

01/2022

Chemnitzer Wirtschaftswissenschaftliche Gesellschaft e.V.

## Tauglichkeit und Inhalte einer Technischen Anleitung (TA) Artenschutz/Wind zur Bewältigung des Konflikts zwischen Artenschutz und Windenergie

von Dr. Lara Klostermeier

Bei dem vorliegenden Beitrag handelt es sich um eine Zusammenfassung der Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades des Doctor juris von Lara Klostermeier. Die Doktorarbeit ist im Verlag für alternatives Energierecht in gebundener Fassung für 95,00€ erhältlich (ISBN: 978-3-941780-2-00).

### Problemstellung

Den Ausgangspunkt der vorgelegten Arbeit bildet der Umstand, dass aus dem Fehlen naturschutzfachlich allgemein anerkannter Maßstäbe für die Risikobewertung der Auswirkungen von Windenergieanlagen auf besonders geschützte Vogel- und Fledermausarten überlange Planungszeiträume für die Anlagenbetreiber\*innen resultieren. Derzeit regelt nicht der Bundesgesetzgeber die Vorgaben für die im Rahmen eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens durchzuführende artenschutzrechtliche Prüfung im Sinne der §§ 44 ff. BNatSchG, sondern die einzelnen Bundesländer erlassen unterschiedlich ausgestaltete Handlungsempfehlungen, anhand derer anlässlich jedes geplanten Windenergievorhabens faunistische Gutachten über den relevanten Artenbestand und die Risikobewertung angefertigt werden. Als problematisch erweist sich an dieser Praxis, dass den Handreichungen der Länder als behördeninterne Anweisungen nicht der Charakter einer allgemeingültigen Rechtsnorm zukommt. Die letztverbindliche Entscheidung über die rechtliche und fachliche

Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit einer Windenergieanlage obliegt infolgedessen den zuständigen Behörden in Ausübung der ihnen bislang zugestandenen naturschutzfachlichen Einschätzungsprerogative.

Diesen Zustand hat zuletzt das Bundesverfassungsgericht in seinem richtungsweisenden Beschluss vom 23.10.2018 (Az.: 1 BvR 2523/13, 1 BvR 595/14) beanstandet. Das Gericht nimmt den Gesetzgeber aufgrund des Mangels an vorhersehbaren Maßstäben im Artenschutzrecht in die Pflicht, das sich daraus für die Verwaltung und die Gerichte ergebende „Erkenntnisvakuum“ handelnd aufzulösen. Vor diesem Hintergrund seien normative Vorgaben zu erarbeiten, die eine rechtssichere Beurteilung der artenschutzfachlichen Tatbestandsmerkmale und einen umweltverträglichen Ausbau der Windenergie gewährleisten.

Im Hinblick auf die Endlichkeit fossiler Brennstoffe ist die Erhöhung des Anteils der klima- und ressourcenschonenden Stromversorgung durch den Umstieg auf die Nutzung Erneuerbarer Energien unumgänglich, wobei die Windenergie einen herausragenden Beitrag leistet.

### Ziele der Arbeit

Ziel dieser Arbeit war es deshalb, einen Rechtsrahmen zur Schaffung überregionaler artenschutzrechtlicher Standards hinsichtlich des Zulassungsrechts für Windenergieanlagen zu erarbeiten. Untersucht wurde, ob durch den Erlass einer bundesweit gültigen Technischen Anleitung „TA Artenschutz/Wind“ als rechtlich bindendes Instrumentarium ein anerkannter wissenschaftlicher Erkenntnisstand für die Vornahme der Artenschutzprüfung generiert werden kann. Der Gesetzgeber hat den Erlass einer Technischen Anleitung bereits

### In dieser Ausgabe

Tauglichkeit und Inhalte einer Technischen Anleitung (TA) Artenschutz/Wind zur Bewältigung des Konflikts zwischen Artenschutz und Windenergie von L. Klostermeier . . . . .	1
Die Korruptionsbekämpfung in Rettungsprogrammen zwischenstaatlicher Finanzinstitutionen von J. R. Berger . . . . .	4
Verfassungsrechtliche Anforderungen an die staatliche Unterstützung von gemeinnützigen Vereinen unter besonderer Berücksichtigung der finanziellen Förderung der Verbraucherzentralen von K. Gömer . . . . .	8
Zitate und Veranstaltungshinweise . . .	12

selbst im Maßnahmenplan des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) zur Stärkung des Ausbaus der Windenergie an Land vom 07.10.2019 zur Sicherstellung einer einheitlichen Anwendung des Artenschutzrechts angekündigt. Dennoch wurde die aufgezeigte Problematik bisher nicht adäquat gelöst.

Um den weiteren umweltverträglichen Ausbau der Windenergie an Land als zentralen Teil der Energiewende zu fördern, wurde mit der vorgelegten Arbeit die Grundlage für transparente und rechtssichere Genehmigungsverfahren in Gestalt einer Technischen Anleitung dargestellt. Die normative Festsetzung der im Immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren für die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen relevanten Problemschwerpunkte führt zu einer gesteigerten Planungs- und Rechtssicherheit.

Eines der Hauptziele war daneben die Konkretisierung des ausfüllungsbedürftigen Signifikanzbegriffs. Die vermeintliche Unvereinbarkeit des Betriebs von Windenergieanlagen Tötungsverbot nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG stellt den häufigsten einschlägigen Grund für die Versagung von Genehmigungen für Windenergievorhaben dar. Verwirklicht ist das Tötungsverbot allerdings erst dann, wenn das Vorhaben nach naturschutzfachlicher Einschätzung ein signifikant erhöhtes Risiko kollisionsbedingter Verluste von Einzel-exemplaren verursacht – sprich zu einer deutlich spürbaren Steigerung des Tötungsrisikos gegenüber dem allgemeinen Lebensrisiko führt. Den Genehmigungsbehörden fehlt es jedoch an entsprechenden untergesetzlichen Maßstäben für die Bewertung. In der Arbeit wurde daher untersucht, ob die Signifikanzschwelle einheitlich festgelegt werden kann.

### **Arbeitsgang**

#### **Regelungsbedürftigkeit des Artenschutzrechts**

Für die Beantwortung der Problemstellung galt es, in Teil 2 zunächst die grundsätzliche Regelungsbedürftigkeit des Artenschutzrechts aufgrund der historischen Entwicklung dieses Rechtsgebiets sowie der bundesverfassungsgerichtlichen Entschei-

dung vom 23.10.2018 und deren Auswirkung auf das Bestehen einer naturschutzfachlichen Einschätzungsprärogative der Genehmigungsbehörden darzustellen. Dies erfolgte durch eine Bestandsaufnahme und detaillierte Analyse der namhaften Leitfäden, Arbeitshilfen sowie Auslegungs- und Bewertungshinweisen zur Beachtung der artenschutzrechtlichen Voraussetzungen hinsichtlich der Windenergieplanung.

Praktische und rechtliche Konflikte ergeben sich bei der Regelung des Artenschutzrechts insbesondere aus dem Zusammenspiel des nationalen Rechts mit dem Europarecht. Die Umsetzung der höherrangigen europarechtlichen Artenschutz-Richtlinien (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und Vogelschutzrichtlinie) offenbart Rechtsunsicherheiten innerhalb des Regelungsgefüges des Artenschutzrechts, weil den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union bei der Umsetzung von Richtlinien ein weiter Gestaltungsspielraum gewährt wird.

Aufgrund komplexer völker- und europarechtlicher Zusammenhänge und damit verbundener Anpassungsschwierigkeiten des nationalen Rechts hält das Bundesnaturschutzgesetz noch immer keine Vollregelung für das Rechtsgebiet des Artenschutzes bereit. Gegenwärtig nimmt die Rechtsanwendung die Ausfüllung der unbestimmten gesetzlichen Tatbestandsmerkmale selbst vor, so dass der Gesetzgeber zur Konkretisierung des regelungsbedürftigen Rechtsgebiets und mithin zur untergesetzlichen Maßstabsbildung angehalten ist.

#### **Technische Anleitung**

Nach der Aufarbeitung der Regelungsbedürftigkeit galt es, sodann in Teil 3 die Geeignetheit einer „TA Artenschutz/Wind“ als Instrumentarium für die Generierung eines untergesetzlichen Maßstabs zu untersuchen, um den vom Bundesverfassungsgericht monierten Zustand des Fehlens konkreter Anwendungsvorgaben im besonderen Artenschutzrecht zu beheben. Dabei wurde gefragt, ob eine Vereinheitlichung sämtlicher artenschutzrechtlicher Handreichungen im Rahmen einer Technischen Anleitung ähnlich der TA Luft und TA Lärm möglich ist.

Technische Anleitungen unterfallen der Normkategorie der normkonkre-

tisierenden Verwaltungsvorschriften und dienen im Allgemeinen der verbindlichen Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe des Umwelt- und Technikrechts. Im Bereich des Artenschutzrechts fehlt es an normativen Konkretisierungen der bundesnaturschutzgesetzlichen unbestimmten Rechtsbegriffe. Durch den Erlass einer „TA Artenschutz/Wind“ kann eine verlässliche Planungs- und Bewertungsgrundlage geschaffen werden, weil Technische Anleitungen neben einer unmittelbaren Außenwirkung auch eine Bindungswirkung im gerichtlichen Verfahren entfalten, da ihnen ein umfangreiches Verfahren zur Bündelung besonderer Fachkenntnisse zugrunde liegt und sie somit einen gesteigerten wissenschaftlichen Sachverstand wiedergeben.

Untersucht wurde schließlich, welche rechtlichen und wissenschaftlichen Anforderungen an das Zustandekommen einer „TA Artenschutz/Wind“ zu stellen sind.

#### **Tötungsverbot: Signifikanzbegriff**

In Teil 4 („Problemdarstellung der in der TA Artenschutz/Wind zu regelnden Inhalte“) wurde insbesondere der Frage nachgegangen, ob es möglich ist, das Tatbestandsmerkmal des signifikant erhöhten Tötungsrisikos im Sinne des Tötungsverbots nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG rechtssicher festzulegen und das Begriffsverständnis des Signifikanzbegriffsverständnisses zu standardisieren. Bei dem Begriff der Signifikanz handelt es sich um einen ausfüllungs- und konkretisierungsbedürftigen unbestimmten Rechtsbegriff.

Das Tötungsverbot zielt auf den Schutz der einzelnen Individuen der besonders geschützten Vogel- und Fledermausarten ab. Ein derart verstandener individuenbezogener Schutzansatz würde das Verbot in der praktischen Anwendung zu einem unverhältnismäßigen Planungshindernis werden lassen. Denn bei realitätsnaher Betrachtung und unter Berücksichtigung der Dynamik des Naturgeschehens kann nie vollständig ausgeschlossen werden, dass während der gesamten Betriebsdauer einer Windenergieanlage zumindest einzelne Individuen der besonders geschützten Arten zu Schaden kommen. Insoweit soll durch die Einführung der Signifikanz-

schwelle eine Ausuferung des Tatbestandes durch die Beschränkung auf signifikante Risikoerhöhungen verhindert werden.

Daran anschließend war zu untersuchen, ob diese Tatbestandsbegrenzung des Tötungsverbots mit dem höherrangigen Europarecht vereinbar ist, das einen individuenbezogenen Schutzansatz vorsieht und auf ein subjektives Absichtmerkmal abstellt.

Nach Bejahung dieser Frage wurde analysiert, ob sich die Signifikanzschwelle so operationalisieren lässt, dass die Bewertung des Tötungsrisikos nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG in der Verwaltungspraxis handhabbar wird.

Des Weiteren wurde herausgearbeitet, welche potenziellen Inhalte eine „TA Artenschutz/Wind“ in Bezug auf die Bestandserfassung betroffener Arten im Gefahrenbereich einer Windenergieanlage, den Einsatz von Schutzmaßnahmen, die Erteilung einer artenschutzrechtlichen Ausnahmegenehmigung gemäß § 45 Abs. 7 BNatSchG sowie den Erlass von nachträglichen Anordnungen gemäß § 3 Abs. 2 BNatSchG enthalten kann.

### Ergebnisse der Arbeit

Zusammenfassend ist die Verfasserin aufgrund eingehender, wissenschaftlicher Untersuchung im Rahmen der hier vorgelegten Arbeit zu folgenden Ergebnissen gelangt:

1. Eine Technische Anleitung „TA Artenschutz/Wind“ stellt ein taugliches Instrumentarium dar, um das Rechtsgebiet des Artenschutzes in Bezug auf die Windenergie einer untergesetzlichen Regelung zuzuführen.
- a. Als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift sind die Inhalte der „TA Artenschutz/Wind“ nicht nur von den zuständigen Genehmigungsbehörden zu beachten, sondern entfalten darüber hinaus eine Bindungswirkung im gerichtlichen Verfahren. Dadurch wird eine gesteigerte Planungs- und Rechtssicherheit erreicht. Die flexible Ausgestaltung des Handlungsinstruments der Technischen Anleitung erlaubt die Anpassung an die Erkenntnisfortschritte einer dynamischen Materie wie dem Artenschutzrecht.

- b. Ihre rechtliche Grundlage findet die „TA Artenschutz/Wind“ in § 54 Abs. 11 BNatSchG, der ihren Erlass impliziert. Um die Bedeutung der Regelungsbedürftigkeit des Artenschutzes in Bezug auf die Windenergie zu unterstreichen, wird ein Regelungsvorschlag für eine Erweiterung der Vorschrift unterbreitet, die allerdings nicht zwingend rechtlich erforderlich ist.

- c. Die von der „TA Artenschutz/Wind“ ausgehende Bindungswirkung erfordert die Einbeziehung hohen Sachverständes zur Bündelung besonderer Fachkenntnisse sowie einer demokratischen Legitimation.

- d. Der Einsatz eines fachkundigen Gremiums gewährleistet die Bildung von Umweltstandards durch die Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe des Bundesnaturschutzgesetzes unter Berücksichtigung von fachwissenschaftlichen Erkenntnissen und der Beteiligung betroffener Kreise.

- e. Die vorhandenen Handreichungen sind von einer instabilen Rechtsqualität geprägt. Ihre Inhalte sind deshalb in einem fachkundigen Gremium auszuwerten, um eine ausdifferenzierte Datengrundlage für die Formulierung der Umweltstandards zu schaffen.

2. Gewisse Unsicherheitsfaktoren bei der Signifikanzbewertung sind dem Artenschutzrecht als dynamische Materie immanent.

- a. Die Erfassung des Artenbestandes bildet die Grundlage für die Risikobewertung. In der „TA Artenschutz/Wind“ werden einheitliche Anforderungen an die Sachverhaltsermittlung festgelegt. Wird eine artenschutzfachliche Untersuchung anhand dieser Maßstäbe durchgeführt, ist von der Richtigkeit ihrer Ergebnisse auszugehen, weil den Umweltstandards ein hoher Sachverstand zugrunde liegt.

- b. Bei der Umsetzung des höherrangigen europäischen Artenschutzes ergeben sich aus dem Zusammenspiel des nationalen Rechts mit dem Europarecht rechtliche Unsicherheiten bei der Umsetzung der europäischen

Artenschutz-Richtlinien und der damit einhergehenden Ausfüllung europarechtlicher unbestimmter Rechtsbegriffe. Der nationale Signifikanzansatz erweist sich allerdings als mit dem Europarecht vereinbar, weil er richtlinienkonform im Sinne des europarechtlichen Absichtsbegriffs ausgelegt und mithin als Äquivalent zu diesem Begriff bezeichnet werden kann.

- c. Der Signifikanzansatz trägt dem Umstand Rechnung, dass vereinzelte Kollisionen von ubiquitären Arten in einem von Menschenhand gestalteten Naturraum nie völlig ausgeschlossen werden können. Deshalb wird ein Vergleich des artspezifischen allgemeinen Lebensrisikos mit den von einem konkreten Vorhaben ausgehenden Risiken erforderlich. Insoweit stimmt der nationale Signifikanzbegriff mit dem europarechtlichen Absichtsbegriff überein und erweist sich als europarechtskonform, weil der individuenbezogene Schutzansatz des Tötungsverbots gewahrt bleibt.

- d. Im Rahmen des Normsetzungsprozesses der „TA Artenschutz/Wind“ ist eine weitere Operationalisierung des Signifikanzbegriffs erforderlich, da die Bewertung des Überschreitens der Signifikanzschwelle neben der fachwissenschaftlichen Expertise auch eine wertende Entscheidung über das hinzunehmende sozialadäquate Risiko erfordert. Aufgrund der Einzelfallbezogenheit der Artenschutzprüfung und der Dynamik des Artenschutzes verbleiben stets gewisse Unsicherheiten über die Eintrittswahrscheinlichkeit des signifikant erhöhten Tötungsrisikos.

3. Für die Gewährleistung einer vollumfänglich rechtssicheren Durchführung der Artenschutzprüfung im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren für die Zulassung von Windenergieanlagen sind der Einsatz von Schutzmaßnahmen, die Voraussetzungen der artenschutzrechtlichen Ausnahmegenehmigung sowie der Erlass von nachträglichen Anordnungen in der „TA Artenschutz/Wind“ zu konkretisieren.

- a. Trotz festgestellten artenschutzrechtlichen Konfliktpotenzials kann ein Windenergievorhaben unter Einsatz verhältnismäßiger konfliktvermeidender und -minimierender Schutzmaßnahmen zugelassen werden. Die zur Verfügung stehenden Schutzmaßnahmen sind vorrangig auszuschöpfen, um insbesondere das Kollisionsrisiko im Sinne des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG unter die Schwelle der Signifikanz zu senken. Ihrer Anordnung im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbescheid geht eine einzelfallspezifische Verhältnismäßigkeitsprüfung voraus, da auch die Artenschutzprüfung anhand des konkreten Einzelfalls erfolgt.
- b. Eine artenschutzrechtliche Ausnahme für die Zulassung eines Windenergievorhabens nach § 45 Abs. 7 BNatSchG kann im In-
- teresse der öffentlichen Sicherheit (Nr. 4) erteilt werden, da die Energieversorgungssicherheit eines Staates durch die Nutzung Erneuerbarer Energien unter das Begriffsverständnis zu subsumieren ist und jede einzelne Windenergieanlage der nachhaltigen Energieversorgung dient. Ferner ist der Ausnahmetatbestand der zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses (Nr. 5) aufgrund eines Gleichlaufs der Ausnahmetatbestände der FFH- und Vogelschutzrichtlinie auf europäische Vogelarten anwendbar. Die Ausnahme ist von Amts wegen zu prüfen, wobei das Ermessen der Genehmigungsbehörde als ein intendiertes in Richtung Erteilung einer Ausnahme zu verstehen ist.
- c. Nach Inbetriebnahme einer Windenergieanlage können von der zuständigen Naturschutzbe-
- hörde über § 3 Abs. 2 BNatSchG nur noch Anordnungen getroffen werden, die nicht in den genehmigten Bestand eingreifen oder den Bestand einer Genehmigung nur vorübergehend tangieren. Die Befugnis zum Tätigwerden endet dort, wo die nachträgliche Anordnung auf eine (Teil-)Aufhebung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung hinauslaufen würde. Insbesondere Abschaltanordnungen greifen unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten in den Kern der Genehmigung ein, wenn sie wiederkehrend oder über einen längeren Zeitraum erfolgen.

## Die Korruptionsbekämpfung in Rettungsprogrammen zwischenstaatlicher Finanzinstitutionen

von Dr. Jens Robert Berger

Bei dem vorliegenden Beitrag handelt es sich um eine Zusammenfassung der Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades des *Doctor rerum politicarum* von Jens Robert Berger. Die Doktorarbeit ist im Springer Gabler Verlag sowohl in gebundener Fassung (79,99€, ISBN: 978-3-658-37880-6) als auch in elektronischer Form (62,99€, ISBN: 978-3-658-37881-3) erhältlich.

### Gegenstand der Arbeit

Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) ist eine im Jahr 2012 durch die Mitglieder der Europäischen Währungsunion gegründete Finanzinstitution mit einem genehmigten Stammkapital von über 700 Mrd. EUR. Der Mechanismus verfolgt den Zweck, die Finanzstabilität der Währungsunion und ihrer Mitgliedstaaten zu sichern, wofür ihm diverse Finanzhilfinstrumente zur Verfügung stehen. Die Finanzhilfen werden im Rahmen von Rettungsprogrammen ausgereicht und sind gemäß dem ESM-Vertrag an „strenge[,] dem gewählten Finanz-

hilfinstrument angemessene[]“<sup>1</sup> (Reform-)Auflagen zu knüpfen.

Ein wesentliches Risiko für den Erfolg der Programme stellt die Korruption dar. Diese hat das Potenzial, die Programmziele – wie die nachhaltige Stabilisierung und Sanierung der Programmstaaten und die darauf basierende Rückzahlung der Finanzhilfen – erheblich zu gefährden. Dies berücksichtigend, besteht für den ESM (bzw. für die in seinem Auftrag agierenden Institutionen) die Möglichkeit, als (Reform-)Auflagen Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung zu definieren. Die Rahmenbedingungen für eine solche Adressierung gestalten sich jedoch

komplex. Hierzu tragen u. a. die schwierige Greif- und Messbarkeit von Korruption, die oftmals umstrittene Ausgestaltung korruptionsbekämpfender Maßnahmen sowie der internationale und nationalstaatliche Kontext bei.

Bei der Analyse der bestehenden Literatur wird ersichtlich, dass der ESM bzw. die Europäische (Währungs-) Union aufgrund der im globalen Vergleich weniger ausgeprägten Korruptionsproblematik bisher weitestgehend außen vor blieb. Aufgrund dessen werden die Forschungsfragen der Arbeit wie folgt formuliert:

- Welche Bedeutung, Ausgestaltung und Folgen hat die Korruptionsbekämpfung in den ESM-Rettungsprogrammen?
- Welche einschlägigen Ableitungen und Empfehlungen können für zukünftige Rettungsprogramme gewonnen werden?

<sup>1</sup> Art. 12 ESM-Vertrag.

## Methodisches Vorgehen

Die Untersuchung der Korruptionsbekämpfung in Rettungsprogrammen und die damit einhergehenden Umstände bedingen ein Analyseverfahren, das auf die Entdeckung von Theorieaussagen anhand der zur Verfügung stehenden, singulären Daten (Fallstudien) ausgerichtet ist. Im Einzelnen umfassen die Fallstudien die ESM-Hilfsprogramme Spaniens (2012-2013), Zyperns (2013-2016), Griechenlands (2015-2018) sowie (mit Einschränkung) den „Pandemic Crisis Support“ (ab 2020). Die Programme bilden Bezugspunkte, durch die Deutungsmuster und Handlungsorientierungen rekonstruiert werden und damit vom Speziellen auf das Allgemeine geschlossen wird. Als Elemente der Analyse dienen die jeweiligen Programmdokumente, bestehend aus dem „Memorandum of Understanding“ und dessen Aktualisierungen<sup>2</sup>, darüber hinaus gehenden Dokumenten mit verbindlichen Auflagen sowie den innerhalb der Programmlaufzeit erstellten offiziellen Reviews.

Als Methode zur Auswertung der Programmdokumente wird die inhaltlich-strukturierende qualitative Inhaltsanalyse ausgewählt. In einem ersten Schritt werden hierfür der Umfang, die rechtliche Verortung und die formale/inhaltliche Ausgestaltung der Korruptionsbekämpfung (z. B. direkte Erwähnung vs. indirekte Umschreibung von Korruption) sowie ihre Nachhaltung betrachtet. In diesem Kontext werden die Programmdokumente detailliert untersucht, die einschlägigen Auflagen extrahiert und sodann im Einzelnen ausgeführt.

Ergänzt wird die Analyse durch den Ansatz von externen Vergleichswerten, die die Fallstudien in ihrer Struktur beleuchten. Sie repräsentieren Maßstäbe, anhand denen die Ausgestaltung der Korruptionsbekämpfung über die innere Fallogik der Rettungsprogramme hinaus eingeordnet und bewertet werden können. Im Einzelnen umfassen diese:

- Auswertung der lokalen Ausprägungen von Korruption;

<sup>2</sup> Das Memorandum of Understanding und dessen Aktualisierungen bilden die vertragliche Grundlage für die einschlägigen, mit der Gewährung von Finanzhilfen verknüpften Auflagen.

- Operationalisierte (kapitalgeberseitige und staatenübergreifende) Ansätze des Internationalen Währungsfonds (IWF);
- Operationalisierte (politische und staatspezifische) Ansätze der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO).

Des Weiteren wird in der Analyse auf die Gefahr einer korruptiven Fehlverwendung von Finanzhilfen eingegangen. Hierbei werden zunächst unterschiedliche Ansätze und Erfahrungswerte zur korruptiven Entwendung dargestellt und die einzelnen Programme sodann hinsichtlich des Umgangs mit dieser Gefahr überprüft.

Abschließend erfolgt eine Betrachtung der Folgen der Korruptionsbekämpfung, sowohl in Bezug auf die jeweilige Entwicklung des Korruptionsniveaus im Programmland als auch für den Programmverlauf selbst. Als Grundlage für die Entwicklung des Korruptionsniveaus dienen diverse einschlägige Indikatoren/Studien (unter Berücksichtigung etwaiger Sondereinflüsse), während für den Programmverlauf selbst die Programme hinsichtlich möglicher Sanktionierungen (z. B. Aussetzung von Tranchen) und weiterer auffälliger Aspekte untersucht werden.

## Ergebnisse der Untersuchung

### *Bedeutung, Ausgestaltung und Folgen der Korruptionsbekämpfung in den ESM-Programmen*

Die Bedeutung und Ausgestaltung der Korruptionsbekämpfung fällt in den Programmen Spaniens, Zyperns und Griechenlands höchst unterschiedlich aus.

Im spanischen Programm erfolgt eine weitestgehende Ausblendung der Korruption – die wenigen einschlägigen Auflagen konzentrieren sich auf den Finanzsektor und werden äußerst allgemein und kurz gehalten. Eine direkte Erwähnung von Korruption wird im spanischen Programm nicht vorgenommen.

Das zyprische Programm ist geprägt von einem punktuell sehr detaillierten und partiell unübersichtlichen Aufgreifen korruptionsbezogener Themen, die z.B. zweifelhafte Geschäftspraktiken, Schwächen in der Bekämpfung von Geldwäsche und Steuerhinterziehung oder Män-

gel in (aufsichts)rechtlichen Grundlagen und Strukturen umfassen. Die Korruption wird hierbei nicht direkt benannt, sondern – mit einer Ausnahme – textlich umschrieben.

Im griechischen Programm ist die Korruptionsbekämpfung sehr ausgeprägt, was u.a. den Umstand widerspiegelt, dass Griechenland die höchste Korruptionsproblematik aller Mitgliedsländer der Europäischen Währungsunion aufwies/aufweist. Die schwierigen Rahmenbedingungen führen zu einer sehr unterschiedlichen Ausgestaltung der Auflagen mit direkter wie auch indirekter Adressierung sowie zu einer Streuung über eine Vielzahl an Dokumenten. Inhaltlich reichen die Auflagen von der Schaffung oder Reformierung rechtlicher und verwaltungstechnischer Strukturen über strategische und das Problem der Korruption ganzheitlich betrachtende Ansätze bis hin zu branchen- oder institutionsbezogene Maßnahmen.

Der seit 2020 verfügbare Pandemic Crisis Support ist ein Hilfsprogramm des ESM zur Abmilderung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise. Die verfügbaren Informationen des bisher von keinem Staat in Anspruch genommenen Hilfsprogramms deuten darauf hin, dass korruptionsbezogene Auflagen entweder vollständig ausgeblendet oder nur in einem sehr eingeschränkten Umfang aufgenommen werden sollen.

Die Nachhaltung der vertraglichen Auflagen ergibt ein ebenso heterogenes Bild. Im spanischen Programm werden laut den Dokumenten alle Auflagen vollständig umgesetzt; die sehr allgemeine Zielformulierung steht einer differenzierten Messung und Auswertung jedoch entgegen. Im zyprischen Programm finden weniger als die Hälfte der betrachteten Auflagen eine vollständige Umsetzung. Griechenland liegt in dieser Hinsicht zwischen den beiden vorgenannten Programmen; rund 65 % der betrachteten Auflagen werden gemäß der Analyse vollständig nachgehalten und umgesetzt.

Auch im Rahmen der Einordnung anhand der drei externen Maßstäbe „lokale Ausprägungen von Korruption“, „IWF“ und „GRECO“ decken

die Programme das gesamte Spektrum ab:

- In Bezug auf die Analyse der Berücksichtigung der lokalen Ausprägungen von Korruption wird aufgezeigt, dass die ESM-Auflagen im spanischen Programm auf den Finanzsektor ausgerichtet sind. Eine eigenständige Thematisierung der beiden – gemäß den zugrundeliegenden Eurobarometer-Auswertungen – problematischsten Bereiche („Politische Parteien“, „Politiker“) bleibt demnach aus. Thematisch breiter gestreut ist das zyprische Programm (insbesondere „Politische Parteien“, „Politiker“ und „Banken/Finanzinstitute“), wenngleich die aus korruptionsbezogener Sicht kritischen Bereiche („Gesundheitswesen“, „Polizei/Zoll“) vernachlässigt werden. Am weitreichendsten wird das griechische Programm ausgestaltet, in dem eine breite Palette an Bereichen – unter gleichzeitiger Anwendung einer bedarfsorientierten Ausrichtung und Schwerpunktsetzung (u. a. auf die problematischsten Bereiche „Politische Parteien“, „Politiker“) – durch die Auflagen abgedeckt werden.
- Die Einordnung anhand der operationalisierten Erkenntnisse des IWF konzentriert sich aufgrund der bereits durch die Kernanalyse abgedeckten Themen auf die Adressierung bestimmter, vom IWF als korruptionsrelevant definierter Themenfelder, und die Nutzung der Expertise und Kapazitäten anderer internationaler Institutionen/Organisationen. Die Analyse des spanischen Programms ergibt, dass weder eine breite Adressierung der einschlägigen Schwerpunkte noch die Expertise anderer Institutionen/Organisationen umfassend genutzt werden. Im Programm Zyperns finden sich in den korruptionsbezogenen Auflagen dagegen sämtliche der vom IWF definierten thematischen Schwerpunkte, wenngleich die Reformierung des Finanzsektors im Mittelpunkt der Konditionalität steht. Auf die Expertise anderer Institutionen/Organisationen

wird dagegen in nur zwei der betrachteten Auflagen referenziert. Das griechische Programm weist sowohl eine breite Abdeckung der einschlägigen thematischen Schwerpunkte als auch eine zumindest ausgewählte Nutzung der Expertise anderer Institutionen/Organisationen auf.

- Hinsichtlich der operationalisierten Erkenntnisse der GRECO ist bezüglich der ESM-Programme Spaniens und Zyperns festzustellen, dass beide Programme keinen direkten Verweis auf beziehungsweise inhaltsgleiche Adressierung wie die GRECO-Empfehlungen enthalten. Folglich wird in beiden Programmen die Möglichkeit versäumt, ohne signifikanten Mehraufwand korruptionsrelevante Themen aufzugreifen und zu adressieren. Im Gegensatz hierzu steht das griechische ESM-Programm, in dem in weiten Teilen auf die Empfehlungen der GRECO zurückgegriffen wird.

Bezüglich des Umgangs mit der Gefahr einer korruptiven Fehlverwendung von Finanzhilfen zeigt sich, dass die effektivste Gegenmaßnahme in der Sicherstellung eines sowohl prozessual als auch inhaltlich ganzheitlichen Ansatzes der Korruptionsbekämpfung liegt. Punktuelle Maßnahmen führen hingegen dazu, dass korruptive Konstrukte lediglich auf eine neue Komplexitätsstufe gehoben werden, die Gefahr einer unrechtmäßigen Verwendung im Ergebnis jedoch bestehen bleibt. Bei Untersuchung der Einzelprogramme weist das Programm Griechenlands den erfolgversprechendsten Umgang mit der Problematik auf, im zyprischen Programm finden die einschlägigen Kriterien zumindest teilweise Umsetzung. Überaus kritisch ist das Programm Spaniens zu sehen, in dem die betrachteten Ansätze nahezu durchweg ausgeblendet werden.

Die Betrachtung der Folgen für die Entwicklung und das Ausmaß an Korruption in den Programmländern ergibt unterschiedliche Ergebnisse: Der Umfang an Korruption in Spanien und Zypern zeigt sich anhand der ausgewählten Indikatoren weitestgehend gleichbleibend, was im Falle Spaniens auf die geringe Adressierung im Programm zurückgeführt

werden kann, während in Zypern ein deutlicherer Effekt zu erwarten gewesen wäre. In Griechenland führen die korruptionsbekämpfenden Anstrengungen des Programms dagegen seither zu signifikanten und nachweisbaren Erfolgen.

Die Folgen der Umsetzung bzw. Nichtumsetzung der korruptionsbezogenen Auflagen für den Verlauf der Programme sind als durchweg gering zu werten. Im spanischen Programm ist dies u. a. auf das Ausbleiben einer eingehenden Adressierung von Korruption und die „front-loaded“ erfolgte Auszahlung der Finanzhilfen zurückzuführen. Der letztgenannte Punkt ist auch im zyprischen Programm erkennbar, in dem nahezu die Hälfte der ausgezahlten Finanzhilfen zu Beginn bereitgestellt wurde. Des Weiteren stellen die Auflagen mit hinreichend genauem Korruptionsbezug nur einen Bruchteil der mehrere hundert Auflagen umfassenden Konditionalität dar. Im griechischen Programm erfolgte die Auszahlung weniger konzentriert, jedoch führt die äußerst hohe Auflagenzahl (noch mehr als im zyprischen Programm) auch hier dazu, dass die korruptionsbezogenen Auflagen nur einen geringen Anteil ausmachen. Neben diesem Umstand werden in der Arbeit weitere prozessuale und inhaltliche Mängel aufgezeigt, die eine fehlende Verknüpfung zwischen den Auflagen und dem Programmverlauf bedingen.

In einer Gesamtsicht wird deutlich, dass der Korruptionsbekämpfung in den ESM-Programmen nur eine untergeordnete Rolle zukommt. Selbst im griechischen Programm, in dem das Problem am ausgeprägtesten thematisiert wird, ist sie im Verhältnis zur gesamten Konditionalität als Randthema zu werten. Des Weiteren können in den Programmen punktuell zwar vielversprechende und zu nachweisbaren Erfolgen führende Ansätze identifiziert werden; zugleich bleiben jedoch vielfältige Optimierungsmöglichkeiten ungenutzt, die im Laufe der Untersuchung dezidiert und programmindividuell aufgezeigt werden.

#### ***Einschlägige Ableitungen und Empfehlungen für zukünftige ESM-Programme***

Als weiterführendes Ergebnis wurden in der Analyse 18 einschlägige Ableitungen und Empfehlungen

---

gewonnen, die in zukünftigen ESM-Rettungsprogrammen im Sinne einer möglichst effizienten und effektiven Korruptionsbekämpfung berücksichtigt werden sollten:

1. Die Korruption und ihre Bekämpfung nehmen für die wirtschaftliche Stabilität von Programmstaaten und den Erfolg von ESM-Rettungsprogrammen eine erhebliche, jedoch bisher nicht angemessen berücksichtigte Rolle ein. Sie sollten daher als obligatorische Prüfungs- und Handlungsfelder in die Programme aufgenommen werden.
2. Die ESM-Rettungsprogramme haben das Potenzial, die Entwicklung der Korruption und ihrer Bekämpfung im Programmland nachhaltig zu beeinflussen. Die speziellen und mitunter einmaligen Rahmenbedingungen für eine Reformierung sollten genutzt und unter strenger Einhaltung der governancebezogenen Vorgaben des ESM ausgestaltet werden.
3. In der Arbeit wird eine Vielzahl an Gründen für die Ausblendung der Korruption in Rettungsprogrammen aufgeführt (schwierige Mess- und Nachhaltigkeit, Kausalität etc.). Diesen Gründen sollte proaktiv entgegengewirkt werden, u.a. durch Sicherstellung einer dauerhaft verfügbaren Informationsgrundlage zur Korruption je ESM-Mitgliedsland, einer individuellen Ausrichtung der Maßnahmen und einer Aufklärung über damit einhergehende Schwierigkeiten.
4. Schwächen in der strukturellen Ausgestaltung und institutionellen Verortung unterwandern die Bedeutung des ESM. Er sollte selbstständig agieren können und mit hoher personeller wie auch fachlicher Kompetenz ausgestattet werden. Für eine höhere Effektivität ist zudem seine Sonderstellung außerhalb des institutionellen Gefüges der Europäischen Union zu überdenken.
5. Den ESM-Programmen fehlt eine programmübergreifende Vergleichbarkeit, die durch institutionsweite Leitlinien zur Korruptionsbekämpfung und eine spezialisierte Arbeitsgruppe ver-

bessert werden könnte. Für eine Erhöhung der Akzeptanz im Programmland bedarf es des Weiteren einer transparenten und zielgerichteten öffentlichen Kommunikation der Auflagen.

6. In den ESM-Programmen herrscht eine Diskrepanz zwischen den kurz- bis mittelfristig ausgestalteten ESM-Programmlaufzeiten und -zielen und der langfristig geprägten Korruptionsbekämpfung. Um dieser Diskrepanz entgegen zu wirken, sollte eine Verlängerung der Programmlaufzeiten, eine klar gestaffelte zeitliche Strukturierung der einschlägigen Auflagen und eine deutliche Aufwertung der Anschlussüberwachung etabliert werden.
7. In den Programmen wird an vielen Stellen eine ausbleibende Priorisierung und Selektion der korruptionsbezogenen Maßnahmen deutlich. Zur Sicherstellung einer effektiven Steuer- und Nachhaltigkeit bedarf es diesbezüglich einer Korrektur: Während Kernaspekte in die ESM-Programmdokumente aufzunehmen sind, sollten sehr detaillierte und spezifische (Sub-)Maßnahmen in externe, mit dem Programm verknüpfte Pläne ausgelagert werden.
8. Die Ausgestaltung der vertraglichen Konditionalität weist an vielen Stellen intransparente und schwer nachhaltbare Strukturen auf, die zu Unklarheiten, Lücken und Verflechtungen bei den Auflagen führen. Im Sinne einer verbesserten Transparenz ist eine einheitliche und eindeutige Darstellung, Kennzeichnung und Verwendung der (korruptionsbezogenen) Auflagen über alle Programmdokumente hinweg zu empfehlen.
9. Den korruptionsbezogenen ESM-Programmauflagen fehlt in Teilen eine eindeutige inhaltliche Abgrenzung, was die Gefahr unklarer Zuständigkeiten, Parallelstrukturen und differierenden Vorgehensweisen birgt. Zur Vermeidung dieser Folgen sollten die Auflagen trennscharf abgegrenzt und sowohl prozessual wie auch inhaltlich in Gänze abgestimmt werden. Des Weiteren ist für

eine effektive Nachhaltung der Auflagen auf die Prinzipien einer wirksamen Zielformulierung zu achten (z.B. SMART).

10. In den ESM-Programmen wird bei der Korruptionsbekämpfung oftmals auf eine (intensive) Kooperation mit oder Nutzung des Know-Hows von spezialisierten Institutionen und Organisationen (z.B. IWF, GRECO, Weltbank, Europäische Investitionsbank) verzichtet. Die Nutzung dieser Ressourcen sollte deutlich ausgebaut werden, um in Bezug auf die prozessuale wie auch inhaltliche Ausgestaltung der Korruptionsbekämpfung erhebliche Effizienz- und Effektivitätspotenziale realisieren zu können.
11. Eine ausbleibende oder zu häufige Nutzung der Auflagenarten „Prior Action“, „Key Deliverable“ und „Milestone“ führt dazu, dass ihre Wirkung als gezielte Schwerpunktsetzung und Eskalation ungenutzt bleibt. Die Nutzung sollte daher ausschließlich bei denjenigen Auflagen Anwendung finden, die den Kern der langfristigen Korruptionsbekämpfung bilden.
12. Eine fehlende Einbindung des ESM-Programmlandes kann zu einer Nichtbeachtung lokaler Besonderheiten und zu einer übermäßigen Belastung des Verhältnisses der Verhandlungsparteien führen. Lokale Experten aus Regierung, Opposition, Gesellschaft, Verwaltung und Wissenschaft sollten daher deutlich intensiver als bisher an der Ausgestaltung der Korruptionsbekämpfung beteiligt werden.
13. In den ESM-Programmen unterbleibt in Teilen eine Adressierung der jeweils kritischsten korruptionsbezogenen Bereiche des Programmlandes. Zur Vermeidung von Einbußen in der Effizienz und Effektivität sollten die individuellen Ausprägungen von Korruption je Mitgliedsland zentral und regelmäßig ausgewertet und in den Programmdokumenten eine korruptionsbezogene Schwerpunktsetzung vorgenommen werden.
14. In den ESM-Programmen wird häufig auf eine Erwähnung des Wortes Korruption verzichtet. Um die Relevanz der Problematik für

---

die nachhaltige Stabilisierung der Programmländer hervorzuheben und Unklarheiten hinsichtlich des Ziels oder der Auslegung der Auflagen zu vermeiden, ist dagegen zu empfehlen, die Korruption bei allen (hinreichend einschlägigen) Auflagen direkt zu adressieren bzw. zu benennen.

15. Eine effektive Korruptionsbekämpfung setzt eine langfristig angelegte Reformierung der Programmländer voraus. Aufgrund dessen sollten zur nachhaltigen Förderung und Verankerung der Korruptionsbekämpfung dauerhafte Strukturen im Programm-land etabliert werden, z.B. durch Gründung einer unabhängigen Antikorruptionsbehörde und Verabschiedung langfristiger Antikorruptionsstrategien.
16. Bei branchenspezifischen Rettungsprogrammen werden die Auflagen aufgrund der rechtlichen Vorgaben des ESM ebenfalls branchenspezifisch ausgestaltet (z. B. enthält ein

Programm für den Finanzsektor – wie im Fall Spaniens – ausschließlich finanz-sektorbezogene Auflagen). Der Vielfältigkeit der Einflussfaktoren, Aufttrittsformen und Folgen von Korruption wird dies nicht gerecht. Aufgrund dessen sollten die korruptionsbekämpfenden Auflagen stets branchenübergreifend ausgerichtet werden.

17. Die korruptive Fehlverwendung von Finanzhilfen ist ein ernstzunehmendes und in Rettungsprogrammen anderer zwischenstaatlicher Finanzinstitutionen bereits aufgetretenes Problem. Zur Vermeidung dieser Gefahr sollte die ESM-Korruptionsbekämpfung ganzheitlich erfolgen, was für eine Umsetzung sämtlicher hier aufgeführter Punkte spricht. Etablierte Ansätze – wie die durch den IWF durchgeführten „Safeguards Assessments“ der nationalen Zentralbanken – sollten geprüft und ggf. übernommen werden.

18. Der Nachhaltung der korruptionsbezogenen Auflagen kommt eine Schlüsselrolle zu. Hierbei bedarf es einer – in den bisherigen ESM-Programmen oftmals ausgebliebenen – detaillierten und transparenten sowie bei einer Nichtumsetzung mit obligatorischen Konsequenzen verknüpften Prüfung, der Sicherstellung eines laufenden Turnus zur Umsetzungsüberwachung (viertel- bis halbjährlich) und der Evaluation der Rettungsprogramme von unabhängiger Seite. Des Weiteren ist die Etablierung eines Staatsinsolvenzrechts zu empfehlen, die im Fall des Scheiterns eines Programms eine geordnete Abwicklung ermöglicht.

---

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

von Dr. Kay Görner

**Bei dem vorliegenden Beitrag handelt es sich um eine Zusammenfassung der Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades des Doctor juris von Kay Görner. Laut Angaben des Autors ist eine Publikation der Arbeit im Cuvillier Verlag geplant. Nähere Informationen zum Veröffentlichungszeitpunkt, Preis und ISBN sind leider noch nicht verfügbar.**

### **Bedeutung des Themas und Abgrenzung zu anderen Dissertationen**

Die Grundidee zu dieser Dissertation entstand durch die ersten Berufsjahre als Rechtsanwalt und aus der dort entdeckten Scheu von oftmals älteren Privatpersonen vor langwierigen und kostspieligen gerichtlichen Auseinandersetzungen mit finanzstarken Unternehmen. Die Fragestellung, wie ein effektiver, aber

dennoch kostengünstiger Schutz dieser Privatpersonen dann aussehen sollte, konnte erst durch die Tätigkeit im Bereich des Verbraucherschutzes beantwortet werden, der immer wieder einen Wandel in der Rechtsprechung, aber auch in der öffentlichen Wahrnehmung erlebt (hat). Die dabei erhobene Kritik an der Förderung eines Vereins aus öffentlichen Mitteln, um sich der

rechtlichen Anliegen von Privatpersonen gegenüber Unternehmen anzunehmen, lässt sich im Rahmen einer Beschwerde eines Unternehmers gegenüber dem damaligen sächsischen Innenminister zusammenfassen: Immer wieder entstehe der Eindruck, dass die Verbraucherzentralen Eigeninteressen verfolgen, da sie selbst Kunden beraten. Über das vorhandene Maß an Kompetenz solle gar nicht spekuliert werden. Aber es stelle sich die Frage: Ist diese Förderung mit einem öffentlichen, steuerfinanzierten Auftrag vereinbar und wieso bekommen andere Vereine kein Geld?

Bei näherer Auseinandersetzung mit dieser Beschwerde wurde deutlich, dass hier sehr viele rechtliche Probleme angesprochen wurden, die sich im Rahmen einer Dissertation nur für bestimmte Aspekte, nicht umfassend beantworten lassen. Auf Grund der bereits existierenden Vielzahl von Aufsätzen, Monographien und Dissertationen zur praktischen Konkordanz mit anderen Grundrechten von anderen Akteuren liegt der Fokus der in der Dissertation unternommenen verfassungsrechtlichen Prüfung im Wesentlichen auf der Verletzung von Grundrechten von potenziellen Konkurrenten im Bereich Verbraucherschutz durch die Finanzierung nur der Verbraucherzentralen. Abgesehen wurde von einer näheren Darstellung der Verfassungsmäßigkeit von Steuer- oder anderen Abgabenbefreiungen (indirekte Leistungen). Die Finanzierung von eine faktische Monopolstellung einnehmenden gemeinnützigen Vereinen im Verbraucherschutz eignet sich darüber hinaus für eine europarechtliche Überprüfung insbesondere im Hinblick auf das Beihilfeverbot und ein mögliches Weisungsrecht des Verbraucherzentrale Bundesverbandes als Dachverband gegenüber den einzelnen Verbraucherzentralen. Der erste, allgemeine Teil der Dissertation lässt sich insoweit auch für eine weitergehende, europarechtliche Betrachtung heranziehen; zu beachten wäre jedoch, dass einige der noch im Rahmen eines kurzfristigen Projekts finanzierten Tätigkeiten zwischenzeitlich verstetigt sein mögen, d. h. langfristig und auf Dauer angelegt. Da die Frage, ob die Förderung des Verbraucherschutzes u. U. auch Grundrechte von Verbrauchern tangiert, bereits in zwei anderen Dissertationen erörtert wurde, brauchte diese nicht erneut vertieft zu werden.

#### **Wichtige Thesen in Zusammenfassung**

1. Die Verbraucherzentralen werden in der Öffentlichkeit als Aushängeschild des Verbraucherschutzes wahrgenommen und vom Staat gefördert, obwohl viele neue Verbraucherschutzgesetze geschaffen wurden und auch andere Institutionen ebenfalls dem Verbraucherschutz dienen.

2. Der Anspruch auf Ausgestaltung des zivilrechtlichen Verbraucherschutzes ist in den Grundrechten verankert, während sich der öffentlich-rechtliche Verbraucherschutz aus dem Sozialstaatsprinzip ableiten lässt. Der Verbraucherschutz genießt daher insgesamt verfassungsrechtlichen Rang, auch wenn er nicht explizit im Grundgesetz aufgeführt ist.
3. Verbraucherschutz ist häufig nicht der einzige Zweck der auf ihn gemünzten Bestimmungen. Angesichts der starken, überwiegend nicht autonom überwindbaren Regelungen lässt sich Verbraucherrecht auch zu Zwecken einsetzen, welche nicht dem Schutz des Verbrauchers dienen. In erster Linie müssen Verbraucher eigenverantwortlich ihre Interessen vertreten sowie gegebenenfalls auch unter Einsatz eigener Mittel sich Informationen beschaffen und Interessen bündeln.
4. Konkurrenten können aus Grundrechten keine Rechte auf Förderung ableiten. Ein Verstoß gegen Grundrechte der Konkurrenten durch die Förderung der Verbraucherzentralen konnte nicht festgestellt werden.
5. Die Förderung der Verbraucherzentralen beruht auf verfassungsrechtlichen Vorgaben, nach denen Verbraucherschutz zu gewährleisten ist.
6. Die Wirtschaft sollte bereits aus eigenem Interesse an einem hohen Verbraucherschutzniveau interessiert sein. Im Rahmen der Finanzkrise ist aber deutlich geworden, dass dies in bestimmten Branchen vergessen bzw. versäumt wurde. Die Politik sah sich veranlasst, sowohl den öffentlich-rechtlichen Verbraucherschutz durch Schaffung neuer Aufgabengebiete für Behörden zu stärken als auch den privatrechtlichen Verbraucherschutz auszubauen und finanziell zu fördern.
7. Momentan findet ein Paradigmenwechsel statt, der öffentlich-rechtliche Verbraucherschutz gewinnt immer mehr an Bedeutung. Öffentlich-rechtlicher Verbraucherschutz ergibt sich hier

bei aus öffentlich-rechtlichen Normen und aus der Wahrnehmung des Verbraucherschutzes durch Behörden, die auch zivilrechtliche Vorgaben aufgreifen, um ein hohes Verbraucherschutzniveau zu gewährleisten. Hierzu gehören nicht nur legislative bzw. materielle Instrumente, sondern auch exekutive und judikative Elemente (Durchsetzung). Diesbezüglich übernehmen diese Institutionen gestalterische Aufgaben.

8. Der öffentlich-rechtliche Verbraucherschutz wird vom Gesetzgeber immer weiter ausgebaut. Inwieweit der Förderung der Verbraucherzentralen dann noch eine maßgebende Rolle zukommt, sollte gesetzlich geklärt und verankert werden, um einen effektiven Verbraucherschutz mit klaren Rahmenbedingungen und Grenzen für die jeweiligen Akteure zu schaffen.
9. Für die finanzielle Förderung des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes aus Bundesmitteln ist das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz zuständig. Die staatliche Unterstützung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes aus Bundesmitteln erfolgt durch das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. In den jeweiligen Bundesländern ist grundsätzlich ein Ministerium/Senat oder ein Landesamt für die finanzielle Förderung der Verbraucherzentralen zuständig. Die Unterstützung durch Kommunen ist marginal und wurde daher nicht vertieft.
10. Um den Verbraucherschutz bundesweit zu vereinheitlichen, baut der Bund den öffentlich-rechtlichen Verbraucherschutz immer weiter aus, so dass mehreren Bundesbehörden immer weiterreichende Kompetenzen im Verbraucherschutz zukommen.
11. Langfristig dürfte es insoweit keine Zukunftsperspektive für die im Wesentlichen aus Landesmitteln finanzierten Verbraucherzentralen geben.
12. Um jedoch deutlich zu machen, dass der Bund seine Kompetenz

---

für eine Staatsaufgabe durch den Ausbau des öffentlich-rechtlichen Verbraucherschutzes wahrnimmt, sollten klare gesetzliche Regelungen geschaffen werden, die entweder die Förderung des Verbraucherschutzes durch die Länder verbieten oder ihnen soweit einen Ermessensspielraum lassen (z.B. durch Erstellung von Leitlinien), der sich überprüfen lässt. Langfristig können aber nicht identische Aufgaben durch staatliche geförderte Vereine und Behörden wahrgenommen werden.

### Ergebnisse

1. Die Verfasser des Grundgesetzes haben bewusst auf die Nennung des Verbraucherschutzes in der Verfassung verzichtet.
2. Der öffentlich-rechtliche Verbraucherschutz ist im „Sozialstaat“ bereits enthalten, so dass es auf eine gesonderte Bezeichnung gar nicht ankam. Der ursprüngliche Gedanke des Gesetzgebers bzw. anderer staatlicher Organe zum Verbraucherschutz war jedoch, dass zivilrechtliche Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Unternehmen nicht durch Einschaltung von Behörden ausgetragen werden sollen. Anders als im öffentlich-rechtlichen Verbraucherschutz stehen sich im zivilrechtlichen Verbraucherschutz grundsätzlich zwei Private gegenüber. Die eine Person ist Unternehmer, die andere Verbraucher. Beide Parteien sind einerseits grundrechtsberechtigt und können sich auf die Privatautonomie als Grundrecht berufen. Im zivilrechtlichen Verbraucherschutz stehen daher grundsätzlich die individuellen Grundrechte des Verbrauchers im Vordergrund, die mit den Unternehmergrundrechten abzuwägen sind.
3. Die Wahrnehmung des Verbraucherschutzes durch die Verbraucherzentralen ist dem zivilrechtlichen Verbraucherschutz zuzurechnen.
4. Dies gilt in besonderem Maße auch für die Mechanismen der Selbstregulierung und Selbstverantwortung. Schwierig ist hierbei, die Reichweite des

öffentlich-rechtlichen Verbraucherschutzes exakt zu erfassen, da immer mehr europarechtliche Vorgaben hinzutreten und immer weniger klar erscheint, was öffentlich-rechtlich ist, wenn und weil hierdurch auch Behördenaufgaben und -tätigkeiten im Verbraucherschutz zunehmen.

5. Die jeweilige sachliche behördliche Zuständigkeit lässt sich hierbei auch nicht mehr eindeutig zuordnen. Soweit der Staat im Verbraucherschutz tätig wird, ist er an die Grundrechte der ihm gegenüberstehenden Unternehmen gebunden (Art. 1 Abs. 3 GG) und muss sie beachten, kann sich aber selbst nicht auf Grundrechte berufen. Der öffentlich-rechtliche Verbraucherschutz ist demnach grundrechtsverpflichtet, nicht grundrechtsberechtigt, da der Staat selbst kein Grundrechtsträger ist. Jedoch bindet der Verbraucherschutz als Vorgabe Exekutive, Legislative und Judikative. Behörden nehmen dabei den öffentlich-rechtlichen Verbraucherschutz auf mehreren Rechtsgebieten wahr.
6. Zum momentanen Zeitpunkt scheinen die Aufsichtsbehörden mit der Wahrnehmung des neuen Mandats „Verbraucherschutz“ noch überfordert. Weiterführend wäre beispielsweise eine Aufsicht in Form strikter Produktkontrollen, was aber eine präventive Überwachung zahlloser individueller Verträge bedeutete, mit Bindung von enormen personellen und sachlichen Ressourcen, und zugleich den Wettbewerb massiv einschränkte. Mit der geplanten Erweiterung der Kapazitäten und der Behördenbefugnisse sowie der Ausweitung der behördlichen Aufgaben im Verbraucherschutz könnte dies umgesetzt werden.
7. Der zivilrechtliche Verbraucherschutz ist auf die Wahrnehmung der eigenen Verbraucherrechte ausgerichtet und wird über Prozesskosten- und Beratungshilfe sowie außergerichtliche Streit-schlichtung gewährleistet.
8. Ein wichtiger Akteur des zivilrechtlichen Verbraucherschutzes

sind die Verbraucherzentralen, deren Tätigkeiten vielfältig sind und die über Zuwendungsbescheide staatlich gefördert werden. Bei der Wahrnehmung des Verbraucherschutzes durch solche Vereinigungen handelt es sich grundsätzlich um eine gemeinwohlorientierte Tätigkeit.

9. Außergerichtlich stehen Verbrauchern im wirtschaftlichen Verbraucherschutz kostenlose bzw. kostengünstige Möglichkeiten wie die Anrufung von Schiedsstellen und Ombudsmännern zur Verfügung. Für die gerichtliche Rechtsdurchsetzung haben weniger einkommensstarke oder vermögende Verbraucher grundsätzlich Anspruch auf Beratungskosten- und Prozesskostenhilfe.
10. Deutlich wird, dass der zivilrechtliche Verbraucherschutz auf die Eigenverantwortung und Selbstwahrnehmung der Verbraucherrechte ausgerichtet ist. Der Verbraucher muss selbst aktiv werden. Das ist Ausfluss der Privatautonomie. Die unternehmerische Eigenverantwortung dient nur mittelbar dem Verbraucherschutz, da Hauptzwecke des unternehmerischen Eigeninteresses die Risikominimierung und Haftungsreduzierung sind.
11. Bei den Tätigkeiten der Verbraucherzentralen oder anderer gemeinnütziger Vereine handelt es sich nicht um die Aufgabenwahrnehmung einer Behörde. Trotz staatlicher Förderung erfolgt auch keine Zurechnung an/für den Staat (es sei denn, es liegt tatsächlich der Fall einer Beilehung der Verbraucherzentralen vor). Wenn sich daher Unternehmen gegen Informationen der Verbraucherzentralen wenden, sind sie grundsätzlich angehalten bzw. darauf beschränkt, den Zivilrechtsweg zu beschreiten.
12. Überschneidungen können sich im Portfolio der Verbraucherzentralen mit den Kompetenzen von Behörden ergeben. Das Erkenntnisinteresse ist auf der übergeordneten Ebene gleich, jedoch haben die unterschiedlichen Institutionen in der Regel einen anderen Fokus und in Nuancen auch abweichende

- Zielsetzungen. Solange Themen auf partnerschaftlicher Basis abgegrenzt werden, besteht keine Gefahr für das Entstehen von Konflikten oder Doppelarbeit. Verbraucherzentralen verfügen im Vergleich zu Behörden über eine höhere Flexibilität und vielfältigere Möglichkeiten, um gegen Verstöße privatrechtlich vorzugehen. Behörden sind hierbei weniger agil, dafür mit (stärkeren) Befugnissen ausgestattet, die eine andere Wirkungskraft beinhalten oder Zugang zu weiteren Informationen eröffnen.
13. Die Tätigkeit der Verbraucherzentralen und des Verbraucherzentralen-Bundesverbandes sind förderfähig.
  14. Das Verbraucherleitbild und auch der Verbraucherschutz sind keine Begriffe, die sich abschließend definieren lassen. Für die staatliche Förderung kommt es darauf auch nicht an.
  15. Die entgeltliche Rechtsberatung der Verbraucherzentralen stellt eine unternehmerische Tätigkeit dar, die dennoch förderfähig ist.
  16. Die kollektive Rechtsdurchsetzung, die Verbraucheraufklärung und -information sind gemeinwohlorientiert.
  17. Die Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten der Verbraucherverbände werden immer mehr erweitert (wie durch die Einführung der Musterfeststellungsklage).
  18. Die Förderung der Verbraucherzentralen obliegt grundsätzlich den Ländern. Der Bund verfügt grundsätzlich über eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz und damit eine Finanzierungszuständigkeit für Verbraucherschutzprojekte sowie für die institutionelle Förderung des Verbraucherzentralen-Bundesverbandes.
  19. Konkurrenten sind durch die Förderung der Verbraucherzentralen nicht in ihren Grundrechten verletzt.
    - a. Art. 12 GG wird nicht verletzt. Überwiegend liegt bereits keine Eröffnung des Schutzbereichs der Berufs-/Wettbewerbsfreiheit vor. In wenigen Fällen kommt ein mittelbarer Eingriff in Betracht, der aber letztlich zu verneinen ist.
    - b. Der Schutzbereich des Art. 14 GG ist nicht tangiert, obwohl eine konkret verfestigte Vermögensposition vorliegen kann, wenn eine Zuwendung im Haushaltsplan vorgesehen ist, die dann nicht gewährt wird. Anhaltspunkte für eine nähere Prüfung sind aus der Praxis nicht erkennbar.
    - c. Die Schutzbereiche der Art. 9 Abs. 1, Art. 9 Abs. 3, Art. 5 Abs. 1 GG, Art. 4 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 GG sind mangels Sachbezugs nicht eröffnet.
    - d. Eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung durch die Förderung der Verbraucherzentralen ergibt sich weder aus speziellen Gleichheitsrechten noch aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG.
  20. Die Förderung der Verbraucherzentralen ist ausschließlich an den Grundrechten des Grundgesetzes zu messen, nicht (auch) an der Europäischen Grundrechte-Charta.
- Ausblick**
- Im zweiten Teil unter Punkt D. wurden erste Fallstricke für zukünftige Monografien aufgezeigt, die noch detaillierter aufgelöst werden müssen. Zu Abgrenzungsfragen der Zuständigkeit für die Verletzung von Europarecht und nationalem Recht lässt sich auch eine aktuelle Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts berücksichtigen (BVerfG, Beschluss vom 04. März 2021, 2 BvR 1161/19). Danach überprüft das Bundesverfassungsgericht nur, ob die Auslegung und Anwendung der Zuständigkeitsregel des Art. 267 Abs. 3 AEUV bei verständiger Würdigung der das Grundgesetz bestimmenden Gedanken nicht mehr verständlich erscheint und offensichtlich unhaltbar ist (Willkürmaßstab). Liegt zu einer entscheidungserheblichen Frage des Gemeinschaftsrechts einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs noch nicht vor oder hat eine vorliegende Rechtsprechung die entscheidungserhebliche Frage möglicherweise noch nicht erschöpfend beantwortet, so wird Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG nur dann verletzt, wenn das letztinstanzliche Hauptsachegericht den ihm in solchen Fällen notwendig zukommenden Beurteilungsrahmen in unvertretbarer Weise überschritten hat. Es muss unter Anwendung und Auslegung des materiellen Unionsrechts die vertretbare Überzeugung bilden, dass die Rechtslage entweder von vornherein eindeutig (*“acte clair”*) oder durch Rechtsprechung in einer Weise geklärt ist, die keinen vernünftigen Zweifel offenlässt (*“acte éclairé”*). Unvertretbar gehandhabt wird Art. 267 Abs. 3 AEUV im Falle der Unvollständigkeit der Rechtsprechung insbesondere dann, wenn das Fachgericht eine von vornherein eindeutige oder zweifelsfrei geklärte Rechtslage ohne sachlich einleuchtende Begründung bejaht.
- Im zweiten Teil unter Punkt C. wird der Verbraucherschutz in anderen Ländern kurz dargestellt und darauf verwiesen, dass dieser oftmals über staatliche Gewalt ausgeübt wird, aber durchaus auch der Ausbau des privatrechtlichen Verbraucherschutzes als Möglichkeit und damit auch die weitere finanzielle Förderung von Vereinen in Betracht kommt. In Ungarn sind beispielsweise die Verbraucherschutzbehörden, das Wettbewerbsamt und Finanzaufsichtsbehörde für die Einhaltung von Verbraucherschutzvorschriften zuständig. Ähnlich verhält es sich in den Vereinigten Staaten von Amerika. Einen anderen Weg sind das Vereinigte Königreich, die Volksrepublik China und Indien gegangen. Hier kommen privaten oder Verbraucherverbänden und -räten eine höhere Bedeutung zu. In Großbritannien hat ein staatlich anerkannter Verbraucherverband die Möglichkeit, eine Super Complaint bei einer Verbraucherschutzbehörde (z.B. FCA oder CMA) einzureichen, die der Beschwerde nachgehen muss.

---

## Zitate und Ökonomie

Es ist gut, Erfolge zu feiern, aber es ist wichtiger, die Lektionen des Misserfolges zu beachten.

*Bill Gates*

Fehler sind nützlich, aber nur, wenn man sie schnell findet.

*John Maynard Keynes*

Niemand plant, zu versagen, aber die meisten versagen beim Planen.

*Lee Iacocca*

Ein Erfolgsrezept gibt es nicht, wohl aber ein Misserfolgsrezept: Versuche, allen zu gefallen.

*Jack Lemmon*

Wenn der Mensch nicht über das nachdenkt, was in ferner Zukunft liegt, wird er das schon in naher Zukunft bereuen.

*Konfuzius*

Risikobereitschaft ist der Eckpfeiler der Imperiumsgründung.

*Estée Lauder*

Man verliert nie einen Traum, er reift lediglich in Form eines Hobbys.

*Larry Page*

Verschmilzt die Wirtschaft Europas zur Gemeinschaft, und das wird früher geschehen als wir denken, so verschmilzt auch die Politik.

*Walther Rathenau*

Es heißt immer, hinter jedem erfolgreichen Mann stehe eine starke Frau. Manchmal frage ich mich: Wo ist denn die Frau hinter mir?

*Nicola Leibinger-Kammüller*

Der Wechsel von der Plan- zur Marktwirtschaft ist wie die Rückverwandlung eines Omeletts in rohe Eier.

*Margaret Thatcher*

Wir können den Wind nicht ändern, aber die Segel anders setzen.

*Aristoteles*

Nichts ist mächtiger als Gold.

*Ovid*

---

## Veranstaltungshinweise

### 05.07.2022 | Vortrag

#### Varieties of the rat race. Working hours in the age of abundance

*Reichenhainer Straße 90, Raum 2/N111*

Im Rahmen des Chemnitzer Wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsseminars wird Herr Dr. Jan Behringer vom Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung zum Thema "Varieties of the rat race. Working hours in the age of abundance" referieren. Die hybride Präsentation findet am Dienstag, dem 05.07.2022, von 17:30 Uhr bis ca. 19:00 Uhr, im Raum 2/N111 statt. Die Teilnahme ist kostenfrei und auch via BBB-Webroom möglich.

Nähere Informationen sowie kostenlose und verbindliche Anmeldung unter: <https://www.tu-chemnitz.de/wirtschaft/vwl2/forschungsseminar/index.php>

### 07.07.2022 | Workshop

#### Erfolgreich im Team

*Pegasus Center, 4. Etage, Raum 401*

Der von SAXEED angebotene Workshop setzt sich zum Ziel, den Teilnehmern "Ansätze aufzuzeigen, um mit unterschiedlichen kritischen Team-Situationen konstruktiv umzugehen, Freude an der Zusammenarbeit zu finden und gemeinsam die beste Leistung zu erbringen". Der Referent der Online-Veranstaltung ist Tobias Meyhöfer. Der Kurs findet im Zeitraum von 09:00 Uhr bis 17:00 Uhr statt. Um eine vorherige Anmeldung zur Teilnahme wird gebeten.

Nähere Informationen sowie Anmelde-möglichkeit finden sich unter: <https://www.saxeed.net/termin/erfolgreich-im-team>

### 12.07.2022 | Online-Workshop

#### Portfolioarbeit in der Lehre einsetzen

*Onlineveranstaltung*

Der ganztägige Online-Workshop wird vom Hochschuldidaktischen Zentrum Sachsen (HDS) an der TU Chemnitz durchgeführt. Teilnehmer der Veranstaltung lernen "die unterschiedlichen Anwendungsgebiete von Lernportfolios kennen und überlegen, wie Sie dieses Instrument konkret in Ihre Lehre integrieren können". Der Workshop richtet sich an Lehrende im sächsischen Hochschulverbund des HDS. Die Veranstaltung ist kostenfrei für Teilnehmer von Mitglieds-hochschulen des HDS.

Nähere Informationen finden sich unter: <https://bildungsportal.sachsen.de/opal/auth/RepositoryEntry/34668019723/CourseNode/1648434530541504006/?1&par=courseEditor>

---

## Impressum

Herausgeber: Chemnitzer Wirtschaftswissenschaftliche Gesellschaft e. V.  
c/o Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, TU Chemnitz, 09107 Chemnitz

Annahme von Beiträgen, Layout und Redaktion: Sebastian Ludwicki-Ziegler, Thüringer Weg 7, Zi. 317

Telefon: 0371/531-26370, E-Mail: [cwg.dialog@gmail.com](mailto:cwg.dialog@gmail.com)

ISSN (Print-Ausgabe): 1610 – 8248 – ISSN (Internet-Ausgabe): 1610 – 823X

- Alle bisher erschienenen Ausgaben sind unter <https://www.tu-chemnitz.de/wirtschaft/vwl2/cwg/> als Download verfügbar. -