

Erwartungen des Gesetzgebers gegenüber Verbraucherinnen und Verbrauchern – Gesetzgeberisches Handeln und informierte Selbstregulierung

A. Einleitung

Im Zusammenhang mit der Überschrift des Tagungs-Panels „Selbstregulierung“, dem mein Beitrag zugeordnet ist, mag die Frage nach den Erwartungen, die ausgerechnet der Gesetzgeber gegenüber den Verbraucherinnen und Verbrauchern hat, auf den ersten Blick überraschen. Der Gesetzgeber ist schließlich, wie schon der Name sagt, auf die Handlungsform des Gesetzes beschränkt, und Gesetze sind dadurch charakterisiert, dass sie abstrakt-generelle verbindliche Regelungen enthalten, an die sich die Regelungsadressaten schlicht halten müssen.¹ Es drängt sich also die Frage auf, wo im Tätigkeitsbereich des Gesetzgebers denn überhaupt Raum für eine *Selbst*-Regulierung der Verbraucherinnen und Verbraucher sein soll. Denn unabhängig davon, welchen Regulierungs- oder auch Selbstregulierungsbegriff man zugrunde legt,² kommt doch in der Vorsilbe „Selbst-“ zum

1 S. hier nur Ipsen/Kaufhold/Wischmeyer, Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht, 35. Aufl. 2023, § 14 Rn. 4.

2 Einheitliche Begriffe haben sich nicht etabliert. Während der Begriff der Regulierung teilweise weit i. S. v. Rechtsetzung verstanden wird, gebraucht ihn die verwaltungsrechtliche Literatur vornehmlich zur Bezeichnung speziell des Rechtsrahmens für die (privatisierten) Netzwirtschaften, s. hier nur Ziekow, Öffentliches Wirtschaftsrecht, § 5 II, und Ruffert, in: Fehling/ders. (Hrsg.), Regulierungsrecht, 2010, § 7. Dazu Ludwigs, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band VI, 1. Aufl. 2024, Rn. 3: „„schillernde(r)‘ Begriff der Regulierung“; Stober/Korte, Öffentliches Wirtschaftsrecht – AT, 20. Aufl. 2023, § 29 Rn. 880: „Regulierungsbegriff mehrdeutig“; allgemein Eifert, Regulierungsstrategien, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), GVwR I, 3. Aufl. 2022, § 19 Rn. 4 ff. Ebenso schillernd und mehrdeutig ist der Begriff der Selbstregulierung. Teubner, Reflexives Recht: Entwicklungsmodelle des Rechts in vergleichender Perspektive, ARSP 68 (1982), S. 13 (23), nennt als „selbstregulatorische Mechanismen“ „Verhandlung, Dezentralisierung, Planung, organisierten Konflikt“; das Recht, das diese Mechanismen reguliert, nennt er reflexiv; es übernehme „nicht die Verantwortung für bestimmte soziale Ergebnisse, sondern zieht sich darauf zurück, selbstregulatorische Mechanismen zu

Ausdruck, dass auch die Verbraucherinnen und Verbraucher in einer aktiven Rolle sein müssten und der Gesetzgeber zumindest nicht abschließend reguliert.³ Der vorliegende Beitrag unterzieht die Handlungsoptionen des Gesetzgebers unter diesem Aspekt einer genaueren Betrachtung. Dabei wird sich zunächst zeigen, dass der an die Verbraucherinnen und Verbraucher gerichtete Rechtsbefehl mit Selbstregulierung tatsächlich nicht in Verbindung zu bringen ist und auch der sie adressierende Anreiz keinen nennenswerten Raum für Selbstregulierung lässt (B.). Im Weiteren wird aber deutlich gemacht, dass eine Selbstregulierung von Verbraucherinnen und Verbrauchern im Tätigkeitsbereich des Gesetzgebers gleichwohl eine Rolle spielen kann – nämlich dann, wenn der Gesetzgeber sich einer Verhaltenssteuerung im engeren Sinne enthält, stattdessen (nur) für eine Informierung oder jedenfalls für Informationsmöglichkeiten der Verbraucherinnen und Verbraucher sorgt und so (nur) ermöglicht bzw. fördert, dass diese informierte(re) Verhaltensentscheidungen treffen können (C.). Der Beitrag endet mit einem Fazit (D.).

B. Befehlen und Anreizen – Regulierung durch den Gesetzgeber

Zunächst komme ich zu den Instrumenten des Gesetzgebers für die eine Selbstregulierung von Verbraucherinnen und Verbrauchern keine oder allenfalls eine sehr geringe Rolle spielt: Zum Rechtsbefehl und sodann zum (in einem Gesetz enthaltenen) Anreiz.

regulieren“. Ein mehr oder weniger entsprechendes Verständnis prägt die Rede von der „regulierten Selbstregulierung“ im Verwaltungsrecht, s. dazu die Beiträge in Beiheft 4 DV 2001 (Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaates – Ergebnisse des Symposiums aus Anlaß des 60. Geburtstages von Wolfgang Hoffmann-Riem); aus der aktuellen Literatur etwa Preiß, *Regulierte Selbstregulierung und hybride Rechtsdurchsetzung: Die Entwicklung der Zentralen Stelle im Verpackungsrecht*, 2024, S. 113 ff. Teilweise findet sich auch ein Begriffsverständnis, wonach Selbstregulierung als „Vorstufe von Gesetzen“ begriffen wird, vgl. etwa Trickes, *Wirksamer Verbraucherschutz durch Selbst- und Koregulierung?*, 2017, S. 13 f. m. w. N.; so verstanden ist der Begriff im vorliegenden Kontext allerdings unzweckmäßig. Ohne Definition des Begriffs der Selbstregulierung etwa Tonner, *Verbraucherrecht und Selbstregulierungskonzepte*, KJ 18 (1985), 107 ff.

- 3 Der dem vorliegenden Beitrag im Folgenden zugrunde gelegte Regulierungsbegriff bezieht sich auf den Staat, konkret den Gesetzgeber, und erfasst seine Optionen/Gestaltungsmöglichkeiten bei der Erreichung verfassungsrechtlich vorgegebener und/oder politisch entwickelter Ziele; ganz ähnlich Eifert, *Regulierungsstrategien*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), *GVwR I*, 3. Aufl. 2022, § 19 Rn. 6.

Wenn der Gesetzgeber einen Rechtsbefehl an Verbraucherinnen und Verbraucher richtet, reguliert letztlich allein er: Durch den Ausspruch von Ge- oder Verboten verpflichtet er die Adressaten zu bestimmten Verhaltensweisen und begründet so auf ihrer Seite die rechtliche Pflicht, dem Rechtsbefehl entsprechend zu handeln. So sind Verbraucherinnen und Verbraucher zum Beispiel aufgrund des § 433 Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB)⁴ rechtlich verpflichtet, für Waren, die sie kaufen, den vereinbarten Preis zu bezahlen. § 9 Abs. 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG)⁵ beispielsweise verpflichtet sie zur Mülltrennung.⁶ Zwar wäre die Vorstellung einer einseitigen Einwirkung des Gesetzgebers auf die zu bloß passiven Marionetten werdenden Befehlsadressaten insofern verfehlt, als mündige Menschen sich selbstverständlich immer auch entscheiden können, Befehlen nicht zu folgen. Normativ betrachtet, entfallen durch Verhaltensbefehle für die Befehlsadressaten allerdings Verhaltensoptionen: Das jeweils verbotene oder gebotswidrige Verhalten wird rechtlich unmöglich.⁷ Dementsprechend hat auch der Gesetzgeber die klare Erwartung, dass seinen Befehlen entsprochen wird.⁸ Im Übrigen kann der Rechtsbefehl, wenn dies nicht der Fall ist, je nach Inhalt häufig auch gegen den Willen der Befehlsadressaten vollzogen werden und/oder es drohen Sanktionen. In diesem Zusammenhang kann von einer Selbstregulierung der Verbraucherinnen und Verbraucher also nicht gesprochen werden.

Kaum mehr Raum für Selbstregulierung als der Rechtsbefehl lässt ein anderer Instrumententyp, den der Gesetzgeber schon lange einsetzt, um auf Verhaltensänderungen hinzuwirken: Der Anreiz⁹. Der Gesetzgeber kann Anreize (unter anderem) setzen, indem er in Gesetzen erwünschtes Verhalten mit positiven oder unerwünschtes Verhalten mit negativen Rechtsfolgen verknüpft.¹⁰ In diesem

4 Gesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 2. Januar 2002, BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738, zuletzt geändert durch das Gesetz v. 22. Dezember 2023, BGBl. 2023 I Nr. 411.

5 Gesetz v. 24. Februar 2012, BGBl. I S. 212, zuletzt geändert durch das Gesetz v. 2. März 2023, BGBl. 2023 I Nr. 56.

6 Näher zum Regelungsgehalt des § 9 KrWG Frenz, *Novellierte getrennte Sammlung und Behandlung von Abfällen zur Verwertung*, UPR 2022, S. 127 ff.

7 Dazu Wolff, *Anreize im Recht*, 2020, S. 26 ff. m. w. N.

8 Vgl. Sachs, *Grundrechtseingriff und Grundrechtsbetroffenheit*, in: Stern (Hrsg.), *Staatsrecht III/2*, 1994, § 78, S. 110: Rechtswidriges Verhalten sei „im Rahmen einer funktionierenden Rechtsordnung keine akzeptable Handlungsalternative“.

9 Dazu Wolff, *Anreize im Recht*, 2020. Besonders verbreitet sind Anreize im Steuerrecht, und dies, so die Formulierung in BVerfGE 16, 147 (161), „seit je“.

10 Näher Wolff, *Anreize im Recht*, 2020, S. 111 ff.

Sinne reizt der Gesetzgeber Verbraucherinnen und Verbraucher beispielsweise zum Kauf von Elektro-Fahrzeugen an, indem er ihnen mit einer zeitlich befristeten Befreiung von der sonst fälligen KFZ-Steuer (nach § 3d KraftStG¹¹) und mit weiteren Vorteilen¹² winkt. Einen negativen Anreiz setzt der Gesetzgeber, um ein ebenfalls steuerrechtliches Beispiel zu nennen, mit dem Tabaksteuergesetz (TabStG)¹³, nach dem Tabakwaren, erhitzter Tabak, Wasserpfeifentabak und Substitute für Tabakwaren einer besonderen Steuer unterliegen. Hiermit verfolgt der Gesetzgeber neben einem Einnahmezweck auch den gesundheitsbezogenen Lenkungs zweck einer Reduzierung des Konsums dieser Produkte verfolgt.¹⁴

Anders als die Adressaten von Rechtsbefehlen, werden die Adressaten von Anreizen durch den Anreiz rechtlich nicht zu dem vom Gesetzgeber erwünschten Verhalten verpflichtet, denn die Handlungsalternativen im Anwendungsbereich von Anreizen bleiben gleichermaßen rechtmäßig.¹⁵ Im Rahmen der Beispiele bleiben Verbraucherinnen und Verbraucher also rechtlich völlig frei, ein Elektro-Fahrzeug zu kaufen oder dies trotz des Anreizes nicht zu tun, zu rauchen oder es zu unterlassen. Der Gesetzgeber aber erwartet, dass sich eine bestimmte Zahl von Verbraucherinnen und Verbraucher den Anreizen entsprechend verhält. Je nach Ausgestaltung der Anreize ist diese Zahl mehr oder weniger groß und wächst insbesondere mit dem Gewicht des jeweils in Aussicht gestellten Vor- oder Nachteils. Normativ geprägt ist die Erwartungshaltung des Gesetzgebers bei Anreizen nicht. Er setzt vielmehr allein auf das (empirisch belegbare) Alltagswissen, dass Menschen insofern rational sind, als sie in ihre Verhaltensentscheidungen typischerweise miteinbeziehen, welche Vor- und Nachteile mit den Verhaltensoptionen verbunden sind.¹⁶ Mit Verhaltenswirkungen rechnet der Gesetzgeber dementsprechend, wenn und weil er Verhalten durch die Verknüpfung mit posi-

11 Kraftfahrzeugsteuergesetz 2002 in der Fassung der Bekanntmachung v. 26. September 2002, BGBl. I S. 3818, zuletzt geändert durch das Gesetz v. 16. Oktober 2020, BGBl. I S. 2184. Zu § 3d KraftStG bereits Wolff, Anreize im Recht, 2020, S. 27.

12 Beispielsweise ermöglicht es der Bundesgesetzgeber im Elektromobilitätsgesetz (EMoG v. 5. Juni 2015, BGBl. I S. 898, zuletzt geändert durch das Gesetz v. 20. Dezember 2022, BGBl. I S. 2752) den Städten und Gemeinden, Führer von Elektrofahrzeugen u.a. beim Parken und bei der Straßennutzung zu bevorzugen.

13 Gesetz v. 15. Juli 2009, BGBl. I S. 1870, zuletzt geändert durch das Gesetz v. 24. Oktober 2022, BGBl. I S. 1838.

14 Kritisch im Hinblick auf die Ausgestaltung Schanz, Erhöhung der Tabaksteuer – bleibt die wissenschaftliche Evidenz unberücksichtigt?, RDG 2021, S. 104 ff.

15 Dazu Wolff, Anreize im Recht, 2020, S. 25 ff. m. w. N.

16 Diese Erkenntnis spielt *auch* bei der Steuerung durch Ge- und Verbote eine Rolle, wenn diese sanktionsbewährt sind.

ven oder negativen Folgen attraktiver oder weniger attraktiv gemacht hat.¹⁷ Auch wenn er damit eine „Befolgung“ von Anreizen weniger unbedingt erwartet als die Befolgung von Rechtsbefehlen, ist die erwartete Funktionsweise von Anreizen doch von einer ähnlichen „Mechanik“ geprägt. Man wird deshalb nicht sagen können, dass er mit Anreizen einen Selbstregulierungs-Ansatz verfolgt.

C. Informieren und Informationen Bereitstellen (drei Grundformen) – Gesetzgeberisch gestalteter Raum für Selbstregulierung der Verbraucherinnen und Verbraucher

Auch wenn, wie gezeigt, Rechtsbefehle und Anreize als klassische gesetzgeberische Instrumente keinen oder jedenfalls keinen nennenswerten Raum für eine Selbstregulierung der Verbraucherinnen und Verbraucher lassen, kann die Selbstregulierung im Handlungsfeld des Gesetzgebers Bedeutung haben: Nämlich dann, wenn er mit seiner Handlungsform, dem Gesetz, darauf hinwirkt, dass Verbraucherinnen und Verbraucher mit Informationen versorgt werden bzw. Zugang zu Informationen erhalten.¹⁸ Derartige informationelle Maßnahmen können allgemein der Akzeptanzförderung für staatliche Maßnahmen dienen; sie können aber auch mit der Absicht eingesetzt werden, mehr oder weniger stark Einfluss auf konkrete Verhaltensentscheidungen zu nehmen.¹⁹ Ansatzpunkt ist dabei der Ausgleich von zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher bestehenden Informationsasymmetrien. Im Hintergrund steht ein Verbraucherleitbild, das diesen zwar grundsätzlich als mündig begreift, jedoch die vorgelagerte Behebung von Informationsdefiziten als Voraussetzung für mündige Entscheidungen ansieht.²⁰ Häufig gehen informationelle Maßnahmen auch darüber noch hinaus, mündige,

17 Dazu Wolff, Anreize im Recht, 2020, S. 117 ff. m. w. N.

18 Allgemein zur Rolle staatlicher Informationsmaßnahmen als Form der regulatorischen Überformung von gesellschaftlicher Selbstregulierung Eifert, Regulierungsstrategien, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), GVwR I, 3. Aufl. 2022, § 19 Rn. 151 ff.

19 Dazu bereits Kloepfer, Staatliche Informationen als Lenkungsmittel, 1998, S. 12 ff.

20 Ausführlich zu Verbraucherleitbildern prägenden Verbrauchermodellen (speziell mit Bezug zum europäischen Verbraucherprivatrecht) Achilles, Vom Homo Oeconomicus zum Differenzierten Verbraucher – Analyse von Begriff, Entwicklung und neuen Herausforderungen des verbrauchervertragsrechtlichen Leitbildes auf EU-Ebene, 2020, S. 60 ff. (mit Ausführungen zum Informationsmodell auf S. 69 ff.). Zum „informationsbedürftigen und informierbaren Verbraucher“ s. auch Fritzsche, in: Staudinger/BGB (2024), § 13 Rn. 8, und Weber, Verbraucherleitbilder im Spiegel der Verbraucherverhaltensforschung, ZRP 2020, 98, jeweils m. w. N. Zu Informationsasymmetrien aus der

informierte Verhaltensentscheidungen nur zu ermöglichen. Wie im Folgenden noch gezeigt wird, verbindet der Gesetzgeber mit diesen Maßnahmen häufig die Absicht, dass sich die Verbraucherinnen und Verbraucher aufgrund der erhaltenen Informationen letztlich in einer ganz bestimmten, von ihm erwünschten Weise verhalten.²¹ Auch wenn die Maßnahmen in diesen Fällen ähnliches bewirken sollen wie Rechtsbefehle und Anreize, ist die Wirkungslogik²² der informationellen Instrumente aber doch eine ganz andere. Denn während der Gesetzgeber bei Rechtsbefehlen auf Befolgungsbereitschaft, Akzeptanz und Gehorsam (und ggf. Abschreckung durch Sanktionen) und bei Anreizen auf Verlockung oder auf Abschreckung durch die mit einer Verhaltensentscheidung verbundenen, durch ihn initiierten Folgen setzt,²³ erwartet er bei der Steuerung durch Informationen Verhaltensänderungen der Informationsempfänger (nur), wenn und weil sich diese durch die Informationen von dem erwünschten Verhalten als solchem überzeugen lassen, es also im Ergebnis dann für sich genommen „richtig“ finden. Dabei ist natürlich nicht ausgeschlossen (ja zu hoffen), dass auch die Adressaten von Rechtsbefehlen und Anreizen diesen (auch) folgen, weil sie das Steuerungsziel als berechtigt anerkennen oder das erstrebte Verhalten selbst für richtig halten. Nur mit informationellen Instrumenten aber wirkt der Gesetzgeber gezielt genau darauf, und nur darauf, hin.

Im Folgenden sollen nun drei Typen von entsprechenden gesetzlichen Regelungen sowie die mit ihnen verbundenen Erwartungen des Gesetzgebers vorgestellt werden. Vorab ist allerdings noch eine Klarstellung wichtig: „Den Gesetzgeber“ kann man auf seine innere Einstellung hin nicht befragen; er ist keine Person, sondern eine Konstruktion.²⁴ Und der Begriff verschleiern, dass an der Gesetzgebung staatsorganisationsrechtlich viele Organe beteiligt sind,²⁵ die weder

Perspektive der ökonomischen Analyse des Rechts Schmolke, in: Towfigh/Petersen (Hrsg.), *Ökonomische Methoden im Recht*, 2. Aufl. 2017, § 5 S. 138 ff.

- 21 Dazu allgemein Wolff, *Anreize im Recht*, 2020, S. 94 ff. m. w. N.; s. etwa auch Schoch, *Entformalisierung staatlichen Handelns*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *HStR III*, 2005, § 37 Rn. 72 ff.; Kloepfer, *Staatliche Informationen als Lenkungsmittel*, 1998, S. 14 ff.
- 22 Begriffsprägend Scharpf, *Grenzen der institutionellen Reform*, in: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* 1/87, S. III (114).
- 23 Vgl. Scheuner, *Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft. Rechtsformen und Rechtsschutz*, VVDStRL II (1954), S. I (27).
- 24 S. etwa Frieling, *Gesetzesmaterialien und Wille des Gesetzgebers – Fallgruppen verbindlicher Willensäußerungen*, 2017, S. 23 f.; v. Beyme, *Der Gesetzgeber – Der Bundestag als Entscheidungszentrum*, 1997, S. I u. 53 f.
- 25 Zum Gesetzgebungsverfahren und den beteiligten Organen etwa Ipsen/Kaufhold/Wischmeyer, *Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht*, 35. Aufl. 2023, § 6 Rn. 25 ff.

für sich genommen noch übergreifend einheitliche Vorstellungen bilden und Haltungen einnehmen können. Selbst die Motive und Erwartungen der einzelnen den Organen zugehörigen Personen sind nicht hinreichend zu ergründen. Wenn deshalb im Rahmen des vorliegenden Beitrags Erwartungen des Gesetzgebers gegenüber den Verbraucherinnen und Verbrauchern beschrieben werden, dann geschieht dies vor allem auf der Basis einer Analyse seines „Outputs“. Gesetzliche Regelungen und Regelungsmuster können selbst Rückschlüsse auf die Haltung „des Gesetzgebers“ und die mit ihnen verbundenen Vorstellungen und Erwartungen zulassen. Darüber hinaus können häufig auch Gesetzgebungsmaterialien wie die Begründungen der Gesetzentwürfe, auch wenn diese in der Regel in den Ministerien und nicht im Parlament als Hauptorgan der Gesetzgebung verfasst werden, sowie Stellungnahmen in Ausschüssen usw. als Interpretationshilfen herangezogen werden.²⁶

Die im Folgenden behandelten drei Regelungstypen werden der Anschaulichkeit halber jeweils anhand von konkreten Beispielen aus dem geltenden Recht darstellt. Die Beispiele stammen insbesondere aus zwei (heutzutage in vieler Hinsicht miteinander verbundenen) Lebens- und Rechtsbereichen: Dem Bereich des Umwelt- und Klimaschutzes und dem der Energieversorgung. Aus umwelt- und klima- sowie sicherheitspolitischen Gründen findet in diesen Bereichen ein sehr umfangreicher Transformationsprozess statt und soll weiter stattfinden. Auf diesen Feldern arbeitet der Gesetzgeber deshalb mit einer besonders großen Vielfalt an Instrumenten, sodass sie sich als „Fundgrube“ für Regelungsmuster anbieten.²⁷ Grundsätzlich finden sich Regelungen derselben Muster aber auch in allen möglichen anderen Rechtsbereichen, die im Folgenden keine Erwähnung finden.

I. Behördliche Informationspflichten

Der Gesetzgeber kann, da er nur das Mittel des Gesetzes hat, Informationen an die Verbraucherinnen und Verbraucher nicht selbst vermitteln und ihnen

26 Dazu und zu den Grenzen dieser Vorgehensweise aus der jüngeren Lit. vertiefend Sehl, Was will der Gesetzgeber? Ziel und Methode rationaler Argumentation mit Gesetzesmaterialien, 2019, insb. S. 94 ff. u. 197 ff.; Frieling, Gesetzesmaterialien und Wille des Gesetzgebers – Fallgruppen verbindlicher Willensäußerungen, 2017, insb. S. 49 ff.; s. auch Nolte, Rationale Rechtsfindung im Sozialrecht, Staat 52 (2013), S. 245 ff. u. 251 f.

27 Allgemein zur Arbeit mit sog. Referenzgebieten bei der Identifizierung von Regelungsmustern im Gesetzesrecht Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2004, Erstes Kap. Rn. 13.

Informationen nicht selbst bereitstellen. Er kann aber, was besonders nahe liegt, andere staatliche Stellen zur Informationsvermittlung verpflichten.²⁸ Ein Beispiel für diesen Regelungstyp ist § 111d Abs. 1 des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG²⁹), welcher festlegt, dass die Bundesnetzagentur (BNetzA), eine staatliche Behörde, eine elektronische, nationale Informationsplattform errichtet, auf der Informationen bereitgestellt werden (unter anderem zur Erzeugung sowie zu Im- und Exporten von Elektrizität, zum Energieverbrauch sowie zu Energieerzeugungsanlagen). Die Informationen müssen nach § 111d EnWG in deutscher Sprache publiziert werden; und die Art der Veröffentlichung der Daten soll, so das Gesetz wörtlich, „in einer für die Öffentlichkeit verständlichen Darstellung und in leicht zugänglichen Formaten erfolgen, um die Öffentlichkeit besser in die Lage zu versetzen, die Informationen des Strommarktes und die Wirkungszusammenhänge nachvollziehen zu können“. Der Gesetzgeber macht der BNetzA also Vorgaben sowohl zum Gegenstand als auch zur Form der Darstellung von Informationen. Die Vorgaben sind aber vergleichsweise unkonkret, müssen also von der BNetzA erst mit Leben gefüllt werden.

Nach der Begründung des § 111d EnWG dient die hierin vorgesehene Bereitstellung von Informationen einer Steigerung der Transparenz am Strommarkt.³⁰ Die hinter der Norm stehende Ausgangsbeobachtung des Gesetzgebers ist, dass die Verbraucher insbesondere den Veränderungen in den Systemen zur Energieversorgung – kurz: der Energiewende – bisher skeptisch gegenüberstehen.³¹ Dem soll durch eine verbesserte Informationsbasis entgegengewirkt werden. Als Erwartung des Gesetzgebers lässt sich dabei festhalten, dass von den Verbraucherinnen und Verbrauchern relativ viel Eigeninitiative und ein grundsätzlich bereits bestehendes Interesse erwartet wird. Denn die Verpflichtung auf § 111d EnWG trifft allein eine Behörde, und sie betrifft die bloße Bereitstellung verständlicher Informationen. Die Verbraucherinnen und Verbraucher werden durch das Gesetz nicht direkt adressiert. Sie sollen zwar indirekt, über die BNetzA, mit den Informationen erreicht werden, sind aber in keiner Weise verpflichtet, sich zu infor-

28 Zu Informationsvermittlung unmittelbar durch den Staat Gusy, Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR* II, 2. Aufl. 2012, § 23 Rn. 100 ff.; s. auch Wolff, Eine Annäherung an das Nudge-Konzept nach Richard H. Thaler und Cass R. Sunstein aus rechtswissenschaftlicher Sicht, *Rechtswissenschaft (RW)* 6 (2015), S. 195 (204).

29 Gesetz v. 7. Juli 2005, *BGBI. I* S. 1970, 3621, zuletzt geändert durch das Gesetz v. 5. Februar 2024, *BGBI. 2024 I* Nr. 32.

30 BT-Drs. 18/7317, S. 127.

31 Winkler, in: Kment (Hrsg.), *EnWG*, 3. Aufl. 2023, § 111d Rn. 1.

mieren. Es werden auch keine Vorkehrungen getroffen, um Verbraucherinnen und Verbraucher auf die Website zu locken oder auf andere Weise ihr Interesse an der Thematik und am Aufbau entsprechender Kenntnisse und Kompetenzen zu wecken. Man kann angesichts der Regelung auch auf die Idee kommen, dass es dem Gesetzgeber so wichtig nun auch wieder nicht ist, die Informationen an den Mann bzw. die Frau zu bringen. Dafür spricht auch, dass der Gesetzgeber mit § 111d EnWG eben „nur“ auf eine Steigerung der Akzeptanz (vor allem) staatlichen Handelns und offensichtlich nicht darauf zielt, Verbraucherinnen und Verbraucher zu ganz konkreten, von ihm erwünschten Verhaltensweisen zu bringen.

II. Private Informationspflichten

Eine zweite Form der Informationsvermittlung an Verbraucherinnen und Verbraucher, besteht darin, dass der Gesetzgeber nicht Behörden, sondern Private zu entsprechenden Informationstätigkeiten verpflichtet.³² Je nach Ausgestaltung können hinter den entsprechenden Instrumenten mehr oder weniger bestimmte Erwartungen im Hinblick auf etwaige Verhaltensreaktionen der Verbraucherinnen und Verbraucher stehen.

Als ein Beispiel für diesen Regelungstyp sei hier § 14 Abs. 3 des Verpackungsgesetzes (VerpackG)³³ genannt, der private Entsorgungsträger, d.h. bestimmte Unternehmen aus dem Bereich der Entsorgungswirtschaft, dazu verpflichtet, „die privaten Endverbraucher in angemessenem Umfang über Sinn und Zweck der getrennten Sammlung von Verpackungsabfällen, die hierzu eingerichteten Sammelsysteme und die erzielten Verwertungsergebnisse zu informieren“.³⁴ Im Hinblick auf Einwegkunststoffverpackungen müssen die Unternehmen außerdem u.a. über die, so wörtlich, „Auswirkungen einer Vermüllung auf die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt“ informieren. Die Information hat, wie § 14 Abs. 3 S. 3 und 4 VerpackG ausdrücklich besagen, „in regelmäßigen Zeitabständen zu erfolgen und

32 Zu staatlichen Informationsvermittlung über private Verpflichtete Gusy, Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR II, 2. Aufl. 2012, § 23 Rn. 100 ff.; s. auch Wolff, Eine Annäherung an das Nudge-Konzept nach Richard H. Thaler und Cass R. Sunstein aus rechtswissenschaftlicher Sicht, Rechtswissenschaft (RW) 6 (2015), S. 195 (205).

33 Gesetz v. 5. Juli 2017, BGBl. I S. 2234, zuletzt geändert durch das Gesetz v. 25. Oktober 2023, BGBl. 2023 I Nr. 294.

34 Dazu Preiß, Die Informationspflicht nach § 14 Abs. 3 VerpackG – Erfüllen die Systembetreiber ihre Pflicht?, AbfallR 2023, 88 (89 ff.).

soll sowohl lokale als auch überregionale Maßnahmen beinhalten. Bei der Vorbereitung der Informationsmaßnahmen sind die Einrichtungen der kommunalen Abfallberatung und Verbraucherschutzorganisationen zu beteiligen.“ Die mit der Regelung angestrebte Aufklärung der Endverbraucher soll nach der Gesetzesbegründung zu besseren Sammel- und Trennergebnissen führen und dazu beitragen, die Erfüllung der europäischen Verwertungsziele nach der EU-Verpackungsrichtlinie sicherzustellen.³⁵ Umgesetzt wurden die Pflichten aktuell unter anderem mit der Initiative „Mülltrennung wirkt“, die u.a. auf ihrer Website (www.muelltrennung-wirkt.de)³⁶ zu den Themen informiert.³⁷

Verhaltens- oder sonstige Pflichten für die Verbraucherinnen und Verbraucher stellt auch § 14 Abs. 3 VerpackG nicht auf. Die in der Norm enthaltenen Rechtsbefehle richtet sich vielmehr allein an die privaten Entsorgungsunternehmen.³⁸ Die Verbraucherinnen und Verbraucher werden vom Gesetzgeber aber auch hier indirekt adressiert, und die ihnen gegenüber bestehende gesetzgeberische Erwartung wird recht deutlich: Zum einen erwartet der Gesetzgeber auch hier von den Verbraucherinnen und Verbrauchern, dass sie die entsprechenden Informationen aktiv im Internet oder in sonstigen Quellen aufsuchen. Zum anderen kommt auch in den Vorgaben zur Art der zu vermittelnden Informationen eine Erwartung gegenüber den Verbraucherinnen und Verbrauchern zum Ausdruck: Sie sollen nicht einfach – „top down“ – darüber belehrt werden, wie sie sich zu verhalten haben, sondern ein Verständnis und letztlich neue Kompetenzen erwerben, indem sie über „Sinn und Zweck“ des Recyclings aufgeklärt werden.

Ein etwas anderes Beispiel, das aber ebenfalls für den Ansatz steht, bei dem der Gesetzgeber Private zu einer Informationstätigkeit gegenüber den Verbraucherinnen und Verbrauchern verpflichtet, ist § 40 Abs. 2 S. 1 Nr. 8 EnWG. Nach dieser Vorschrift sind Energielieferanten – d.h. also auch hier: Unternehmen – dazu verpflichtet, in ihren Rechnungen an die Letztverbraucher „den Vergleich des eigenen Jahresverbrauchs zu dem Jahresverbrauch von Vergleichsgruppen“ „auszuweisen“. Der Gesetzesentwurf schlägt eine Einteilung in die Kategorien „zu

35 BT-Drs. 18/11274, S. 97.

36 Zuletzt abgerufen am 20. August 2024.

37 Zu den Umsetzungsmaßnahmen und ihrer rechtlichen Bewertung Preiß, Die Informationspflicht nach § 14 Abs. 3 VerpackG – Erfüllen die Systembetreiber ihre Pflicht?, AbfallR 2023, 88 (90 ff.).

38 Die allerdings fehlende Bußgeldbewehrung der Informationspflicht kritisiert Preiß, Die Informationspflicht nach § 14 Abs. 3 VerpackG – Erfüllen die Systembetreiber ihre Pflicht?, AbfallR 2023, 88 (94).

hoch“, „hoch“, „gut“ und „fantastisch“ vor.³⁹ Im Übrigen muss die Information, wie im Gesetz selbst ausdrücklich festgelegt ist, „auch in grafischer Form“ erfolgen. Denn, so die Gesetzesbegründung, eine rein textbasierte oder zahlenmäßige Gestaltung würde nicht den gewünschten Grad an Verständlichkeit aufweisen.⁴⁰

Ziel des § 40 EnWG ist unter anderem eine Senkung des individuellen Energieverbrauchs,⁴¹ die aber ersichtlich nicht durch entsprechende (eingriffsintensive und wohl auch schwer vollziehbare) Energiespar-Pflichten erreicht werden soll, sondern durch eine Form der Selbstregulierung der Verbraucherinnen und Verbraucher: Sie sind dabei rechtlich völlig frei, und ihre Entscheidung wird auch nicht durch eine Auf- oder Abwertung von Verhaltensoptionen durch gesetzliche Folgenanknüpfung zu beeinflussen versucht. Sie werden aber durch die Informationen in die Lage versetzt, ihr Verbrauchsverhalten in Relation zu vergleichbaren Haushaltskunden einzuschätzen⁴² und können dadurch (so der erkennbare Steuerungsgedanke) auf gegebenenfalls bestehende Einsparpotentiale aufmerksam werden. Dabei hat der Gesetzgeber die Erwartung, dass die mit den Vergleichsdaten konfrontierten Verbraucherinnen und Verbraucher sich auch tatsächlich mit anderen vergleichen und sich bei Verhaltensentscheidungen (auch) an diesen orientieren.⁴³ Wie und wo sie genau sparen können und wollen, müssen sie selbst herausfinden bzw. entscheiden. Die Informationen beziehen sich darauf nicht, sollen aber erkennbar dazu motivieren, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher ihr Verhalten selbst analysieren und alternative Verhaltensweisen erwägen.

Festzuhalten ist, dass auch bei § 40 Abs. 2 EnWG eine rechtliche Verpflichtung nur gegenüber den privaten Unternehmen (Energieversorgungsunternehmen) ausgesprochen wird. Diese verhalten sich rechtswidrig, wenn sie ihre Rechnungen nicht entsprechend gestalten. Verbraucherinnen und Verbraucher dagegen werden auch hier zu nichts verpflichtet, sondern nur mit Informationen versorgt. Dabei müssen sie, was Betonung verdient, in diesem Falle nicht einmal proaktiv nach Informationen suchen. Die Informationen werden ihnen vielmehr

39 BT-Drs. 17/6072, S. 83. Zur diesbezüglichen Unverbindlichkeit auch Rasbach, in: Kment (Hrsg.), EnWG, 3. Aufl. 2023, § 40 Rn. 7. S. aber auch die bisher nicht genutzte Ermächtigung der BNetzA zu entsprechenden Festlegungen in § 40 Abs. 5 EnWG.

40 BT-Drs. 17/6072, S. 83.

41 BT-Drs. 17/6072, S. 83; Heinlein/Weitenberg, in: Theobald/Kühling (Hrsg.), Energierecht, § 40 EnWG Rn. 3–5.

42 BT-Drs. 17/6072, S. 83.

43 Heinlein/Weitenberg, in: Theobald/Kühling (Hrsg.), Energierecht, § 40 EnWG Rn. 3–5.

„nähergebracht“, indem sie ungefragt direkt mit der Rechnung nach Hause geliefert werden. Speziell im Falle des § 40 EnWG nutzt der Gesetzgeber außerdem Erkenntnisse aus der Verhaltensforschung, die belegen, dass der Einzelne sich mit anderen vergleicht.⁴⁴ Der Gesetzgeber macht hier deutlich genauere, auch inhaltliche und gestalterische Vorgaben als bei der Verpflichtung staatlicher Stellen zur Informationstätigkeit. Dies lässt sich damit erklären, dass bei der Information durch Private unter Umständen Interessenkonflikte vorliegen. Ein Energieversorgungsunternehmen hat beispielsweise nicht unbedingt ein Interesse daran, seine Kundinnen und Kunden auf Energiesparpotentiale hinzuweisen.

III. Verpflichtende Beratung

Es gibt noch eine dritte Form, mit der der Gesetzgeber die Informiertheit von Verbraucherinnen und Verbrauchern fördert und damit Raum für deren Selbstregulierung schafft bzw. mitgestaltet. Der Gesetzgeber kann seinen gesetzlichen Befehl direkt an die Verbraucherinnen und Verbraucher richten und sie dazu verpflichten, sich zu informieren bzw. sich beraten zu lassen. Dieser Regelungstyp wird in der (in einem offensichtlich ganz besonderen Regelungskontext stehenden) Schwangerschaftskonfliktberatung⁴⁵ eingesetzt. Davon abgesehen ist er – soweit ersichtlich – kaum zu finden. Es gibt aber aus der jüngsten Gesetzgebungsgeschichte im Bereich des Energie- und Klimaschutzrechts genau ein recht prominentes Beispiel, das gerade aufgrund seiner Einzigartigkeit hier Erwähnung finden soll: § 71 Abs. II des sog. Gebäudeenergiegesetzes (GEG⁴⁶). Diese Bestimmung, die zu Beginn des Jahres 2024 in Kraft getreten ist, sieht vor, dass vor dem Einbau und der Aufstellung einer Heizung, die mit festen, flüssigen oder gasförmigen Brennstoffen betrieben wird, eine verpflichtende Beratung durch sog. fachkundige Personen wie Schornsteinfegerinnen, Installateure, Hei-

44 Thaler/Sunstein, Nudge – Wie man kluge Entscheidungen anstößt, 2011, S. 79 ff. m. w. N.

45 § 219 StGB i.V.m. § 5 des Schwangerschaftskonfliktgesetzes v. 27. Juli 1992, BGBl. I S. 1398, das zuletzt durch das Gesetz v. 11. Juli 2022, BGBl. I S. 1082, geändert worden ist. Zur aktuellen Diskussion um eine mögliche Reform insbesondere auch im Hinblick auf die Pflichtberatung s. den Bericht der Kommission zur Reproduktiven Selbstbestimmung und Fortpflanzungsmedizin, S. 193 f. (abrufbar unter www.bmfsfj.de/resource/blob/238402/8d276c6c55d679d192cdb9a2f03ee820/bericht-kommission-zur-reproduktiven-selbstbestimmung-und-fortpflanzungsmedizin-data.pdf, zuletzt abgerufen am 20. August 2024).

46 Gesetz v. 8. August 2020, BGBl. I S. 1728, zuletzt geändert durch das Gesetz v. 16. Oktober 2023, BGBl. 2023 I Nr. 280.

zungsbauerinnen und Energieberater zu erfolgen hat. Im Rahmen der Beratung soll nach § 71 Abs. 11 S. 1 GEG konkret über eine mögliche Unwirtschaftlichkeit, insbesondere aufgrund der CO₂-Bepreisung, und über mögliche Auswirkungen auf die Wärmeplanung aufgeklärt werden. Die entsprechenden Informationen müssen, so § 71 Abs. 11 S. 3 GEG, das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) sowie das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) bereitstellen. Die Informationsinhalte werden also auch in diesem Falle zwar durch Private vermittelt, aber doch staatlicherseits (und in diesem Falle sehr genau) festgelegt.

Anders als bei den zuvor behandelten Regelungstypen geht der gesetzliche Befehl allerdings unmittelbar an die Verbraucherinnen und Verbraucher, weshalb man fragen kann, ob im Zusammenhang mit § 71 Abs. 11 GEG überhaupt noch von einer Selbstregulierung der Verbraucherinnen und Verbraucher die Rede ist. Im Hinblick auf die Frage, ob man sich beraten lässt, ist aufgrund der rechtlichen Pflicht kein entsprechender Raum. Im Hinblick auf die Frage, welche Heizung man einbaut, aber wohl doch. Denn ob sich die einzelne Verbraucherin letztlich eine mit fossilen Brennstoffen betriebene Heizung einbauen lässt oder sich beispielsweise für eine Wärmepumpe entscheidet, bleibt ungeregt und ihrer, aufgrund des Gesetzes freilich informierten, Entscheidung überlassen. Zugleich ist klar, dass der Gesetzgeber die Verbraucherin mit § 71 Abs. 11 GEG vergleichsweise fest an die Hand nimmt: Sie erhält die Informationen, die der Gesetzgeber für wichtig hält, nicht nur, wenn sie selbstständig und aus einem Eigeninteresse heraus nach diesen sucht. Die Informationen werden ihr auch nicht, wie bei der Regelung zum Energieverbrauchs-Vergleich, nur zugeschickt, was ja immer noch die Möglichkeit eröffnet, sie zu ignorieren. Stattdessen wird die Verbraucherin, ob sie will oder nicht, im Rahmen einer Beratung mit den Informationen eingedeckt. Der Gesetzgeber macht zwar keine Heiztechnologie-bezogenen Vorschriften. Deutlich erkennbar wird jedoch das Regelungsziel, dass Verbraucherinnen und Verbraucher sich in einer ganz bestimmten Weise verhalten, dass sie nämlich auf bestimmte Technologien verzichten.⁴⁷ Letztlich sieht man der Regelung des § 71 Abs. 11 GEG an, dass sie Ergebnis eines Kompromisses innerhalb der „Ampel-Koalition“⁴⁸ war. Ob der Regelungsansatz einer Pflichtberatung als „mittlerer Weg“

47 Dazu Frenz, Heizungsaustauschpflicht für erneuerbare Energien, *EnWZ* 2024, 147 (151); kritisch Körber, Die deutsche Wärmewende – oder: Des Kaisers neue Kleider, *EnK-Aktuell* 2024, 010321.

48 S. Leitplanken der Ampel-Fraktionen zur weiteren Beratung des Gebäudeenergiegesetzes, Ausschussdrucksache 20(25) 397, S. 1 f. (abrufbar unter www.bundestag.de/resourc

zwischen einer Pflicht und einer Nicht-Regelung Schule machen wird, bleibt abzuwarten.

D. Schluss

Vorgestellt wurden insgesamt drei Regelungstypen, die gemeinsam haben, dass der auf die Handlungsform des Gesetzes festgelegte Gesetzgeber mit ihnen auf eine Informiertheit von Verbraucherinnen und Verbrauchern hinwirkt bzw. hinwirken kann und damit Umstände gestaltet, in denen eine Selbstregulierung der Verbraucherinnen und Verbraucher stattfindet und stattfinden kann. Die Erwartungshaltung gegenüber den Verbraucherinnen und Verbrauchern ist dabei im Detail unterschiedlich. Teilweise wird eine große Eigeninitiative erwartet; Informationen gibt es dann nur für diejenigen, die mit großem eigenen Interesse und eigener Motivation nach diesen suchen. Teilweise dagegen wird sehr viel nachdrücklicher dafür gesorgt, dass Verbraucherinnen und Verbraucher die Informationen auch tatsächlich erhalten. Unterschiede bestehen auch im Hinblick darauf, wie intensiv der Gesetzgeber darauf hinwirkt, dass die Informationen auch verständlich sind und insbesondere auch von einer breiten Basis von Menschen verstanden werden. Und schließlich kann man zwischen Gesetzen unterscheiden, die eher allgemein die Kompetenzen der Verbraucherinnen und Verbraucher stärken sollen, und solchen, die ihnen ein ganz bestimmtes Verhalten nahelegen. Warum der Gesetzgeber mal die eine und mal die andere Ausgestaltung wählt, ist nicht pauschal zu sagen und auch im Einzelfall zu einem guten Teil nur zu erraten. Allgemein liegt es aber nahe, dass der Gesetzgeber umso konkretere Vorgaben macht, je stärker es ihm darauf ankommt, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher auf der Basis der zu vermittelnden Informationen ganz bestimmte Verhaltensentscheidungen treffen, je mehr also die Informationsmaßnahme als „funktionaler Ersatz“⁴⁹ für einen Rechtsbefehl dient. Dass der Gesetzgeber Raum für Selbstregulierung lässt, bedeutet nämlich nicht unbedingt, dass seine Steuerungsabsicht schwächer und sein Steuerungsziel unkonkreter ist, als wenn er, um Verbraucherverhalten zu beeinflussen, mit Rechtsbefehlen oder Anreizen agiert.

e/blob/954012/af34d4ce32400593ff6c6a1a322dac2/20-25-397_GebaeudeEnergieG-Leitplanken_Koa-data.pdf, zuletzt abgerufen am 20. August 2024).

49 Vgl. zu dieser Formulierung Hellgardt, Regulierung und Privatrecht, 2016, S. 480; s. auch Wolff, Anreize im Recht, 2020, S. 94 f.

Literatur

- Achilles, Nastasia, Vom Homo Oeconomicus zum Differenzierten Verbraucher – Analyse von Begriff, Entwicklung und neuen Herausforderungen des verbrauchervertragsrechtlichen Leitbildes auf EU-Ebene, 2020.
- v. Beyme, Klaus, Der Gesetzgeber – Der Bundestag als Entscheidungszentrum, 1997.
- Fehling, Michael/Ruffert, Matthias (Hrsg.), Regulierungsrecht, 2010.
- Frenz, Walter, Novellierte getrennte Sammlung und Behandlung von Abfällen zur Verwertung, UPR 2022, S. 127 ff.
- Ders., Heizungsaustauschpflicht für erneuerbare Energien, EnWZ 2024, S. 147 ff.
- Frieling, Tino, Gesetzesmaterialien und Wille des Gesetzgebers – Fallgruppen verbindlicher Willensäußerungen, 2017.
- Hellgardt, Alexander, Regulierung und Privatrecht, 2016.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2. Aufl. 2012.
- Ipsen, Jörn/Kaufhold, Ann-Katrin/Wischmeyer, Thomas, Staatsrecht I – Staatsorganisation-srecht, 35. Aufl. 2023.
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III, 3. Aufl. 2005.
- Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band VI, 1. Aufl. 2024.
- Kloepfer, Michael, Staatliche Informationen als Lenkungsmittel, 1998.
- Kment, Martin, Energiewirtschaftsgesetz - Kommentar, 3. Aufl. 2023.
- Körber, Torsten, Die deutsche Wärmewende – oder: Des Kaisers neue Kleider, EnK-Aktuell 2024, 010321.
- Nolte, Jakob, Rationale Rechtsfindung im Sozialrecht: Die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforderungen an die Bestimmung des Existenzminimums im Lichte neuerer sozialgerichtlicher Rechtsprechung, Staat 52 (2013), S. 245 ff.
- Preiß, Lukas, Regulierte Selbstregulierung und hybride Rechtsdurchsetzung: Die Entwicklung der Zentralen Stelle im Verpackungsrecht, 2024.
- Ders., Die Informationspflicht nach § 14 Abs. 3 VerpackG – Erfüllen die Systembetreiber ihre Pflicht?, AbfallR 2023, S. 88 ff.
- Schanz, Michael, Erhöhung der Tabaksteuer – bleibt die wissenschaftliche Evidenz unberücksichtigt?, RDG 2021, S. 104 ff.
- Scharpf, Fritz, Grenzen der institutionellen Reform, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1/87, S. 111 ff.
- Scheuner, Ulrich, Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft. Rechtsformen und Rechtsschutz, VVDStRL 11 (1954), S. 1 ff.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2004.
- Sehl, Markus, Was will der Gesetzgeber? Ziel und Methode rationaler Argumentation mit Gesetzesmaterialien, 2019.
- Stern, Klaus (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2.
- Stober, Rolf/Korte, Stefan, Öffentliches Wirtschaftsrecht – Allgemeiner Teil, 20. Aufl. 2023.

- Teubner, Gunther, Reflexives Recht: Entwicklungsmodelle des Rechts in vergleichender Perspektive, ARSP 68 (1982), S. 13 ff.
- Thaler, Richard/Sunstein, Cass, Nudge – Wie man kluge Entscheidungen anstößt, 2011.
- Theobald, Christian/Kühling, Jürgen / (Hrsg.), Energierecht Kommentar, Loseblattsammlung (Werkstand: 7/2020).
- Tonner, Klaus, Verbraucherrecht und Selbstregulierungskonzepte, KJ 18 (1985), S. 107 ff.
- Towfigh, Emanuel/Petersen, Niels (Hrsg.), Ökonomische Methoden im Recht, 2. Aufl. 2017.
- Trickes, Gabriel, Wirksamer Verbraucherschutz durch Selbst- und Koregulierung? Ein englisch-deutscher Rechtsvergleich, 2017.
- Voßkuhle, Andreas/Eifert, Martin/Möllers, Christoph (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 3. Aufl. 2022.
- Weber, Franziska, Verbraucherleitbilder im Spiegel der Verbraucherverhaltensforschung, ZRP 2020, S. 98 ff.
- Wolff, Johanna, Anreize im Recht – Ein Beitrag zur Systembildung und Dogmatik im Öffentlichen Recht und darüber hinaus, 2020.
- Dies., Eine Annäherung an das Nudge-Konzept nach Richard H. Thaler und Cass R. Sunstein aus rechtswissenschaftlicher Sicht, Rechtswissenschaft (RW) 6 (2015), S. 195 ff.
- Ziekow, Jan, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 5. Aufl. 2020.