

Ereignishaftigkeit und Rechtsentwicklung in der Verbraucherpolitik: eine historische und rechtswissenschaftliche Annäherung an den Umgang mit Krisen und Skandalen seit den 1970er-Jahren

Torp, Claudius; Rott, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Torp, C., & Rott, P. (2017). Ereignishaftigkeit und Rechtsentwicklung in der Verbraucherpolitik: eine historische und rechtswissenschaftliche Annäherung an den Umgang mit Krisen und Skandalen seit den 1970er-Jahren. In C. Bala, C. Kleinschmidt, K. Rick, & W. Schuldzinski (Hrsg.), *Verbraucher in Geschichte und Gegenwart: Wandel und Konfliktfelder in der Verbraucherpolitik* (S. 187-207). Düsseldorf: Kompetenzzentrum Verbraucherforschung NRW. https://doi.org/10.15501/978-3-86336-916-3_11

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0>

Ereignishaftigkeit und Rechtsentwicklung in der Verbraucherpolitik

Eine historische und rechtswissenschaftliche Annäherung an den Umgang mit Krisen und Skandalen seit den 1970er-Jahren

Peter Rott und Claudius Torp

DOI 10.15501/978-3-86336-916-3_11

Abstract

Markierten Verbraucherskandale und Krisen des Marktvertrauens einen Bruch in der Rechtsentwicklung sowie politischen Institutionalisierung des Verbraucherschutzes? Und welche Bedeutung kam dabei den vorherrschenden Regulierungstraditionen sowie den sich wandelnden Akteurskonstellationen zu? Anhand von vier Beispielen werden zum einen die zeithistorischen Begleitumstände, zum anderen die verbraucherrechtlichen Folgen der ereignishaften Enthüllungen untersucht: den beiden größten Gesundheitskandalen in der Geschichte der Bundesrepublik – Contergan und BSE –, dem Brustimplantate-Skandal um die Firma PIP sowie der Finanzkrise, die den Erlass der Wohnimmobilienkredit-Richtlinie 2014/17/EU beförderte.

Dieser Beitrag erscheint unter der Creative-Commons-Lizenz:

Namensnennung 3.0 Deutschland | CC BY 3.0 DE

Kurzform | <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/de/>

Lizenztext | <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/de/legalcode>

1 Einleitung

Es besteht kein Zweifel, dass mit der Verabschiedung verbraucherpolitischer Programme und der Einrichtung von Verbraucherschutzbehörden und -ministerien seit den 1970er-Jahren das Feld der Verbraucherpolitik in vielen Staaten sowie übernationalen Organisationen einen Institutionalisierungsschub und Bedeutungsgewinn zu verzeichnen hat (Mitropoulos 1997; Janning 2011). Weitaus weniger klar ist allerdings, in welche Richtung sich die Verbraucherpolitik in den vergangenen vier Jahrzehnten entwickelt hat; ob diese Entwicklung etwa mit einem rechtspolitischen Paradigmenwechsel einherging und welche Triebkräfte für den Wandel dieses seit jeher unübersichtlichen Politikfelds verantwortlich waren. Auch ein Blick auf zeithistorische Rahmenbedingungen und Großtrends erlaubt noch keine eindeutige Diagnose von Kontinuität und Wandel im Verbraucherschutz. Er gibt aber einen Hinweis auf drei *Problemdimensionen* des Gegenstands, die sich für eine nähere Untersuchung in besonderer Weise anbieten. Sie sollen im Folgenden kurz erläutert und ihr Zusammenhang anschließend anhand einiger skizzenhaft vorgestellter Fallbeispiele veranschaulicht werden.

Bezüglich der *ersten Problemdimension* ist auf eine Reihe von ökonomischen und ökologischen Krisen zu verweisen, die sich mithilfe massenmedialer Beobachtung zum Teil zu Skandalen verdichtet und in der Summe dazu geführt haben, dass der Fortschritts- und marktliberale Konsens der *Trente Glorieuses* seit den 1970er-Jahren zerbrochen ist (Radkau 2011; Doering-Manteuffel und Raphael 2010, 85-90). Die wirtschaftlichen und gesundheitlichen Interessen der Verbraucher sind nicht nur durch Krisen von globaler Reichweite wie die Ölpreisschocks 1973/79, die Atomkatastrophe von Tschernobyl 1986 und jüngst die Finanzkrise beschädigt worden, auch eine nicht abreißende Kette kleinerer und größerer Skandale um gesundheitsgefährdende Lebensmittel und andere Produkte hat das Marktvertrauen immer wieder erschüttert. Die Skandalisierungen beruhen auf einer von Wissenschaftlern und Journalisten betriebenen, auf Aufklärung, Enthüllung und Empörung zielenden Text- und Bildproduktion, deren Wirksamkeit durchaus widersprüchlich erscheint: Einerseits erhöhen die Skandalnarrative punktuell und themenbezogen den Druck auf politische Entscheidungsträger – bevor sie dann meist wieder in Vergessenheit geraten, sobald ihr Neuigkeitswert verbraucht ist und die Ereignisdichte abgenommen

hat.¹ Andererseits hat sich die stetig wiederkehrende Enthüllung der nicht beabsichtigten oder fahrlässig in Kauf genommenen Folgen eines unregulierten Warenverkehrs zu typisch zeithistorischen Gesellschaftsdiagnosen verfestigt, die auf die „Grenzen des Wachstums“ und die konstitutive Bedeutung der Risiken für die Modernisierung aufmerksam gemacht haben (Beck 1986). Dass wirtschaftlich-technische Entwicklung und sozialer Fortschritt nicht mehr gleichbedeutend sind, ist mithin die zentrale Beobachtung, die sich aus einer Vielzahl von konsumgesellschaftlichen Krisen und Skandalen ableiten ließ. Während allerdings die meisten von ihnen nach recht kurzer Zeit aus der öffentlichen Wahrnehmung verschwunden sind – man denke nur an den wiederholt aufgedeckten Einsatz von Hormonen und Antibiotika in der Tierhaltung, den stetigen Strom von Rückrufaktionen², die krank machenden Holzschutzmittel und explodierenden Bürostühle der 1980er-Jahre (dazu Micklitz, Roethe und Weatherill 1994) oder an Rindertuberkulose, Glykolwein, EHEC oder Dioxin-Eier –, hat sich nur eine überschaubare Zahl von Ereignissen ins kollektive Skandalgedächtnis eingegraben. Zu solchen Fällen gehören: der Contergan-Skandal, der die Öffentlichkeit in den 1960er-Jahren in Atem hielt; die sich Ende der 1980er-Jahre anbahnende BSE-Krise, die ihren Höhepunkt um das Jahr 2000 erreichte; der Skandal um die mit Industriesilikon gefüllten Brustimplantate der Firma PIP; die „faulen“ Subprime-Kredite auf dem Immobilienmarkt, die seit 2007 die Finanzkrise ins Rollen brachten. Mit Blick auf ihre mittelfristige verbraucherpolitische Relevanz lässt sich für jedes dieser Ereignisse behaupten, dass sich ein solches Phänomen nicht so leicht vergisst.

Neben solche krisenhaften Impulse, die den marktkompensatorischen Varianten im Verbraucherschutz Auftrieb verliehen, tritt – als *zweite Untersuchungsdimension* – ein Moment der Beharrung: Die Tradition eines liberalen und ordoliberalen Denkens, das Wahlfreiheit und Markttransparenz durch Information sowie Wettbewerb und Freihandel als vorrangige Regulierungsziele und Garanten von „Konsumfreiheit“ verstand, legte einen marktkonformen Ver-

-
- 1 Die aktuelle sozialwissenschaftliche und historische Skandalforschung liefert zwar analytische Perspektiven auf die Inszenierung von Normkonflikten durch Skandale sowie auf deren mediale Akteure und Verlaufsformen, hat sich aber für Verbraucherskandale bislang kaum systematisch interessiert. Vgl. nur Gelz et al. 2014; Bulkow und Petersen 2011.
 - 2 Das Europäische Schnellwarnsystem für Verbraucherprodukte registrierte beispielsweise 4.300 Warnungen nur für das Jahr 2003 (Fischer 2010, 126).

braucherschutz nahe. In den zuständigen Ministerien sowie den wirtschafts- und rechtswissenschaftlichen Fakultäten nach dem Zweiten Weltkrieg fest verankert, bestimmte das „liberale Wettbewerbs- und Informationsmodell“ (Mitropoulos 1997, 23-29) die verbraucherpolitischen Programme, Gesetzgebungen und Rechtsprechungen in allen OECD-Staaten seit den 1950er-Jahren. Dieses Modell galt selbst in der interventionistischen Konjunktur der 1970er-Jahre. Die Förderung von Beratungsstellen und Warentests, der Kampf gegen irreführende Werbung und Etikettierung sowie die Stärkung der Informationsrechte der Verbraucher bildeten überall die Schwerpunkte staatlicher Aktivität. So reicht etwa in der Bundesrepublik die liberale Regulierungstradition von der Einrichtung der Stiftung Warentest 1964 über das AGB-Gesetz 1976 und die Verordnung über die Kennzeichnung von Lebensmitteln 1981 bis zum Verbraucherinformationsgesetz von 2006. Die Dominanz wirtschaftsliberaler Vorstellungen verstärkte sich noch merklich, als seit Mitte der 1980er-Jahre im Zuge der Schaffung des europäischen Binnenmarktes das gemeinschaftliche Wirtschaftsrecht die nationalen Verbraucherpolitiken immer mehr prägte. Bei allen Zielkonflikten zwischen Verbraucherschutz und Wettbewerbspolitik, die auch in Brüssel mit der Zeit auftraten, bestand doch die zentrale Kontinuitätslinie der europäischen Verbraucherpolitik darin, die Verbraucher als „passive Marktbürger“ zu konzipieren, die von einem größeren Warenangebot und mehr Wettbewerb profitieren würden (Reich 2003, 45). Der Europäische Gerichtshof hing dabei dem Leitbild des „durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbrauchers“ an.³

Drittens sind bei der Frage nach den Triebkräften der Verbraucherrechtsentwicklung teils stabile, teils veränderliche Akteurskonstellationen zu berücksichtigen, die als Intermediäre den Anspruch erheben, die Stimme der Verbraucher im politischen Entscheidungsprozess zu artikulieren. Die relevanten Akteure in Verbänden, Parteien, Ministerien und Behörden stellen, abhängig von der jeweils vorherrschenden politisch-ökonomischen Programmatik und den institutionellen Handlungsoptionen, einen zentralen Filter dar. Dieser entscheidet darüber, ob der Impuls rechtspolitischer Kontinuität oder der Veränderungsdruck durch Krisen und Skandale wirksam wird. Die Pfadabhän-

3 Grundlegend EuGH, Urteil vom 6.7.1995, Rs. C-470/93 *Mars*, ECLI:EU:C:1995, 224. Zum Einfluss des EuGH auf das deutsche Lebensmittelrecht vgl. etwa Engelage 2002, 10-32.

gigkeit von Regulierungsagenturen ist damit ebenso in den Blick zu nehmen wie die – durch Wahlen oder öffentliche Stimmungsschwankungen – sich verschiebenden politischen Kräfteverhältnisse. So bildete beispielsweise das „sozialdemokratische Jahrzehnt“ der 1970er-Jahre eine wichtige Möglichkeitsbedingung für den zeitweiligen Aufschwung eines marktkompensatorischen Verbraucherschutzes, und die Regierungsbeteiligung der GRÜNEN nach 1998 beförderte den institutionellen Wandel der Verbraucherpolitik im Zuge der BSE-Krise. EU-Kommission und EuGH stellen dagegen eine seit den 1980er-Jahren weitgehend stabile produzentenfreundliche Interessenkoalition, die das marktkonforme Informationsmodell in den Dienst der europäischen Binnenmarktintegration stellt.

Der Verbraucherschutz ist in seiner konkreten Gestalt also am Schnittpunkt dreier Vektoren zu vermessen: Die Wiederkehr von Skandalereignissen, die das Marktvertrauen der Verbraucher beschädigten und auf politische Entscheidungen drängten, traf auf die Kontinuität des liberalen Standardprogramms eines marktkonformen, informationsbasierten Verbraucherrechts. In diesem Grundkonflikt, in dem sich Latenzperioden mit Phasen akuter krisenhafter Zuspitzung abwechselten, vermittelten konkurrierende verbraucherpolitische Intermediäre, die sich sowohl in ihren ideologischen Leitlinien als auch institutionellen Durchsetzungschancen unterschieden.

2 Die Contergan-Affäre 1960/61 und ihre Spätfolgen für das Arzneimittelrecht

Anhand der Contergan-Affäre lässt sich die Interaktion von geltenden Rechtsnormen, Skandalgeschehen und Akteurskonstellationen beobachten.⁴ Als in

4 Zum Contergan-Fall vgl. vor allem Derleder und Winter 1976; Krücken 1997, 78-92; Kirk 1999; Daemmrich 2002; Steinmetz 2003; v. Schwerin 2009; sowie jetzt Lenhard-Schramm 2016.

den Jahren 1960/61 eine Reihe von Medizinern die nervenschädigende und teratogene Wirkung des Wirkstoffs Thalidomid erkannte und das von der Firma Grünenthal vertriebene, thalidomidhaltige Schlafmittel Contergan als Ursache schwerster Gesundheitsschäden ausmachte, geschah das vor dem Hintergrund eines noch weitgehend staatlich unregulierten Arzneimittelmarktes, dessen Aufsicht korporatistisch in Form einer Selbstkontrolle durch Unternehmen, Pharmazeuten und Versicherungen gestaltet war (Kirk 1999, 20-34). Eine marktkonforme, am Leitbild des „mündigen Verbrauchers“ und des freien Wettbewerbs ausgerichtete Verbraucherpolitik bestimmte die Reaktion von Behörden und Gerichten auf den Skandal noch für längere Zeit: Das ebenfalls 1961 erlassene erste Arzneimittelgesetz schrieb die produzentenfreundliche Tradition fort, indem es eine amtliche Registrierung von Medikamenten einführte, ohne die Hersteller auf Nachweis und Kontrolle der Unschädlichkeit zu verpflichten (Maio 2001, 1185; Reich und Micklitz 2003, 864). Der 1968 bis 1970 stattfindende Strafprozess endete mit der Einstellung wegen geringfügiger Schuld der Angeklagten und mangelnden öffentlichen Interesses an der Strafverfolgung,⁵ nachdem die Eltern der Geschädigten durch den Nebenklagevertreter Schreiber mit Grünenthal einen Vergleich geschlossen hatten. Die Katastrophe sei auf der Basis der damals gängigen medizinischen und politischen Verfahren der Arzneimittelaufsicht nicht vorhersehbar gewesen (Daemrich 2002, 145-151).

Dass es schließlich doch noch zu einem Politikwechsel und einer neuen Rechtsgrundlage in der Arzneimittelkontrolle kam, lag nicht an der seit 1961 amtierenden ersten Bundesgesundheitsministerin Elisabeth Schwarzhaupt, die sich bemühte abzuwehren und die Sache als einmaligen Unfall und Angelegenheit von Experten und Verwaltung darzustellen, sondern hatte zwei andere Gründe: Zum einen sorgte die ungewöhnlich lang anhaltende mediale Präsenz des Skandals durch die großen Tageszeitungen dafür, dass sich die Bilder der Contergan-Kinder ins Gedächtnis der Laienöffentlichkeit eingruben (Steinmetz 2003). Zum anderen schuf erst die Ablösung der konservativen Regierungsbündnisse durch die sozialliberale Koalition seit 1969 die Bedingungen, um eine wirkliche Wende in der Verbraucherschutzpolitik herbeizuführen. Das wird auf dem hier interessierenden Politikfeld deutlich, wenn man die Novellierung des weiterhin liberalen Arzneimittelrechts

5 LG Aachen, Beschl. v. 18.12.1970, Az. 4 KMs 1/68, 15 115/67, JZ 1971, 507.

von 1964 mit der Arzneimittelprüfrichtlinie von 1971 und vor allem mit dem Zweiten Arzneimittelgesetz von 1976 vergleicht, das erst spät eine effektive Vor- und Nachmarktkontrolle einführt (Krapohl 2008, 62-66). Die erstmalig eingeführte Zulassungspflicht wurde durch eine Dauerüberwachung des Arzneimittelverkehrs sowie durch die verschuldensunabhängige Haftung nach § 84 AMG ergänzt. Zudem wurden die pharmazeutischen Unternehmen verpflichtet, für ihre jeweiligen Haftungsrisiken eine entsprechende Deckungsvorsorge zu schaffen.⁶

Wie sind nun die Auswirkungen des Skandals zu beurteilen, wenn die Perspektive eines synchronen und diachronen Vergleichs eingenommen wird? Angesichts der verspäteten Reform in der Bundesrepublik, wo Contergan bei Weitem die meisten Opfer forderte, wird man von einem durch den Skandal automatisch induzierten und unmittelbar einsetzenden Lernprozess kaum sprechen können. Ausgerechnet in den USA, wo die Food and Drug Administration⁷ dem Medikament die Zulassung versagt hatte, verschärfte der Kongress 1962 mit dem Kefauver-Harris Amendment als erstes und unter Verweis auf die Erfahrungen mit Thalidomid die staatlichen Autorisierungskriterien für Arzneimittel (Donohue 2006, 670). Frankreich und Großbritannien folgten 1967 beziehungsweise 1968 mit der Einführung einer verpflichtenden Vormarktkontrolle, in deren Mittelpunkt der Nachweis der Sicherheit und Wirksamkeit eines Medikaments stand; 1965 war eine EU-Richtlinie⁸ mit der Forderung nach entsprechenden Regulationszielen, angelehnt an die US-amerikanischen Standards vorausgegangen (dazu Reich und Micklitz 2003, 864 f.). Die Kontinuität wettbewerbsfreundlicher Rechtsnormen stieß somit zunächst in den 1960er Jahren und auf dem Feld der Arzneimittelsicherheit an ihre Grenzen, nicht zuletzt, weil die Contergan-Affäre auch international hohe Wellen geschlagen hatte (Sander 1999; v. Hippel 1986, 72-75; Krücken 1997, 78-92). In der BRD

6 Vgl. § 94 AMG.

7 Die Vormarktkontrolle durch die FDA beruhte ihrerseits auf der Sulfanilamid-Katastrophe von 1937, sie wurde 1938 mit dem Food, Drug and Cosmetic Act eingeführt.

8 Richtlinie 65/65/EWG zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Arzneyspezialitäten, ABl. EG 1965, 22/369. Eine Spätfolge auf europäischer Ebene war die Produkthaftungs-Richtlinie 85/374/EWG, die eine verschuldensabhängige Haftung des Herstellers (auch von Arzneimitteln) einführt. Die Vorarbeiten durch die Kommission hatten bereits 1968 begonnen. Ausf. dazu Reich und Micklitz 2003, 1040 ff.

dauerte es bis in die 1970er-Jahre, bis die stärker interventionistisch gestimmten sozialliberalen Regierungen eine noch nicht da gewesene verbraucherpolitische Aktivität entfalteten und die kollektive Erinnerung an die Contergan-Katastrophe ausnutzten, um einen Politikwechsel einzuleiten.

Die mit unterschiedlicher Verspätung einsetzenden Reaktionen auf Contergan waren Bestandteil einer breiten, international zu beobachtenden Welle erhöhter verbraucherpolitischer Aktivität, die in den 1970er-Jahren durch zahlreiche Gesetze die Rechte der Verbraucher im Bereich der Produkthaftung stärkte (Janning 2011, 151-156; Trumbull 2006, 73-98). Die Akteure der Regulierung waren dabei in dieser Phase noch überwiegend auf nationalstaatlicher Ebene angesiedelt, standen aber bereits in einem Verhältnis wechselseitiger Beobachtung (Krapohl 2007, 36-38). Die EG arbeitete bereits an einer Produkthaftungsrichtlinie. Diese wurde nach einigen Komplikationen im Gesetzgebungsverfahren 1985 erlassen und eine verschuldensabhängige Haftung des Herstellers (auch von Arzneimitteln) eingeführt (ausf. Reich und Micklitz 2003, 1040 ff.). Die „Spätfolgen“ der Contergan-Affäre lassen sich somit ohne den Wandel im Machtgefüge der verbraucherpolitischen Intermediäre – Stichwort: sozialliberale Koalition – sowie die wachsende Bedeutung supranationaler Akteure wie der WHO, die schon frühzeitig eine Zulassungskontrolle für Arzneimittel gefordert hatte, kaum angemessen verstehen.

3 Die BSE-Krise 1986-2001, der institutionelle Wandel im Verbraucherschutz und das Lebensmittelrecht

Als 1986 die ersten britischen Rinder an der bovinen spongiformen Enzephalopathie erkrankten und damit die bis ins Jahr 2001 anhaltende BSE-Krise

auslösten,⁹ hatte sich der Wind in der Verbraucherpolitik wieder gedreht. Bestimmend war in den 1980er-Jahren erneut das marktkonforme Leitbild des rationalen und mit möglichst umfassenden Informationen zu versorgenden Konsumenten, an dem sich etwa die Lebensmittelkennzeichnungsverordnung von 1984 orientierte. Dass das Informationsmodell in der Verbraucherpolitik wieder stärker betont wurde, lag nicht zuletzt daran, dass es auf der supranationalen Ebene der EG dazu diente, die Schaffung des Gemeinsamen Europäischen Marktes zu beschleunigen und zu legitimieren. Das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung von Regulierungsstandards, dem zufolge die Qualitätskriterien für ein Lebensmittel, die bei seiner Zulassung in einem EG-Staat gegolten hatten, auch in den anderen Mitgliedstaaten akzeptiert werden sollten, sorgte für ein heterogenes und insgesamt beschränktes Überwachungsniveau (Krapohl 2008, 122-126). Der Markt für Nahrungsmittel war zwar nicht annähernd so unreguliert wie der für Arzneimittel zu Beginn der 1960er-Jahre, denn es existierten international beachtete Qualitätsstandards – wie etwa seit 1963 der Codex Alimentarius der Vereinten Nationen – sowie fast überall ein Lebensmittelrecht und ministerielle Aufsichtsbehörden. Aber auf das Skandalgeschehen der 1980er- und 1990er-Jahre war das Verbraucherrecht in den europäischen Staaten gleichwohl schlecht vorbereitet. Nun ließe sich zwar einwenden, dass Lebensmittelskandale in den modernen Industrie- und Konsumgesellschaften den historischen Normalfall darstellten und wohl auch mit rigiden staatlichen Kontrollmechanismen kaum ganz zu eliminieren wären.¹⁰ Auch wenn das sicher zutrifft, so ist doch der politische Umgang mit den ernährungsbedingten Gesundheitsrisiken historisch variabel, und vor allem zeigt sich, dass im stetigen Strom der medialen Skandalisierung nicht jedes Ereignis sich zu einer veritablen Krise auswächst und einen politischen Veränderungsdruck erzeugt. Der Skandal um giftiges spanisches Speiseöl mit mehreren hundert Toten 1981, vier Jahre später der gepanschte österreichische und deutsche Glykolwein sowie ebenfalls 1985 die Entdeckung von synthetischen Hormonen im Kalbfleisch: All das ließ sich mit verwaltungs- und strafrechtlichen Mitteln verarbeiten, ohne dass ein radikaler Kurswechsel in der europäischen Lebensmittelüberwachung die Folge gewesen wäre.

9 Zur BSE-Krise vgl. im Folgenden vor allem die Arbeiten von Fischer (2005; 2009; 2010) und Krapohl (2007; 2008) sowie Feindt und Kleinschmidt 2004; Kropp und Wagner 2005.

10 Einen Blick auf die lange Geschichte von Lebensmittelskandalen wirft Spiekermann 2004.

BSE setzte im Vergleich dazu eine andere Dynamik in Gang und erwies sich als folgenreicher: Das war zum einen der Tatsache geschuldet, dass wegen der Komplexität der Erzeugerkette das Problem schließlich fast alle europäischen Länder betraf. Und zum anderen lag es daran, dass die für die Lebensmittelsicherheit zuständigen Institutionen – zunächst in Großbritannien, dann aber auch in Brüssel und in den betroffenen Mitgliedstaaten – die Gefahr ähnlich wie bei Contergan entweder herunterzuspielen oder durch Notfallmaßnahmen situativ zu bewältigen suchten. Nur weil das Risikomanagement so schlecht funktionierte – die Übertragbarkeit der Krankheit auf den Menschen galt lange als möglich, aber unwahrscheinlich und daher zu ignorieren;¹¹ das „totale“ Tiermehlverfütterungsverbot wurde erst spät (2001) umgesetzt – konnte sich BSE in dieser Form ausbreiten und in verschiedenen Schüben die mediale Aufmerksamkeit auf sich ziehen. Erst nach und nach (zwischen 1997 und 2000) leiteten Europäisches Parlament und Kommission einen Kurswechsel ein: Ein Untersuchungsausschuss hatte erwiesen, dass die für die Risikobewertung zuständigen Expertengremien im Komitologie-Verfahren der EU nicht die nötige Unabhängigkeit von den nationalstaatlichen Sonderinteressen besaßen (Fischer 2005, 114-115; Krapohl 2008, 126-136). Auch hier gilt: Die institutionellen und verbraucherrechtlichen Konsequenzen, die in Europa wie in Deutschland vor allem auf eine Trennung von wissenschaftlicher Risikobewertung und Risikomanagement (Janning 2011, 158-163) sowie auf eine Ergänzung der verschuldensunabhängigen Produkthaftung um landwirtschaftliche Naturprodukte und Jagderzeugnisse¹² hinausliefen, lassen sich ohne Bezugnahme auf die ereignishaften Entwicklungen in der BSE-Krise kaum verstehen – und können dennoch nicht gleichsam automatisch aus ihnen abgeleitet werden. Skandale schaffen eher Möglichkeitsräume für Akteure, die für ihre oft schon lang vor dem Skandal geprägten Vorstellungen und Ziele plötzlich Gehör finden und die Chance auf Durchsetzung erhalten. Daher lohnt es sich auch, bei den zahlreichen Maßnahmen, die in Reaktion auf die BSE-Krise getroffen wurden, nach dem spezifischen Einfluss der wichtigsten Akteure und ihren Weltbildern zu fragen. Dieser hier nur anzudeutende Punkt müsste die vorliegenden institutionentheoretischen Analysen zu den Folgen von BSE ergänzen:

11 Vgl. etwa die Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage vom 23.4.1996, BT-Drs. 13/4436.

12 Richtlinie 1999/34/EG, ABl. 1999, L 141/20.

Das policy window, das sich seit 1997 durch den wiederholten Ausbruch öffentlicher Empörung über immer neue Krankheitsfälle öffnete und durch die Hinhaltenaktik der nationalen Agrarinteressen erst entstanden war, erlaubte es nicht nur dem Europäischen Parlament, sich gegenüber der Kommission zu profilieren und sie unter Druck zu setzen, sondern ermöglichte es auch wirtschaftspolitischen „Außenseitern“ wie der linksliberalen EU-Kommissarin Emma Bonino und der ersten Verbraucherschutzministerin Renate Künast, Kompetenzen an sich zu ziehen und für einen rigideren Verbraucherschutz einzutreten, der auch vor der Forderung nach Internalisierung von Folgekosten im Agrarsektor nicht zurückschreckte.¹³

Sicher wäre es zwar verfehlt, die Folgen von BSE als reine Erfolgsgeschichte zu konzipieren. Studien wie die von Krapohl und Janning haben auf die Beharrungskraft schwacher Regulierungstraditionen im Lebensmittelrecht hingewiesen und neu geschaffene oder zugeschnittene Aufsichtsbehörden wie die European Food Safety Authority wegen ihrer beschränkten Kompetenzen und Durchsetzungschancen negativ bewertet (Krapohl 2008, 159-164; Janning 2011, 184). Dennoch zeigen die politischen Krisen um BSE und Contergan, dass die Neujustierung von Politikzielen und Leitbildern im Verbraucherschutz – in diesem Fall: der Aufstieg des Präventionsgedankens (v. Hippel 2001) und die Behandlung der Verbraucher als schutz- und nicht bloß informationsbedürftig – von der Möglichkeit der Skandalisierung abhängt.

4 Der Brustimplantate-Skandal um die Firma PIP

Anders als für Arzneimittel besteht für Medizinprodukte bis heute nach dem EU-Medizinprodukterecht der Richtlinie 93/42/EWG¹⁴ keine Zulassungspflicht.

¹³ Vgl. etwa das „Spiegel“-Interview mit Emma Bonino, 27.10.1997: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-8809707.html>.

¹⁴ ABl. EG 1993, L 169/1.

Für diese gilt selbstverständlich die Verpflichtung des Herstellers, nur sichere Produkte auf den Markt zu bringen. Die Vormarktkontrolle findet aber im Wege der Selbstzertifizierung durch den Hersteller statt. Dies gilt, anders als seit 1991 in den USA (FDA 2013), auch bei Hochrisikoprodukten wie Brustimplantaten; hier ist allerdings ein Konformitätsbewertungsverfahren vorgeschaltet, in dem eine „benannte Stelle“ die Produktauslegung und das Qualitätssicherungssystem des Herstellers auf ihre Sicherheit überprüft. Der europäische Rechtsrahmen dient in erster Linie dem freien Verkehr von Medizinprodukten im Binnenmarkt. Wettbewerb herrscht auch zwischen den benannten Stellen, die EU-weit konkurrieren (dazu Rott und Glinski 2014, 143).

Mängel im System waren lange bekannt, unter anderem rührten sie aus der sehr unterschiedlichen Kompetenz der benannten Stellen und der staatlichen Stellen, die diese akkreditieren und überwachen, her (dazu auch Europäische Kommission 2014). Sie sollten mit einer Änderungsrichtlinie aus dem Jahre 2007¹⁵ systemimmanent behoben werden. Der Bruch erfolgte durch den in der Presse ausführlich bearbeiteten Brustimplantate-Skandal Ende 2011/Anfang 2012 um die Firma Poly Implant Prothèse (PIP) aus La Seyne-sur-Mer bei Toulon (Spickhoff - Lückner 2014, Vorbemerkung MPG Rn. 3a; Heil und Schulze 2014). PIP stellte Brustimplantate her und verwendete dabei seit 2001 zu einem großen Teil Industriesilikon, weil dieses erheblich billiger ist als das für Brustimplantate zugelassene höherwertige Silikon. Industriesilikon ist aber auch giftig, und die Implantate rissen und leckten häufig, was zu Entzündungen führte, sodass die Explantation der Implantate sowie teilweise eine weitergehende medizinische Behandlung erforderlich waren. Weiter wird eine erhöhte Krebsgefahr befürchtet, diese hat sich bisher aber noch nicht bestätigt. Betroffen sind weltweit circa 300.000 Frauen, darunter circa 5.000 Frauen in Deutschland. Nachdem PIP insolvent ist, rückte die Rolle des TÜV Rheinlands, Weltmarktführer für Sicherheitszertifizierung, als benannte Stelle im Konformitätsbewertungsverfahren in den Mittelpunkt des rechtlichen Interesses: Ihm wird vorgeworfen, PIP schlampig überprüft zu haben, insbesondere weil der TÜV Rheinland den Betrieb von PIP nie unangemeldet besucht hat. Die Frage der möglichen Haftung des TÜV Rheinland gelangte – nach zahlreichen ablehnenden Urteilen deutscher Instanzgerichte und kontroverser Debatte der Rolle der benannten Stelle im Konformitätsbewertungsverfahren (Helfer

15 Richtlinie 2007/47/EG, ABl. EG 2007, L 247/21.

des Herstellers, so Spickhoff – Spickhoff 2014, § 15 MPG Rn. 3,¹⁶ oder Überwachungsfunktion im Interesse der Patienten) – bis zum EuGH, der den Ball zu den Mitgliedstaaten und insbesondere dem Bundesgerichtshof zurückspielte¹⁷ (vgl. zum Ganzen Rott und Gliniski 2015).¹⁸ Die Medien haben die rechtlichen Auseinandersetzungen nicht nur intensiv begleitet, sondern das System auch selbst getestet. So hat der Telegraph vermeintliche Hersteller mit Plänen für unsichere Hüftimplantate zu mehreren benannten Stellen geschickt, um aufzudecken, dass diese weniger an der Sicherheit der Patienten als an ihren Verdienstmöglichkeiten interessiert sind (Newell und Watt 2012).

Die europäische Politik hat umgehend reagiert. Die Kommission hat einen „Joint Plan for Immediate Actions“ aufgestellt, dann zunächst unangekündigte Audits, Überprüfungen von Produkten als solche auf Konformität (losgelöst von den Herstellerangaben) und weitere Maßnahmen (unverbindlich) empfohlen¹⁹ und die Anforderungen an die Akkreditierung und Überwachung der benannten Stellen sowie an die Akkreditierungsstellen selbst verschärft.²⁰ Diese Maßnahmen haben schon jetzt zu einer Marktbereinigung geführt: 25 Prozent der benannten Stellen stehen für bestehende und neue Aufträge nicht mehr zur Verfügung (Graf 2016). Zudem legte die Kommission schon im September 2012 den Entwurf einer Verordnung über Medizinprodukte vor, der in nahezu allen Aspekten deutliche Veränderungen und Verschärfungen vorsah.²¹ Der Gesetzgebungsprozess ist noch immer nicht abgeschlossen, sodass noch keine endgültige Bewertung vorgenommen werden kann. Deutlich ist aber, dass der PIP-Skandal im Ergebnis zu einer erheblichen Verbesserung der Patientensicherheit führen dürfte.

16 Ebenfalls explizit OLG Zweibrücken, MPR 2014, 62.

17 EuGH, Urteil vom 16.2.2017, Rs. C-219/15 *Elisabeth Schmitt gegen TÜV Rheinland LGA Products GmbH*, ECLI:EU:C:2017:128. Zum Vorlagebeschluss des BGH vom 9.4.2015, Az. VII ZR 36/14, vgl. Rott 2015b.

18 Der EuGH meinte, dass die Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht verpflichte, für den Fall eines Verstoßes der benannten Stelle gegen ihre Pflichten deren zivilrechtliche Haftung für daraus resultierende Schäden vorzusehen, eine solche Haftung nach nationalem Recht aber auch nicht ausschließe.

19 Empfehlung 2013/473/EU zu den Audits und Bewertungen, die von benannten Stellen im Bereich der Medizinprodukte durchgeführt werden, ABl. 2013, L 253/27; krit. Spickhoff – Spickhoff (2014), § 15 Rn. 3. Dazu und zur Umsetzung in Deutschland: Graf 2016.

20 Verordnung (EU) Nr. 920/2013 über die Benennung und Beaufsichtigung Benannter Stellen, ABl. 2013, L 253/8.

21 KOM(2012) 542 endg.

5 Die Finanzkrise und das Recht der Immobilienkreditverträge

Auch außerhalb des Gesundheitsbereichs können Krisen oder Skandale zu Rechtsänderungen führen. Dies gilt nicht zuletzt für die 2007 ausgebrochene weltweite Finanzkrise, eine deren Ursachen die massenhafte Vergabe von Immobilienkrediten an Verbraucher war, die diese – absehbar – nicht zurückzahlen konnten. In einigen EU-Mitgliedstaaten wie auch in einigen weiteren europäischen Ländern kam hinzu, dass Immobilienkredite regelmäßig als Fremdwährungskredite vergeben worden waren, sodass sich die Verbindlichkeiten der Verbraucher in der Krise mit der Folge des Einbruchs der nationalen Währung drastisch erhöhten (so etwa Méndez Pinedo und Domurath 2014, 237 ff. zu Island). In den USA wurde in der Folge das Immobilienkreditrecht verschärft (dazu Krüger 2016), und auch in der EU kam es zu großflächigen Reformen im Bankrecht im Allgemeinen, aber eben auch im Kreditrecht.

Sichtbar wird dies an der Genese der Immobilienkredit-Richtlinie 2014/17/EU.²² Deren Geschichte begann, ganz auf der Linie der jüngeren Verbraucherschutzgesetzgebung der EU, als Instrument, mit dem durch Reduzierung von Transaktionskosten ein funktionierender Binnenmarkt für Immobilienkredite geschaffen werden sollte. Dazu sollte das Immobilienkreditrecht in der EU vollständig harmonisiert werden. Verbraucherschutz erfolgt dabei typischerweise im Wege prozeduralen Verbraucherschutzes für den informierten beziehungsweise informierbaren Durchschnittsverbraucher; klassische Instrumente sind Informationspflichten, im Recht der Finanzdienstleistungen häufig ergänzt durch Erläuterungs- oder Beratungspflichten, und das Widerrufsrecht. Sozialer Verbraucherschutz wie der Schutz vor Wucher und bei Zwangsversteigerungsverfahren wurde hingegen tendenziell als mögliches Hindernis angesehen (vgl. Europäische Kommission 2005, 10).

Im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens kam es allerdings zu einem gewissen Paradigmenwechsel, der nachweislich durch die Finanzkrise verursacht war.

22 ABl. 2014, L 60/34.

Entgegen dem ursprünglichen Vorschlag wurden Vorschriften (und Programmsätze) zum Schutz schwächerer Verbraucher in die Richtlinie aufgenommen. Hingegen wurde die Vollharmonisierungswirkung der Richtlinie auf den kleinen Teil der Informationspflichten beschränkt, sodass es den Mitgliedstaaten in weiten Teilen freisteht, über das Schutzprogramm der Richtlinie hinauszugehen (zum Ganzen Rott 2015 a mit weiteren Nachweisen). Maßgeblicher Akteur dabei war das Europäische Parlament.

Die Kommission konstatierte noch in ihrem Weißbuch von 2007, dieses Weißbuch sei „nicht als Antwort auf die gegenwärtige Finanzmarktkrise, die durch Probleme am US-amerikanischen Subprime-Markt ausgelöst wurde, zu verstehen“ (Europäische Kommission 2007, 2). Sie verwies in ihrem Richtlinienvorschlag von 2011 zwar darauf, dass bestimmte früher vorherrschende Praktiken der Kreditvergabe nun unmittelbare Auswirkungen (zum Beispiel Fremdwährungskredite, Hypotheken mit Selbstbescheinigung der Einkommenshöhe) hätten. Da immer mehr Kreditnehmer Schwierigkeiten hätten, ihre Kredite zu bedienen, nehme die Zahl der Zahlungsausfälle und Zwangsvollstreckungen zu; Maßnahmen zur Förderung einer verantwortungsvolleren Kreditvergabe und -aufnahme seien deshalb ein wichtiges Element der Anstrengungen zur Reformierung des Finanzsektors.²³ Dennoch hielt sie am „Standardprogramm“ Vollharmonisierung fest und fokussierte sich weiterhin auf Informationspflichten, allerdings ergänzt durch detaillierte Regelungen zur Kreditwürdigkeitsprüfung (zum Schutz der Finanzmärkte).

Demgegenüber äußerte die Liberale Alexandra Thein als Berichterstatterin des Rechtsausschusses im Europäischen Parlament ernsthafte Zweifel daran, dass die vorgeschlagene Richtlinie ein effektives Instrument zur Bekämpfung der Finanzkrise sei.²⁴ Antolín Sánchez Presedo, der Berichterstatter für den Ausschuss für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlament, verwies darauf, dass man aus der Finanzkrise lernen müsse. Er schlug eine Reihe von Maßnahmen vor, die letztlich Eingang in die Richtlinie fanden: Vollharmonisierung nur bei Informationspflichten und bei der Berechnung des effektiven Jahreszinses, Einführung einer Spezialregelung für Fremdwährungskredite (jetzt

23 Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über Wohnimmobilienkredite, KOM(2011) 142 endg., 2.

24 EP-Dok. A7-202/2012, 205.

Art. 23), Einführung einer Vorschrift über Zahlungsrückstände und Zwangsvollstreckung (jetzt Art. 28) und den Auftrag an die Mitgliedstaaten, die Finanzbildung der Verbraucher zu fördern (jetzt Art. 6).²⁵

Ergänzend ist auf den Europäischen Gerichtshof hinzuweisen, dessen Rechtsprechung zu Allgemeinen Geschäftsbedingungen in Immobilienkreditverträgen, insbesondere in der bahnbrechenden Entscheidung in der Rechtssache *Aziz*,²⁶ deutlich von der sozialen Katastrophe geprägt war, die sich infolge der Finanzkrise in einer Reihe von Mitgliedstaaten, darunter Griechenland und Spanien, ereignete, wo massenhaft Verbraucher ihr noch nicht vollständig abbezahltes Eigenheim verloren (dazu Micklitz und Domurath 2015), und der auch in der Rechtssache *LCL Le Crédit Lyonnais*²⁷ deutlich machte, dass die Kreditwürdigkeitsprüfung nicht nur dem Schutz der Finanzmärkte, sondern auch dem Schutz der Verbraucher vor Überschuldung dient.

6 Thesen

Die beispielhaft diskutierten Krisen und ihre Folgen für das Verbraucherrecht zeigen, dass grundlegendere Änderungen im Verbraucherrecht häufig erst nach Katastrophen und deren Skandalisierung durch die Medien stattfinden, und dies auch dann, wenn Missstände in bestimmten Branchen oder Probleme mit dem zuvor geltenden Recht in Fachkreisen und bei den relevanten politischen Institutionen längst bekannt waren. Es scheint, als ob erst die öffentlichkeitswirksame Krise die Katalysatorwirkung hat, die es den reformwilligen Kräften

25 EP-Dok. A7-202/2012, 123 ff.

26 EuGH, Urteil vom 14.3.2013, Rs. C-415/11 *Mohamed Aziz gegen Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (Catalunyacaixa)*, ECLI:EU:C:2013:164; dazu auch Micklitz 2013. Vgl. auch EuGH, Urteil vom 30.4.2014, Rs. C-26/13 *Árpád Kásler und Hajnalka Káslerné Rábai gegen OTP Jelzálogbank Zrt*, ECLI:EU:C:2014:282, zu Fremdwährungskrediten.

27 EuGH, Urteil vom 27.3.2014, Rs. C-565/12 *LCL Le Crédit Lyonnais gegen Fesih Kalhan*, ECLI:EU:C:2014:190.

ermöglicht, sich im politischen Prozess gegen die Beharrungskräfte insbesondere aus Wirtschaft und Industrie und deren Unterstützer in der Politik durchzusetzen. Der Aufstieg des Präventionsgedankens in der Verbraucherpolitik bedurfte bislang der ereignishaften Zuspitzung sozialer Katastrophen. Gerade weil die Wiederkehr von Krisen die Bedingung der Möglichkeit eines vorausschauenden, marktkompensatorischen Verbraucherschutzes gewesen ist, wird man freilich vorsichtig sein müssen, hier überhaupt von einem Aufstieg zu sprechen. Wenn der freie Markt durch die – im Sinne Reinhart Kosellecks – ständige Reproduktion kritischer Situationen die Krise zur „Dauer- oder Zustandskategorie“ macht, dürfte die Zukunft der Verbraucherpolitik einstweilen gesichert sein.

Literatur

- Beck, Ulrich. 1986. *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bulkow, Kristin und Christer Petersen, Hrsg. 2011. *Skandale: Strukturen und Strategien öffentlicher Aufmerksamkeitserzeugung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Daemrigh, Arthur. 2002. A tale of two experts: Thalidomide and political engagement in the United States and West Germany. *Social History of Medicine* 15, Nr. 1: 137-158.
- Derleder, Peter und Gerd Winter. 1976. Die Entschädigung für Contergan. *Demokratie und Recht*, Nr. 2: 260-305.
- Doering-Manteuffel, Anselm und Lutz Raphael. 2010. *Nach dem Boom: Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*. 2., ergänzte Auflage. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Donohue, Julie. 2006. The history of drug advertising: The evolving roles of consumers and consumer protection. *The Milbank Quarterly* 84, Nr. 4: 659-699.
- Engelage, Anja. 2002. *Qualitätswahrnehmung bei Lebensmitteln: das Verbraucherleitbild in Rechtsprechung und Wissenschaft*. Diss. FU Berlin.
- Europäische Kommission. 2005. *Grünbuch Hypothekarkredite in der EU*. KOM(2005) 327 endg.
- . 2007. *Weißbuch über die Integration der EU-Hypothekarkreditmärkte*. KOM(2007) 807 endg.

- . 2014. *Overview report of a series of FVO missions carried out in 23 countries from January 2013 to November 2014 in the framework of the voluntary joint assessment process for notified bodies designated under the medical devices Directive*. DG(SANTE)/2014-7666– MR Final.
- Feindt, Peter H. und Daniela Kleinschmidt. 2004. Verursacher, Opfer und Helfer: BSE und Agrarpolitik in deutschen Zeitungen. *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 17, Nr. 3: 93-98.
- Fischer, Robert. 2005. Regulierter Rinderwahnsinn: Die Reform der wissenschaftlichen Politikberatung innerhalb der Europäischen Union. In: *Wozu Experten? Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik*, hg. von Alexander Bogner und Helge Torgersen, 109-130. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- . 2009. *Die Europäische Union auf dem Weg zu einer vorsorgenden Risikopolitik? Ein policy-analytischer Vergleich der Regulierung von BSE und transgenen Lebensmitteln*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- . 2010. Konflikte um verrückte Kühe? Risiko- und Interessenkonflikte am Beispiel der europäischen BSE-Politik. In: *Umwelt- und Technikkonflikte*, hg. von Peter H. Feindt und Thomas Saretzki, 123-142. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Food & Drug Administration. 2013. Regulatory History of Breast Implants in the U.S. <https://www.fda.gov/MedicalDevices/ProductsandMedicalProcedures/ImplantsandProsthetics/BreastImplants/ucmo64461.htm> (Zugriff: 21. März 2017).
- Gelz, Andreas, Dietmar Hüser und Sabine Ruß-Satter, Hrsg. 2014. *Skandale zwischen Moderne und Postmoderne: Interdisziplinäre Perspektiven auf Formen gesellschaftlicher Transgression*. Berlin: de Gruyter.
- Graf, Angela. 2016. Unangekündigte Audits: BMG-Bekanntmachung konkretisiert Empfehlung 2013/473/EU. *Medizinprodukterecht (MPR)* 16, Nr. 2: 43-48.
- Heil, Maria und Nina Schulte. 2014. Aktuelle Gesetzesänderungen im Medizinprodukterecht. *Medizinprodukterecht (MPR)* 14, Nr. 6: 206-208.
- Hippel, Eike von. 1986. *Verbraucherschutz*, 3. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck.
- . 2001. Präventiver Verbraucherschutz: Vorbeugen ist besser als Heilen. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 24: 16-22.

- Janning, Frank. 2011. *Die Spätgeburt eines Politikfeldes: Die Institutionalisierung der Verbraucherschutzpolitik in Deutschland und im internationalen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.
- Kirk, Beate. 1999. *Der Contergan-Fall: Eine unvermeidbare Arzneimittelkatastrophe? Zur Geschichte des Arzneistoffs Thalidomid*. Stuttgart: Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft.
- Krapohl, Sebastian. 2007. Thalidomide, BSE and the single market: An historical-institutionalist approach to regulatory regimes in the European Union. *European Journal of Political Research* 46, Nr. 1: 25-46.
- . 2008. *Risk regulation in the single market. The governance of pharmaceuticals and foodstuffs in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kropp, Cordula und Jost Wagner. 2005. „Agrarwende“: Über den institutionellen Umgang mit den Folgeproblemen der Folgenreflexion im Agrarbereich. *Soziale Welt* 56, Nr. 2/3: 159-182.
- Krücken, Georg. 1997. *Risikotransformation: Die politische Regulierung technisch-ökologischer Gefahren in der Risikogesellschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Krüger, Ulrich. 2016. Das Consumer Financial Protection Bureau (CFPB) – aktuelle Ansätze zum Verbraucherschutz in den USA. *Verbraucher und Recht* 31, Nr. 11: 417-421.
- Lenhard-Schramm, Niklas. 2016. *Das Land Nordrhein-Westfalen und der Contergan-Skandal: Gesundheitsaufsicht und Strafjustiz in den „langen sechziger Jahren“*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Maio, Giovanni. 2001. Zur Geschichte der Contergan-Katastrophe im Lichte der Arzneimittelgesetzgebung. *Deutsche Medizinische Wochenschrift* 126, Nr. 2: 1183-1186.
- Méndez Pinedo, Maria Elvira und Irina Domurath. 2014. Iceland. In: *The Overindebtedness of European Consumers – a View from Six Countries*, hg. von Irina Domurath, Guido Comparato und Hans-W. Micklitz, 207-264. EUI Working Paper LAW 2014/10. Florenz: EUI.
- Micklitz, Hans-W. 2013. Unfair contract terms – public interest litigation before European Courts. In: *Landmark Cases of EU Consumer Law*, hg. von Evelyne Terryn, Geert Straetmans und Veere Colaert, 633-652. Antwerpen: Intersentia.
- Micklitz, Hans-W. und Irina Domurath. 2015. *Consumer debt and social exclusion in Europe*. Farnham: Ashgate.

- Micklitz, Hans-W., Thomas Roethe und Stephen Weatherill. 1994. *Federalism and responsibility: A study on product safety law and practice in the European Community*. London: Graham & Trotman.
- Mitropoulos, Stefan. 1997. *Verbraucherpolitik in der Marktwirtschaft: Konzeptionen und internationale Erfahrungen*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Newell, Claire und Holly Watt. 2012. Faulty medical implants investigation: Patients' health put at risk by unscrupulous EU regulators. *The Telegraph* (22. Oktober 2012). <http://www.telegraph.co.uk/news/health/news/9626756/Faulty-medical-implants-investigation-Patients-health-put-at-risk-by-unscrupulous-EU-regulators.html> (Zugriff: 21. März 2017).
- Radkau, Joachim. 2011. *Die Ära der Ökologie: Eine Weltgeschichte*. München: C.H. Beck.
- Reich, Norbert und Hans-W. Micklitz. 2003. *Europäisches Verbraucherrecht*. 4. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Rott, Peter. 2015b. Anmerkung zum Vorlagebeschluss des BGH vom 9.4.2015. *Verbraucher und Recht* 15, Nr. 7-272.
- . 2015a. Die neue Immobiliarkredit-Richtlinie 2014/17/EU und ihre Auswirkungen auf das deutsche Recht. *Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht* 14, Nr. 1: 8-14.
- Rott, Peter und Carola Glinski. 2014. „Ramsch-Implantate“ – Ein Lehrstück europäischer Produktsicherheit. In: *Josef Falke zum 65. Geburtstag*, hg. von Christian Joerges, Tobias Pinkel und Ulf Uetzmann, 137-152. Bremen: ZERP.
- . 2015. Die Haftung der Zertifizierungsstelle im Produktsicherheitsrecht. *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht* 23, Nr. 1: 192-210.
- Sander, Axel. 1999. Die Entwicklung der Arzneimittelhaftung seit Contergan. In: *Festschrift für Erwin Deutsch*, hg. von Hans-Jürgen Ahrens, Christian von Bar, Gerfried Fischer, Andreas Spickhoff und Jochen Taupitz, 711-722. Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Schwerin, Alexander von. 2009. Die Contergan-Bombe. Der Arzneimittel-skandal und die neue risikoepistemische Ordnung der Massenkonsumentengesellschaft. In: *Arzneimittel des 20. Jahrhunderts. Historische Skizzen vom Lebertran bis Contergan*, hg. von Nicholas Eschenbruch, Viola Balz, Ulrike Klöppel und Marion Hulverscheidt, 255-282. Bielefeld: Transcript.
- Spickhoff, Andreas. 2014. *Medizinrecht*. 2. Auflage. München: C.H. Beck.

- Spiekermann, Uwe. 2004. Die Normalität des (Lebensmittel-)Skandals – Risikowahrnehmungen und Handlungsfolgen im 20. Jahrhundert. *Hauswirtschaft und Wissenschaft* 62, Nr. 2: 60-69.
- Steinmetz, Willibald. 2003. Ungewollte Politisierung durch die Medien? Die Contergan-Affäre. In: *Die Politik der Öffentlichkeit – Die Öffentlichkeit der Politik: Politische Medialisierung in der Geschichte der Bundesrepublik*, hg. von Bernd Weisbrod, 195-228. Göttingen: Wallstein.
- Trumbull, Gunnar. 2006. *Consumer capitalism. Politics, product markets, and firm strategy in France and Germany*. Ithaca, NY: Cornell UP.