetzung	102
cc.	Verbraucherberatung	102
dd.	Verbraucherinformation und -aufklärung	102
b.	Beleihung der Verbraucherzentralen für die Verbraucherinformation und – aufklärung	103
c.	Tätigkeit eines Verwaltungshelfers	105
aa.	Leitbild des Bundesgerichtshofes	106
bb.	Anwendung auf Verbraucherzentralen	106
i.	Argumente für eine Bejahung des unselbständigen Erfüllungsgehilfen	106
ii.	Argumente für eine Verneinung des unselbständigen Erfüllungsgehilfen	107
iii.	Stellungnahme	108
2.	Exkurs: Indienstnahme der Verbraucherzentralen	109
3.	Ergebnis	109
IV.	Verbraucherschutz von Behörden und Verbraucherzentralen im Vergleich	109
D.	Förderung wegen Gemeinnützigkeitsstatus	111
I.	Allgemeine Förderung gemeinnütziger Tätigkeiten und Einrichtungen	112
1.	Grundlagen	112
a.	Historische Entwicklung	112
b.	Definition Gemeinnützigkeit	113
2.	Formen der Gemeinnützigkeit	116
a.	Anerkannte Gebiete der Gemeinnützigkeit	116

b.	Notwendigkeit des gemeinnützigen Zweckes	116
c.	Ideeller Verein und Vereinsrecht	117
d.	Andere gemeinnützige Non-Profit-Organisationen	118
e.	Gemeinnützigkeit von öffentlich-rechtlichen Körperschaften?	118
aa.	Non-Profit-Organisation?	118
bb.	Meinungsstand	119
cc.	Stellungnahme	119
3.	Gemeinnützigkeit von Verbraucherzentralen	120
a.	Verfolgung gemeinnütziger Zwecke	120
b.	Kollektiver Rechtsschutz	121
c.	Informationstätigkeit	123
d.	Entgeltliche Rechtsberatung	124
aa.	Legitimer Zweck für die Förderung?	124
bb.	steuerliche Zuordnung	125
i.	Zuordnung als wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb	125
ii.	steuerbegünstigter Zweckbetrieb	126
e.	Wegfall der steuerrechtlichen Gemeinnützigkeit	129
II.	Förderung von Verbraucherzentralen wegen ihrer gemeinnützigen Tätigkeit	131
1.	Förderung durch direkte Leistungen	131
a.	Definition Subvention	131
b.	Gesetzliche Grundlage?	133
c.	Durch Verwaltungsakt?	133
d.	Durch Vertrag?	135
aa.	Öffentlich-rechtlicher Vertrag	135
bb.	Zivilrechtlicher Vertrag?	135
cc.	Sonderfall: Weiterleitungsverträge	135
2.	Arten der Förderung	136
a.	Kurzfristige Projektförderung	136
b.	Langfristige Projektförderung und institutionelle Förderung	137
E.	Fazit	139

Teil 2: Anforderungen des Grundgesetzes an die Finanzierung der Verbraucherzentralen	140
A. Einleitung	140
B. Formelle Anforderungen	140
I. Einführung in die Problematik	140
II. Staatliche Aufgabe und Befugnisse	142
1. Information und Aufklärung	143
2. Rechtsdurchsetzung	143
3. Verbraucherberatung	144
4. Ergebnis	144
III. Kompetenzordnung des Grundgesetzes	144
IV. Kompetenz des Bundes	147
1. Gesetzesakzessorische oder gesetzessfreie Verwaltung	147
2. Art. 87ff., 83 Hs. 2 GG?	148
a. Unmittelbare Bundesverwaltung?	148
b. Mittelbare Bundesverwaltung?	148
c. Anwendung bei gesetzessfreier Verwaltung?	149
d. Zwischenergebnis	150
3. Vorrang einer Bundeskompetenz mit Vollzug durch die Länder gem. Art. 83 Hs. 1 GG?	151
a. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan des Bundes	151
b. § 65 BHO	153
c. Zwischenergebnis	154
4. Gesetzessfreie Verwaltung	155
a. Grundsatz nicht bestehenden ungeschriebenen Verfassungsrechts	155
b. Kompetenz kraft Natur der Sache	156
c. Kompetenz kraft Sachzusammenhangs	157
d. Annex-Kompetenz	159
e. Zwischenergebnis	161
5. Harmonisierung im Wege des Bestandsschutzes?	161
6. Reduktion des Zuordnungspostulats des Art. 30 GG?	161
a. Sozialstaatsprinzip?	162
b. Ableitung der Verwaltungskompetenz aus Gesetzgebungskompetenz?	162
c. Haushaltsgrundsätze?	162
d. Flurbereinigungsabkommen?	162
e. Staatsleitungsaufgabe?	162
7. Fazit	164
V. Kompetenz der Länder	164
VI. Verbot der Mischverwaltung	165
1. Finanzierungskompetenz im Grundgesetz	165
2. Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zur Mischverwaltung	166
3. Mischverwaltung bei Förderung der Verbraucherzentralen	167
4. Zwischenergebnis	170
VII. Fazit	170
C. Materielle Anforderungen an die Förderung	171
I. Sperre bzw. Überlagerung der nationalen Grundrechte durch Vorrang des EU-Rechts?	171

II. Wettbewerbsfreiheit als Abwehrrecht	173
1. Einordnung der Wettbewerbsfreiheit in die Grundrechte	173
2. Wesensgehalt und Schutzrichtung der Wettbewerbsfreiheit	174
a. Notwendige Differenzierungen	174
b. Sachlicher Schutzbereich	176
aa. Ausgangspunkt	176
bb. Wettbewerb	177
cc. Wettbewerbsfreiheit	179
dd. Ausprägungen des Schutzbereichs	181
(1.) Geschriebene wirtschaftsordnende Strukturnormen	181
(a.) Art. 16 GRCh	181
(b.) Beihilferegelungen des AEUV	182
(c.) Haushaltsgesetze und Haushaltsplan	182
(d.) Sonstige Regelungen	182
(2.) Geschriebene wirtschaftsordnende Regulierungsnormen	183
(a.) Vorschriften des UWG und UKlaG	183
(b.) Vorschriften des RDG	184
(3.) Ungeschriebene Normen	184
(4.) Grenzen der Wettbewerbsfreiheit	185
(a.) Durch Rechtsprechung gezogene Grenzen bei staatlicher Förderung	185
(b.) Erfüllung der Berufsvoraussetzungen	185
(c.) Zwischenergebnis	187
ee. Zusammenfassung	187
c. Persönlicher Schutzbereich	188
aa. Vorgaben der Wirtschaftsordnung	188
bb. Vorgaben der ungeschriebenen Wirtschaftsordnung	188
cc. Juristische inländische Person	188
i. Inländische Person	188
ii. Juristische Person	189
iii. Exkurs: Ehrenamtliche Mitarbeiter?	190
3. Eingriff in die Wettbewerbsfreiheit	190
a. „Klassischer“ Eingriff?	190
b. Eingriff auf Grund eines erlittenen Nachteils?	191
c. Mittelbarer Eingriff	194
aa. Zurechnung der Beeinträchtigung	195
i. Merkmal der Finalität	195
ii. Merkmal der Intensität	195
iii. Schutzzweck der Norm	197
bb. Funktionales Äquivalent des Eingriffs	198
d. Prüfkriterien	199
4. Konkurrenten der Verbraucherzentralen	199
a. Auswahl der Konkurrenten	199
b. Wichtige Vereinigungen	199
aa. Bund für Umwelt- und Naturschutz e.V.	199
bb. Deutsche Umwelthilfe e.V.	200
cc. Bezahlbare Energie e.V.	200
dd. Allgemeiner Deutscher Automobilclub e.V.	200
ee. Bund der Versicherten e.V.	201
ff. Verbraucherservice Bayern im Katholischen Deutschen Frauenverbund e.V.	201

gg. Verband privater Bauherren e.V.	202
hh. Verbraucherschutzverein gegen Unlauteren Wettbewerb e.V.	202
ii. Schutzvereinigung für Anleger e.V.	203
jj. Schutzgemeinschaft für Bankkunden e.V.	203
kk. Pro Bahn e.V.	204
ll. Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter e.V.	204
mm. Mietervereine	205
nn. Aktion Bildungsinformation e.V.	205
oo. Deutscher Konsumentenbund	205
pp. Foodwatch e.V.	206
qq. Fachverband Glücksspielsucht e.V.	206
rr. Deutsche Stiftung Patientenschutz e.V.	207
ss. Verbraucherinitiative e.V.	208
c. Gewerkschaften	208
d. Bundesinteressenvertretung für alte und pflegebetreffene Menschen (BIVA)	209
e. Freie Wohlfahrtsverbände	209
f. Verbraucherorganisationen aus anderen EU-Staaten	210
g. Akteure mit Gewinnerzielungsabsicht	212
aa. Wirtschaftliche Vereine, am Beispiel der Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main e.V.	212
bb. Rechtsanwaltschaft	213
cc. Versicherungsberatung durch Versicherungsvermittler	213
dd. Vergleichsportale	213
h. Ombudsleute	213
i. Staatliche Einrichtungen	213
5. Eingriff in die Wettbewerbsfreiheit der Verbraucherzentralenkonkurrenten	213
a. Prüfkriterien der Konkurrenten	213
b. Sachlicher Schutzbereich	214
aa. Wettbewerb	214
i. Verbraucherzentrale als Unternehmer(in)	214
ii. Unternehmereigenschaft des Konkurrenten	214
(1.) Wichtige Vereinigungen	214
(2.) Gewerkschaften	215
(3.) Bundesinteressenvertretung für alte und pflegebetreffene Menschen (BIVA)	216
(4.) Freie Wohlfahrtsverbände	216
(5.) Verbraucherorganisationen aus anderen EU-Staaten	216
(6.) Akteure mit Gewinnerzielungsabsicht	217
(7.) Staatliche Einrichtungen	217
(8.) Ombudsstellen	217
iii. Wettbewerbsverhältnis	217
(1.) Wichtige Vereinigungen	217
(a.) Fehlendes Wettbewerbsverhältnis	217
(b.) Vorliegen eines Wettbewerbsverhältnisses	220
(2.) Gewerkschaften	221
(3.) BIVA und Freie Wohlfahrtsverbände	221
(4.) Verbraucherorganisationen aus anderen EU-Staaten	221
(5.) Akteure mit Gewinnerzielungsabsicht	222

(a.) Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main e.V.	222
(b.) Rechtsanwälte	222
(c.) Versicherungsvermittler	225
(d.) Vergleichsportale	227
(6.) Ombudsstellen	228
bb. Wettbewerbsfreiheit	228
cc. Ausprägungen des Schutzbereichs	230
i. Ungeschriebene Normen	230
ii. Grenzen der Wettbewerbsfreiheit	230
(1.) Grenzen der Rechtsprechung bei staatlicher Förderung	230
(a.) Wichtige Vereinigungen	230
(b.) Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main e.V.	231
(2.) Erfüllung der Berufsvoraussetzungen	231
(a.) Wichtige Vereinigungen	231
(b.) Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main e.V.	232
c. Persönlicher Schutzbereich	233
aa. Vorgaben der ungeschriebenen Wirtschaftsordnung	233
bb. Juristische inländische Person	233
i. Exkurs: Verbraucherorganisationen aus anderen EU-Staaten als inländischer Person	233
ii. Juristische Person	233
d. Zusammenfassung	234
e. Mittelbarer Eingriff	235
aa. Ausgangspunkt	235
bb. Merkmal der Intensität	235
i. Unerträgliche Einschränkung der Wettbewerbsfreiheit	235
ii. Unerträgliche/ unzumutbare Schädigung der wirtschaftlichen Stellung des Nichtbegünstigten	236
iii. Nicht mehr zumutbare Schädigung der Wettbewerbsmöglichkeiten	237
iv. Existenzgefährdung	238
v. Wettbewerbsverzerrung mit Existenzbedrohung	239
cc. Funktionales Äquivalent des Eingriffs	240
i. Wettbewerbszentrale e.V.	240
ii. Gemeinnützige Vereine	241
dd. Ergebnis	241
III. Die Berufs-/Unternehmensfreiheit ergänzende Konkurrentengrundrechte	242
1. Art. 14 GG: sachlicher Schutzbereich/Abgrenzung zu Art. 12 GG?	242
a. Leistungsansprüche?	242
b. Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb?	243
c. Konkret verfestigte Vermögenspositionen?	243
2. Weitere Grundrechte?	244
a. Art. 9 Abs. 1 GG?	244
b. Art. 9 Abs. 3 GG?	245
c. Art. 5 Abs. 1 GG?	246
aa. Schutz des immateriell-ideellen Wettbewerbs als Leistungsrecht?	246
bb. Abwehrrechte der Konkurrenten?	247
d. Art. 4 Abs. 1 GG?	247

e.	Art. 2 Abs. 1 GG?	247
aa.	Schutzgehalt des Art. 2 GG	247
bb.	Vertragsfreiheit?	247
cc.	Wirtschaftsfreiheit	248
i.	Subsidiarität und Auffangfunktion des Grundrechts	248
ii.	Wirtschaftsfreiheit	249
f.	Art. 2 Abs. 2 GG?	250
IV.	Zwischenergebnis zur Verletzung von Freiheitsgrundrechten	250
V.	Verletzung von speziellen Gleichheitsrechten?	251
VI.	Art. 3 Abs. 1 GG (Wettbewerbsgleichheit)	252
1.	Rechtsanspruch?	252
2.	Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem	254
a.	Wesentliche Gleiches/ Vergleichsgruppe	254
aa.	Nichtwirtschaftliche Vereine	255
bb.	Wirtschaftliche Akteure mit Gewinnerzielungsabsicht?	256
cc.	Gewerkschaften?	257
dd.	Freie Wohlfahrtsverbände	257
ee.	Bundesinteressenvertretung für alte und pflegebetreffene Menschen (BIVA)?	258
ff.	Ombudsleute?	258
b.	Ungleichbehandlung	258
aa.	Nichtwirtschaftliche Vereine	258
bb.	Freie Wohlfahrtsverbände?	259
3.	Rechtfertigung der Ungleichbehandlung	260
a.	Rechtfertigender Grund	260
b.	Schwere der Ungleichbehandlung	261
aa.	Personenbezogen?	261
bb.	Sachbezogen	265
c.	Anwendung der Willkürformel	265
aa.	Benennung des Grundes für die Differenzierung	265
bb.	Sachlichkeit des Grundes	266
cc.	Willkür bei fehlender Förderung von nichtwirtschaftlichen Vereinen?	267
4.	Zwischenergebnis zur Konkurrentengleichstellung	272
III.	Prozessuale Durchsetzung: Formen und Arten von Rechtsschutz	
i.S.d.	Art. 19 Abs. 4 GG	272
1.	Das subjektive öffentliche Recht	272
2.	Konkurrentenabwehr	273
3.	Konkurrentenverdrängung	275
4.	Konkurrentengleichstellung	276
VIII.	Ergebnis der Grundrechtsprüfung	279
D.	(Soziale) Schutzpflichten zugunsten von Verbrauchern aus Art. 1 Abs. 1 GG oder speziellen Grundrechten (Untermaßverbot)	279
I.	Legitimität und Notwendigkeit zivilrechtlichen Verbraucherschutzes	279
1.	Wahrnehmung der sozialen Schutzpflichten durch Förderung der Verbraucherzentralen	279
2.	Verbraucherschutz in Verbraucherpolitik-Regimen	281
3.	Verbraucherschutzbeispiele aus Europa, Asien und Nordamerika	282

II. Zielführende und wirksame Ergänzung durch öffentlich-rechtlichen Verbraucherschutz	285
III. Erfordernis angemessener gesetzlicher Konkretisierung	286
1. Notwendigkeit einer Anhörung im zivilrechtlichen Verbraucherschutz?	286
2. Einführung einer Mischfinanzierung durch Stiftungsmodell?	287
3. Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Förderung der Verbraucherzentralen	287
Ergebnisse und Ausblick	289
A. Zusammenfassung der Ergebnisse der Untersuchung	289
B. Ausblick	291