



Berlin, den 23. März 2011

**Finanzierung der Verbraucherarbeit
auf breite, solide, zukunftsfeste Basis stellen**

**Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes
anlässlich der Einladung der Verbraucherschutzministerkonferenz zum
Gesprächsthema „Finanzierung der Verbraucherarbeit“ am 24. März 2011**

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv
Vorstand
Markgrafenstr. 66
10969 Berlin
info@vzbv.de
www.vzbv.de

Inhalt

1. Anlass (S.3)

2. Verbraucherarbeit in der sozialen Marktwirtschaft: Facettenreiches, professionelles und wechselndes Repertoire (S.3)

3. Strukturelle Unterfinanzierung: „Am Ende des Geldes ist noch reichlich Monat übrig“ (S.5)

3.1. Die Situation der Verbraucherzentralen (S.5)

3.1.1. Die institutionelle Förderung der Verbraucherzentralen (S.5)

3.1.2. Die Projektförderung der Verbraucherzentralen (S.6)

3.1.3. Das Verhältnis von Projektmitteln zu institutioneller Förderung: Ersatz oder on the top? (S.7)

3.2. Die finanzielle Situation des vzbv (S.8)

3.3. Was auf der Strecke bleibt (S.10)

3.4. Ausblick: Was Verbraucherzentralen und vzbv ab 2012 erwartet (S.11)

4. Auch moderne Verbraucherarbeit braucht konservative Planungssicherheit (S.12)

4.1. Die institutionelle Förderung ist und bleibt Hauptschlagader (S.12)

4.2. Überfällig: Kartellbußen und abgeschöpfte Unrechtsgewinne / -vorteile in Verbraucherarbeit investieren (S.14)

4.3. Lohnenswerte Option: Branchenspezifische Sonderabgaben (S.17)

4.4. Der Eigenbeitrag der Verbraucherorganisationen (S.18)

4.5. 400+ muss kein Traumgebilde bleiben (S.21)

5. Zukunftssicherung der unabhängigen Verbraucherarbeit in Deutschland: Die nächsten Schritte (S.22)

1. Anlass

„Die Förderung der Verbraucherarbeit ist als gemeinsame Aufgabe von EU, Bund, Ländern und Kommunen zu verstehen.“ In dieser Feststellung der Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK), die Teil ihres Beschlusses vom 17. September 2010 zum Tagesordnungspunkt Finanzierung der Verbraucherarbeit ist, drückt sich zu Recht die besondere (Finanzierungs-) Verantwortung des öffentlichen Sektors für diese Gemeinschaftsaufgabe aus. Denn: Verbraucherarbeit ist in der sozialen Marktwirtschaft Teil der Grund- und Daseinsvorsorge.

Angesichts der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte schlägt die Arbeitsgemeinschaft Wirtschaftlicher Verbraucherschutz der VSMK zur Lösung der strukturellen Finanzierungsprobleme der Verbraucherarbeit insbesondere vor, künftig Kartellbußen und abgeschöpfte Unrechtsgewinne/-vorteile nicht mehr 1:1 dem Bundeshaushalt zuzuführen, sondern wenigstens anteilig für die Finanzierung der Verbraucherarbeit heranzuziehen.

Außerdem soll die Anbieterseite einen verursachergerechten Finanzierungsbeitrag leisten. Die Verbraucherorganisationen werden gebeten, Ausweitungsmöglichkeiten ihrer Eigeneinnahmenbasis zu prüfen.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) und die Verbraucherzentralen begrüßen nachhaltig, dass tragfähige Modelle zur Behebung der strukturellen Unterfinanzierung ihrer Arbeit Beratungsgegenstand der VSMK sind. Wir danken der VSMK für die Gelegenheit, in dem am 24. März 2011 anberaumten Gespräch hierfür Vorschläge zu unterbreiten und diese gemeinsam mit der VSMK zu diskutieren.

Die folgende Stellungnahme legt konkret dar, wie sehr moderne Verbraucherarbeit auf konservative Planungssicherheit angewiesen ist, welche Möglichkeiten es für eine nachhaltige Finanzierung gibt, und welche Schritte schnellstmöglich anzugehen sind.

2. Verbraucherarbeit in der sozialen Marktwirtschaft: Facettenreiches, professionelles und wechselndes Repertoire

Das **Repertoire in den Anfängen der Verbraucherarbeit** ließ sich an einer Hand abzählen:

- Die Haushaltsgeräteberatung zu Funktionalität, Sicherheit, Qualität und Preis
- Die (Rechts-) Beratung bei Fehlerhaftigkeit von Waren
- Die Auskommen mit dem Einkommen-Beratung
- Die Ernährungsberatung

Dies genügte als adäquate Antwort auf die Nachfrage der Verbraucher.

Das **heute vorzuhaltende Repertoire** kommt dagegen einem Quantensprung gleich:

- Ausdifferenzierte Beratungsexpertise: Allein die mehr als 1.900 von den Experten in den Verbraucherzentralen erarbeiteten Beratungsstandpunkte sind symptomatisch für die Breite der heute nachgefragten Beratungs- und Informationsthemen. Neue, komplexe Themenfelder kommen fortlaufend hinzu.
- Zielgruppenorientierung: *Den* Verbraucher gibt es schon lange nicht mehr. Die Verbraucherzentralen müssen heute ihre Dienstleistungen an Singles, Heranwachsende, Familien, Überschuldete, die Generation 55⁺, Migranten usw. adressieren.
- Hilfe zur Selbsthilfe: Ziel der modernen Verbraucherarbeit ist nicht allein der informierte, wissende, sondern der selbstbestimmt und selbstwusst agierende Verbraucher. Es gilt heute, konkrete individuelle Handlungskompetenzen zu vermitteln.
- Präventiver Verbraucherschutz: Die klassische nachvertragliche Beratung, die der Schadensbegrenzung dient, wird ergänzt um vorvertragliche Beratungsangebote, Aufklärungsaktionen und Bildungsarbeit z.B. in Schulen.
- Sozialorientierte Verbraucherberatung: Die Verbraucherzentralen haben Basisangebote für einkommensschwache Verbraucher etabliert.
- Serviceorientierung: Beratung und Information via Telefon, Email und Internet gehören heute zum Grundangebot.
- Sensor: Verbraucherzentralen sind heute Marktwächter und decken strukturelle Marktmissstände auf.
- Marktbereiniger: Allein 2009 haben die Verbraucherzentralen und der vzbv über 1.380 Abmahnungen ausgesprochen und rund 340 Unterlassungsklagen geführt.
- Lotse: Verbraucherzentralen sind heute der Kompass durch den Angebots- und Tarifdschungel.
- Interessenvertreter: Verbraucherzentralen sind nicht mehr nur Berater, sondern vertreten Verbraucherinteressen aktiv in Gremien.

Die **Treiber** für diese Entwicklung sind hinlänglich bekannt: Liberalisierung und Deregulierung, Globalisierung, Klimawandel und Ressourcenknappheit, Digitalisierung, demographischer Wandel, Eigenverantwortung bei der Daseins- und Grundversorgung, Migration, private Ver- und Überschuldung. Ein zusätzlicher Treiber ist seit 2008 die Finanz- und Wirtschaftskrise.

Um in der heutigen Markt- und Konsumgesellschaft auf Augenhöhe agieren zu können, braucht es eine professionell aufgestellte, unabhängige Infrastruktur für Verbraucherarbeit. Doch ihr fehlt derzeit die notwendige Basis, um mit der Entwicklung Schritt zu halten. Die Verbraucherarbeit in Deutschland ist strukturell unterfinanziert.

3. Strukturelle Unterfinanzierung: „Am Ende des Geldes ist noch reichlich Monat übrig“

Diese Umschreibung für die Situation klammer Privathaushalte gilt im Prinzip auch für die Finanzlage der Verbraucherarbeit in Deutschland. Nachfolgend ein Blick auf das Jahr 2009¹, ergänzt um einen Rückblick bis 2003.

3.1. Die Situation der Verbraucherzentralen

3.1.1. Die institutionelle Förderung der Verbraucherzentralen

Die institutionelle Förderung aller 16 Verbraucherzentralen durch Länder und Kommunen erreichte 2009 in absoluten Zahlen 33,72 Mio. Euro (Länder: 23,81 Mio. Euro, Kommunen: 9,91 Mio. Euro).²

2003 lag der Gesamtbetrag noch bei 35,2 Mio. Euro. Den vorläufigen Tiefststand gab es 2007 mit 30,6 Mio. Euro. Schon hier eine Vorausschau: Einen neuen Tiefststand erwarten wir für 2012.

Die Länder insgesamt haben ihre institutionelle Förderung nach 2003 (26,58 Mio. Euro) in den Folgejahren bis 2007 kontinuierlich auf damals 21,21 Mio. Euro zurückgefahren. Erst 2008 und 2009 wurde sie jeweils leicht angehoben. Das Gesamtbild der kommunalen institutionellen Mittel ist heterogener und gleicht einer Wellenbewegung.

Abbildung 1: Institutionelle Förderung der Verbraucherzentralen, in Mio. €

Jahr	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Länder	26,58	23,77	23,69	22,22	21,21	22,12	23,81
Kommunen	8,62	8,1	8,91	9,26	8,85	9,11	9,91
Gesamt	35,2	31,87	32,6	31,48	30,06	31,23	33,72

Diese absoluten Zahlen verdecken folgende Realitäten, mit denen die Verbraucherzentralen zwischen 2003 und 2010 konfrontiert waren bzw. sind:

- Sie mussten bundesweit 65 Beratungsstellen schließen. Erst 2009/10 konnten in Nordrhein-Westfalen erstmals wieder 3 Beratungsstellen an neuen Standorten eröffnet werden.
- Mittelkürzungen führten zu Personalabbau, so dass Ende 2007 bundesweit etwa 30 % der Beratungsstellen nur mit einer Kraft besetzt sind.
- Die Verbraucherzentrale Mecklenburg-Vorpommern musste Insolvenz anmelden.

¹ Die Finanzierungsdaten zum Stichtag 31.12.2010 werden üblicherweise erst im 2. Quartal des Folgejahres aufbereitet.

² Die hier genannten Zahlen berücksichtigen nicht die institutionelle Förderung des VerbraucherService Bayern und des Hausfrauenbundes Hessen.

- Die Verbraucherzentralen mussten mit den institutionellen Mitteln diverse Tarifsteigerungen umsetzen. Zusätzlich mussten die Verbraucherzentralen in den neuen Bundesländern im Jahr 2010 die Gehälter ihrer Mitarbeiter um 7,5 % auf West-Niveau anheben.
- Preissteigerungen insbesondere bei Energie und Mietnebenkosten mussten aus dem vorhandenen Budget beglichen werden.

3.1.2. Die Projektförderung der Verbraucherzentralen

In 2009 standen allen 16 Verbraucherzentralen zusammen 26,38 Mio. Euro an Projektmitteln zur Verfügung.³

Dieser Gesamtbetrag betrifft vor allem folgende Großprojekte:

- Das – von 2008 bis 2010 gelaufene – Projekt Starke Verbraucher für ein gutes Klima
- Das Projekt Wirtschaftlicher Verbraucherschutz
- Das Projekt Energieberatung
- Die Ernährungsprojekte

2003 beliefen sich die Projektmittel auf insgesamt 13,73 Mio. Euro. 2004 erhöhten sie sich um knapp 4 Mio. Euro – dieses Niveau blieb bis 2007 erhalten. Infolge des vom Bundesumweltministerium geförderten Klimaprojekts (2008-2010) erhöhten sich die Projektmittel in 2008/09 überdurchschnittlich stark.

Abbildung 2: Projektförderung der Verbraucherzentralen, in Mio. €

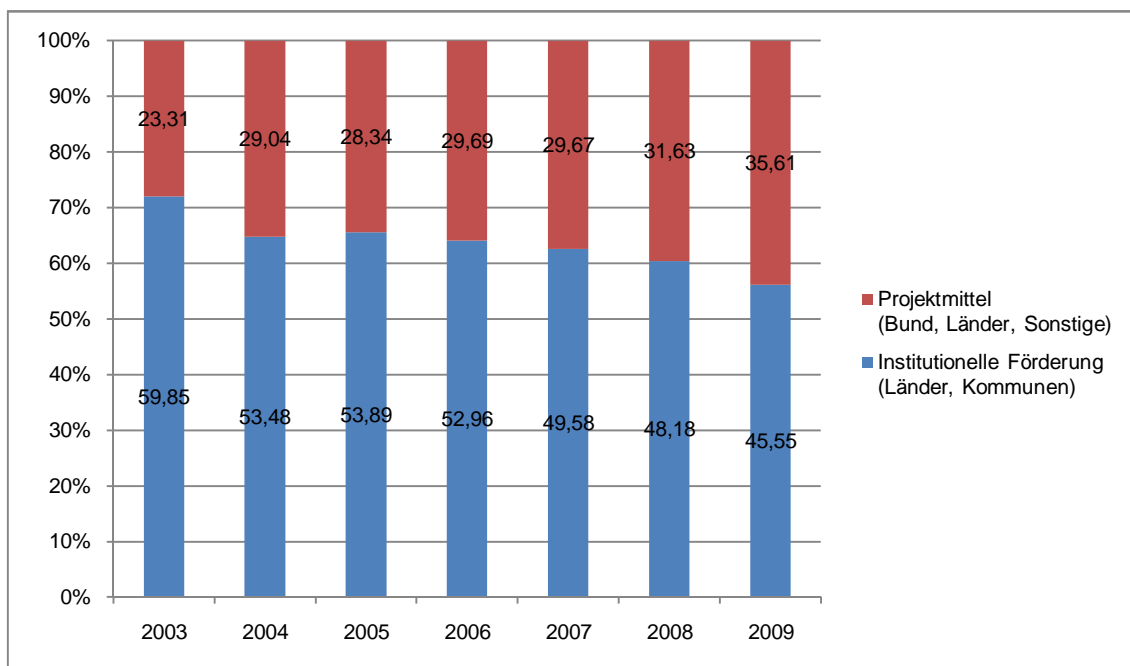
Jahr	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bund (ohne BMELV)	0,86	2,94	2,7	2,86	3,63	4,29	7,57
BMELV	2,64	3,37	3,58	3,44	3,1	3,61	3,63
Land: Ernährung	3,2	3,18	3,26	3,35	3,34	3,41	3,16
Land: Sonstiges	4,56	5,18	5,25	5,81	5,8	7,41	9,82
Sonstige Projektmittel	2,47	2,64	2,35	2,19	2,12	1,78	2,2
Gesamt	13,73	17,31	17,14	17,65	17,99	20,5	26,38

³ Die hier genannten Zahlen berücksichtigen nicht Projektmittel des VerbraucherService Bayern und des Hausfrauenbundes Hessen.

3.1.3. Das Verhältnis von Projektmitteln zu institutioneller Förderung: Ersatz oder on the top?

Seit 2003 findet eine **signifikante Verschiebung weg von der institutionellen Förderung und hin zu Projektmitteln** statt. Erreichte 2003 der Anteil der institutionellen Förderung, bezogen auf das Gesamtbudget der 16 Verbraucherzentralen, noch fast 60 %, ist er 2009 mit noch lediglich 45,55 % dramatisch eingebrochen. Umgekehrt verhält es sich mit den Projektmitteln: Lag ihr Anteil 2003 noch bei 23 %, stieg er 2009 auf durchschnittlich 35,61 %.

Abbildung 3: Entwicklung des Verhältnisses Projektmittel / institutionelle Förderung bei den Verbraucherzentralen



In einzelnen Bundesländern ist die Verschiebung besonders krass: So lag der Anteil der institutionellen Förderung im Jahr 2009 in Schleswig-Holstein bei 13,2 %, der Anteil der Projektmittel und zweckgebundenen Förderung bei 75,3 %. 2003 war das Verhältnis auch nicht überwältigend anders, aber noch wie folgt: 20,3 % : 60 %. Ähnlich Hamburg: Hier lag 2009 der Anteil der institutionellen Förderung bei 14,99 %. Der Anteil der Projektförderung dagegen bei 52,33 %. 2003 war das Verhältnis wie folgt: 21,87 % : 39,28 %.

Die Verschiebung ist für die Verbraucherzentralen fatal. Die institutionelle Förderung ist das Lebenselixier der Verbraucherzentralen – der Dreh- und Angelpunkt für die von allen Stakeholdern gewünschten und erwarteten anbieterunabhängigen, professionellen, gut erreichbaren und schnell reagierenden Verbraucherzentralen. Verbraucherarbeit ist naturgemäß personalintensiv und auf einen Kernbestand hoch qualifizierter Mitarbeiter angewiesen. Daran wird sich auch nichts ändern. Der unmittelbare Kontakt von Angesicht zu Angesicht ist durch keine neue Technologie zu ersetzen. Er wird von den Verbrauchern ausdrücklich eingefordert. In Anbetracht des Zuwachses von Themen, Aufgaben und Funktionen sowie unabwendbarer Kostensteigerungen und eines Investitionsstaus bei den modernen

Kommunikationstechniken verschärft daher jede weitere Verschiebung die Handlungsfähigkeit der Verbraucherzentralen.

Steigende Projektmittel sind kein adäquater Ersatz. Per definitionem sind sie in der Regel temporär und auf einen Anlass und einen Themenausschnitt begrenzt. Mit erfolgreich akquirierten Projektmitteln gelingt es zwar, dringlichste bzw. neue Themen aufzugreifen. Dies jedoch inhaltlich und zeitlich eng begrenzt und daher häufig nicht in der für Verbraucher erforderlichen Tiefe und Verlässlichkeit. Projektmittel sind grundsätzlich nicht planbar. Personalkompetenzen, die aufgebaut wurden, können wegbrechen, wie das Ende des Klimaprojekts schmerzlich zeigt. Mit dem 31.12.2010 mussten hier bundesweit mehr als 100 Projektmitarbeiter, in deren Kompetenzaufbau investiert worden war, mangels Projektfortführung entlassen werden.

1 Euro, den ein Land in die institutionelle Förderung investiert oder in Projektmittel, hat daher für die Verbraucherzentralen eine völlig unterschiedliche Wertigkeit und Wirkung. 1 Euro Projektförderung wird gleich geschmälert durch Transaktionskosten vor allem in Form von Such-, Einwerbungs-, Verhandlungs-, Entscheidungs-, Durchführungs- und Abwicklungskosten.⁴

3.2. Die Situation des vzbv

Der Bund hat den vzbv in 2009 mit 8,63 Mio. Euro **institutionell gefördert**.

Über die vergangenen Jahre ist die institutionelle Förderung, in absoluten Zahlen, weitgehend konstant geblieben. Sie bewegte sich zwischen 2003 und 2009 in der Spannweite von 8,01 Mio. Euro (niedrigster Wert) und 8,76 Mio. Euro (höchster Wert).

Abbildung 4: Institutionelle Förderung des vzbv, in Mio. €

Jahr	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
BMELV	8,01	8,66	8,76	8,11	8,61	8,66	8,63

Mag bei angespannter öffentlicher Haushaltslage die geringe Volatilität eine positive Nachricht sein, so ist auch wahr, dass der vzbv ähnlich wie die Verbraucherzentralen mit einem fast gleichbleibenden bzw. in einzelnen Jahren leicht reduzierten Niveau unabwendbare Ausgabensteigerungen finanzieren muss. Dazu gehören vor allem Tarifsteigerungen, steigende Miet- und Nebenkosten, Hardware-, Server- und Wartungskosten. Ganz abgesehen davon, dass dringend benötigte Personalstellen nicht eingerichtet werden können.

Um die Verbraucherzentralen bei der Erreichung bundeseinheitlicher Beratungsstandards und bei der Fortbildung ihrer Mitarbeiter angemessen zu unterstützen, muss(te) der vzbv notgedrungen Abstriche bei inhaltlichen Aufgaben vornehmen. Und das, obwohl die Anforderungen an die verbraucherpolitische Interessenvertretung kontinuierlich wachsen. War etwa bei Gründung des vzbv die Interessenvertretung im Gesundheits- und Pflegewesen, bei analogen und digitalen Medien, beim Fernabsatz oder bei der privaten Altersvorsorge noch ein Randbereich, dominiert heute der rechtliche und wirtschaftliche Verbraucherschutz die Kernarbeit.

⁴ So auch: Prof. Becker: Finanzierungsmodelle für die Verbraucherarbeit in Deutschland, Studie im Auftrag des BMELV, Hohenheim (2009), S. 92

Dabei bleibt die Palette der klassischen Verbraucherthemen erhalten, wie jüngst der Dioxin-Skandal zeigte oder aktuell die Sorge vieler Verbraucher hinsichtlich möglicher Gesundheitsrisiken durch japanische Produktexporte.

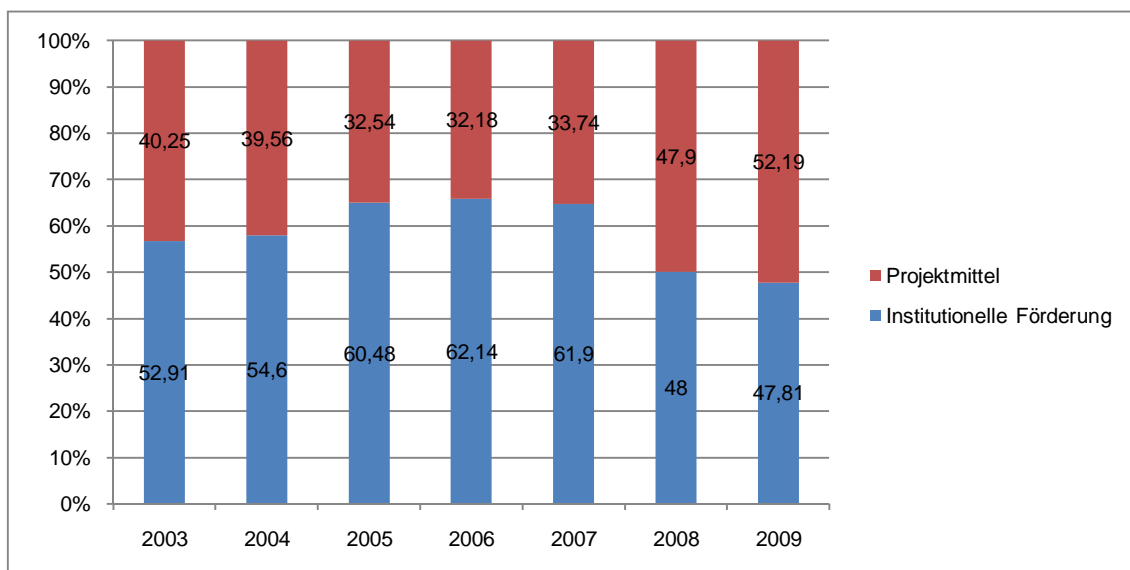
Die **Projektmittel** des vzbv beliefen sich 2009 auf 13,76 Mio. Euro. Davon entfielen 8,12 Mio. Euro auf das Klimaprojekt, wovon der vzbv wiederum 4,34 Mio. Euro an die Projektpartner, darunter die Verbraucherzentralen, ausgekehrt hat (die Zahlen zu den Projektmitteln der Verbraucherzentralen weisen ihren Anteil aus). Abgesehen von den Mitteln für das Klimaprojekt machten die Projektmittel zwischen 2005 und 2007 gut 4 Mio. Euro im Jahr aus. In den beiden Jahren zuvor lagen sie jeweils um etwa 2 Mio. Euro höher. Auch die Projektförderung des vzbv ist also sprunghaft.

Abbildung 5: Projektförderung des vzbv, in Mio. €

Jahr	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Projektmittel Bund	6,1	6,27	4,71	4,2	4,7	8,64	9,42 ⁵

Nimmt man den Sonderfall des Klimaprojekts in 2008/09 beiseite, ist das Verhältnis von institutioneller Förderung zu Projektmitteln beim vzbv bislang weniger schwankungsanfällig als bei den Verbraucherzentralen. Das Verhältnis liegt überwiegend bei 2/3 : 1/3.

Abbildung 6: Entwicklung des Verhältnisses Projektmittel / institutionelle Förderung beim vzbv



⁵ 13,76 Mio. Euro abzüglich 4,34 Mio. Euro ausgekehrter Anteil an Klimaprojektmitteln

Aber auch für den vzbv gilt: Projektmittel, wie beispielsweise für die Finanz-Hotline unmittelbar nach der Lehman-Insolvenz oder für die Verbraucherrechte in der digitalen Welt, ermöglichen lediglich, dringlichste bzw. neue Themen aufzugreifen. Hinzu kommt, dass in den wenigsten Fällen Projektmittel die notwendigen Personal- und Sachgemeinkosten abdecken, so dass der institutionelle Haushalt des vzbv zusätzlich belastet wird. Eine weitere Belastung bedeutet das unterstützende Projektmanagement für Gemeinschaftsprojekte mit den Verbraucherzentralen.

3.3. Was auf der Strecke bleibt

Eine Finanzierungsstruktur, bei der sich die Kernförderung nicht den Anforderungen einer modernen Verbraucherarbeit anpasst, hat ihren **Preis**:

- Verbraucherzentralen können kein bedarfs- und nachfragegerechtes Beratungsportfolio anbieten. Beispiele: Lücken gibt es in den Bereichen Finanzdienstleistungen, Gesundheit und Pflege, digitale Verbraucherrechte, Klima und Umwelt aus Verbrauchersicht.
- Ihre persönliche/telefonische Erreichbarkeit ist eingeschränkt. Ein Beispiel aus Nordrhein-Westfalen: Der Hochsauerlandkreis hat rund 125.000 Privathaushalte. Die mit 1 Beratungskraft (zuzüglich 1 Energieberatungskraft) ausgestattete Beratungsstelle Arnsberg hatte 2008 eine Ratsuchendenfrequenz von rund 15.600 Verbrauchern. Rund 17.500 nicht angenommene, zusätzliche Anrufer konnten auf dem Anrufbeantworter gezählt werden (teilweise auch Doppelanrufe). Aus den Städten Brilon und Meschede wird Klage geführt, dass es wegen der Größe des Kreises für einkommensschwächere und weniger mobile, etwas ältere Mitbürger nicht möglich sei, bei Bedarf an Verbraucherberatung nach Arnsberg zu reisen. Es bestünde dringender Bedarf an einer zusätzlichen Beratungsstelle.
- Verbraucherzentralen müssen teilweise mangels Personalkapazitäten ihre Verbandsklagebefugnisse dem vzbv oder anderen Verbraucherzentralen überlassen. Damit bleiben aber landesbezogene bzw. landesspezifische Fälle unverfolgt.
- Eine kontinuierliche, lokale Aufklärung und Information sowie Interessenvertretung gegenüber lokalen und regionalen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gruppen ist nicht zu leisten.
- Anders als viele Verbraucher sind Verbraucherzentralen erst teilweise im digitalen Zeitalter angekommen.
- Die Marktwächterfunktion der Verbraucherzentralen kann nicht voll ausgeübt werden.
- Kampagnen zur Mobilisierung der wachsenden Zahl politisch interessierter Verbraucher können nicht umgesetzt werden.

Dies zieht **weitere Folgen** nach sich:

- Verbraucher entscheiden uninformatiert, schieben Entscheidungen vor sich her, investieren fehl, erleiden finanzielle Schäden und strapazieren unnötig ihr Budget.
- Die (Volks-) Wirtschaft ist mit Kaufkraftverlusten, Konsumzurückhaltung und Wettbewerbsverzerrungen konfrontiert. Schwarze Schafe bleiben unbehelligt. Es gibt wenig Fortschritt bei ressourcenschonendem Konsumieren und Wirtschaften.
- Der Staat handelt weiterhin auf lückenhafter empirischer Grundlage, wenn Verbraucherzentralen ihre Marktwächterfunktion nicht ausfüllen können. Der Staat muss unnötige Transferleistungen zahlen.
- Die Kommune / Region verliert weiter an Vertrauen ihrer Bürger angesichts deren Erwartungen an moderne Daseinsvorsorge.

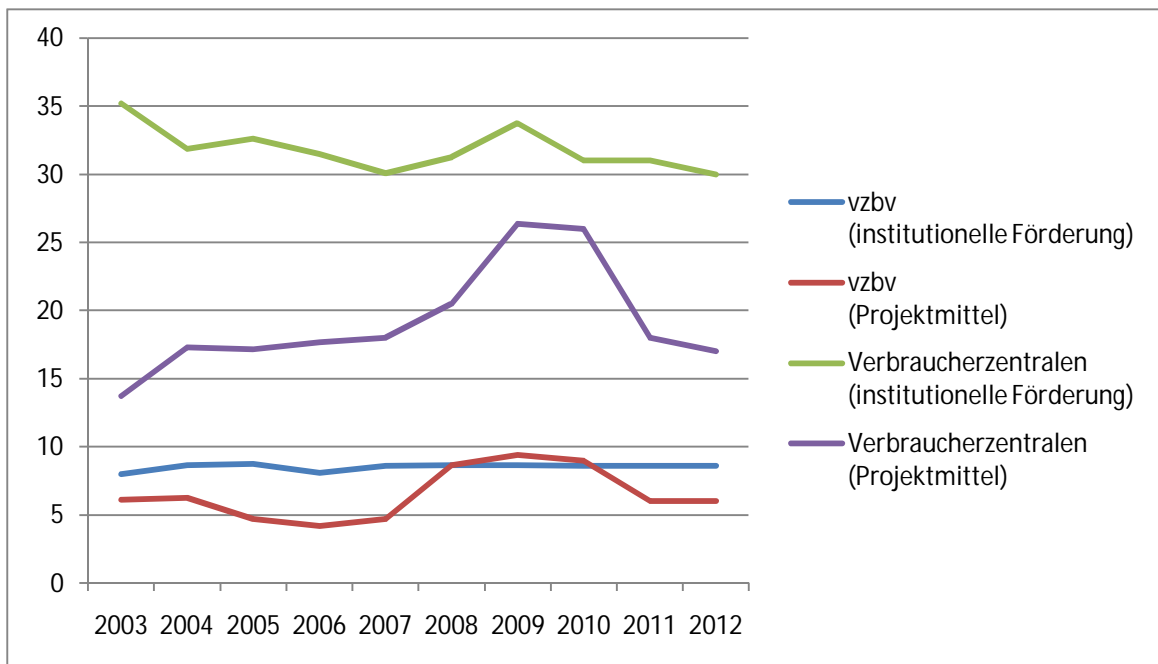
3.4. Ausblick: Was Verbraucherzentralen und vzbv ab 2012 erwartet

Die Zeichen stehen so, dass Verbraucherzentralen und vzbv mit weiteren Belastungen zu rechnen haben:

- Ab 1.1.2012 müssen die Verbraucherzentralen bei entgeltlichen Einzelberatungen den umsatzsteuerlichen Regelsatz von 19 % anwenden, statt wie bisher den ermäßigten Satz von 7 %. Da eine vollständige Abwälzung auf die Verbraucher vielfach nicht möglich sein wird, bedeutet dies Realeinbußen für die Verbraucherzentralen.
- Ab 2011/12 sind neue Tarifsteigerungen zu erfüllen – Länder ab 2011, Bund ab 2012.
- Erste Länder haben weitere Kürzungen bei der institutionellen Förderung angekündigt. Nur zwei Beispiele: (1) Die Verbraucherzentrale Schleswig-Holstein muss sich auf eine Kürzung um fast 8 % einstellen, legt man als Bezugsgröße ihre zweckungebundenen wie zweckgebundenen Mittel zugrunde. Betrachtet man nur die zweckungebundene institutionelle Förderung läuft es sogar auf eine Kürzung um fast 16 % hinaus. Da schon 2009 das Verhältnis von institutioneller Förderung zu Projektmitteln / zweckgebundener Förderung bei gerade 13,2 % : 75,3 % lag, würde eine mit der Kürzung institutioneller Zuwendungen eventuell einhergehende Kürzung von Projektmitteln plus der Mehrwertsteuererhöhung als Konsequenz die Schließung von Beratungsstellen haben. (2) Die Verbraucherzentrale Sachsen erwartet eine Kürzung ihrer institutionellen Förderung in Höhe von 10 % bezogen auf die Förderung in 2011.
- Der Bund ändert seine Fördervoraussetzungen bzw. -bedingungen für die Ernährungssonderprojekte. Offen ist damit, ob das bisherige Projektbudget Ernährung aufrechterhalten werden kann. Wenn nein, würde auch die Ko-Finanzierung der Länder zurückgehen.
- Die Inflationsentwicklung wird für Verbraucherzentralen wie vzbv weitere Budgetbelastungen mit sich bringen.

Die nachfolgende Prognose könnte daher dicht an der Realität ab 2012 sein.

Abbildung 7: Vermutete Entwicklung der Finanzlage von Verbraucherzentralen und vzbv bis 2012



4. Auch moderne Verbraucherarbeit braucht konservative Planungssicherheit

Trotz aller Restriktionen, denen öffentliche Haushalte unterliegen, führt unserer Meinung nach kein Weg daran vorbei, der institutionellen Förderung der Verbraucherarbeit einen höheren Stellenwert beizumessen.

In jedem Fall aber muss endlich das Potential der Kartellbußen und abgeschöpften Unrechtsgewinne / -vorteile für die Finanzierung der Verbraucherarbeit genutzt werden.

Im Einzelnen:

4.1. Die institutionelle Förderung ist und bleibt Hauptschlagader

Die Handlungsfähigkeit und der Erfolg der Verbraucherarbeit stehen und fallen mit der institutionellen Förderung.

Die Verantwortung des öffentlichen Sektors hierfür hat die Arbeitsgemeinschaft Wirtschaftlicher Verbraucherschutz der VSMK wie folgt adressiert bzw. zugeordnet:

Abbildung 8: Öffentliche Institutionen und ihre Verantwortung für die Verbraucherarbeit

Bund	Bund + Länder gemeinsam	Länder	Kommunen	EU
überregionaler Charakter der Verbraucherarbeit <ul style="list-style-type: none"> • Marktberreinigung • Marktwächter • einheitliche Beratungsstandards 	bundesweit auftretende Marktprobleme <ul style="list-style-type: none"> ▪ Beratung und Information zu Energie, Ernährung, Finanzen, Gesundheit, Recht, Umwelt 	Beratungsinfrastruktur, Beratungsstellen	Verbraucherschutz = örtliche Daseinsvorsorge	Grenzüberschreitende Marktbeobachtung, Koordination und Beratung

Diesen Ansatz teilen wir. Richtig ist vor allem, dass es unabhängig von der Kompetenzverteilung zwischen **Bund und Ländern eine gemeinsame Verantwortung** gibt. Vor allem in Anlehnung an das Konnexitätsprinzip, nach dem – salopp ausgedrückt – derjenige zu bezahlen hat, der bestellt hat, trifft den Bund vor allem dort eine finanzielle Mitverantwortung, wo seine bundesgesetzlichen Vorgaben Umsetzungsmaßnahmen auf Landesebene nach sich ziehen oder zu einer weiteren Verlagerung der Verantwortung in Richtung individueller Vertragsbeziehungen zwischen Anbietern und Verbrauchern führen.

Einen guten Denkanlass für die Gestaltung einer solch gemeinsamen finanziellen Verantwortung Bund / Länder bot im Juli 2009 der gemeinsame Beschluss der damaligen Regierungsfractionen zum Ausbau der unabhängigen Finanzberatung der Verbraucherzentralen. Danach sollte der Bund „eine nach vier Jahren auslaufende und degressive Anschubfinanzierung“ leisten.⁶ Leider verlief dieser Anstoß im Sande.

Die **institutionelle Förderung** muss dringend wieder gestärkt werden. Seit Jahren treten die Verbraucherzentralen dafür ein, dass eine **Kernförderung in Höhe von wenigstens 1,00 Euro pro Einwohner** in jedem Bundesland als eine faire und in der Höhe angemessene Förderung anzusehen ist. 2009 waren die Verbraucherzentralen von dieser Zielgröße noch 59 Cent entfernt.

Abbildung 9: Institutionelle Förderung aller Verbraucherzentralen pro Einwohnerkopf, in €

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
0,43	0,38	0,39	0,38	0,36	0,38	0,41

Die Zielgröße von wenigstens 1,00 Euro berücksichtigt einerseits die sich immer in Abhängigkeit von der Bevölkerungszahl zu verzeichnende Nachfrage nach anbieterunabhängiger Information, Beratung, Bildung und Interessenvertretung der Verbraucher. Andererseits den durch die Folgen von Globalisierung, Liberalisierung, Deregulierung, Digitalisierung und demographischer Entwicklung eingetretenen erheblichen Aufgabenzuwachs.

⁶ Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen erweitern und durchsetzen, BT-Drs. 16/13612

Die Anhebung der institutionellen Förderung ist für Länder und Kommunen mit einer konkreten **Renditeerwartung** verbunden:

- Die regionale Kaufkraft der Bevölkerung wird gestärkt.
- Eine stärkere regionale Kaufkraft stärkt die regionale Wirtschaft und löst Investitionen aus. Beispiel: Jede Energieberatung löst durchschnittlich 600 Euro Investitionen in lokale Unternehmen aus.
- Die Transferleistungen durch Land und Kommunen reduzieren sich.
- Die lokale Wirtschaft profitiert von fairem Wettbewerb.
- Im Standortwettbewerb der Länder, Städte und Kommunen – vor allem in ländlichen, von Abwanderung betroffenen Räumen – ist eine moderne Beratungsinfrastruktur ein Pluspunkt.

Um die Planungssicherheit für die Verbraucherzentralen zu erhöhen, aber auch ihre Handlungsspielräume, sind darüber hinaus **mehrjährige**, klug gestaltete **Finanzierungsvereinbarungen** ein nachahmenswerter Weg, wie die Beispiele Berlins und Nordrhein-Westfalens zeigen. Sie bieten:

- Eine für mehrere Jahre kalkulierbare Höhe der institutionellen Förderung.
- Eine Umstellung von der Fehlbedarfs- auf eine Festbetragsfinanzierung. Verbraucherzentralen müssen nicht verausgabte / eingesparte Mittel nicht an das Land zurückgeben. Dies bietet zugleich Anreize zur Bildung von Rücklagen z.B. für die Entwicklung neuer, bedarfsgerechter Initiativen.
- Mindestbeträge für Projektförderungen.

Die Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge zur Modernisierung und Entbürokratisierung des Zuwendungsrechts unterstreichen ausdrücklich diese Orientierung⁷:

- Zuwendung als Festbetragsfinanzierung
- Abschluss mehrjähriger Vereinbarungen
- Die Ermöglichung einer Rücklagenbildung

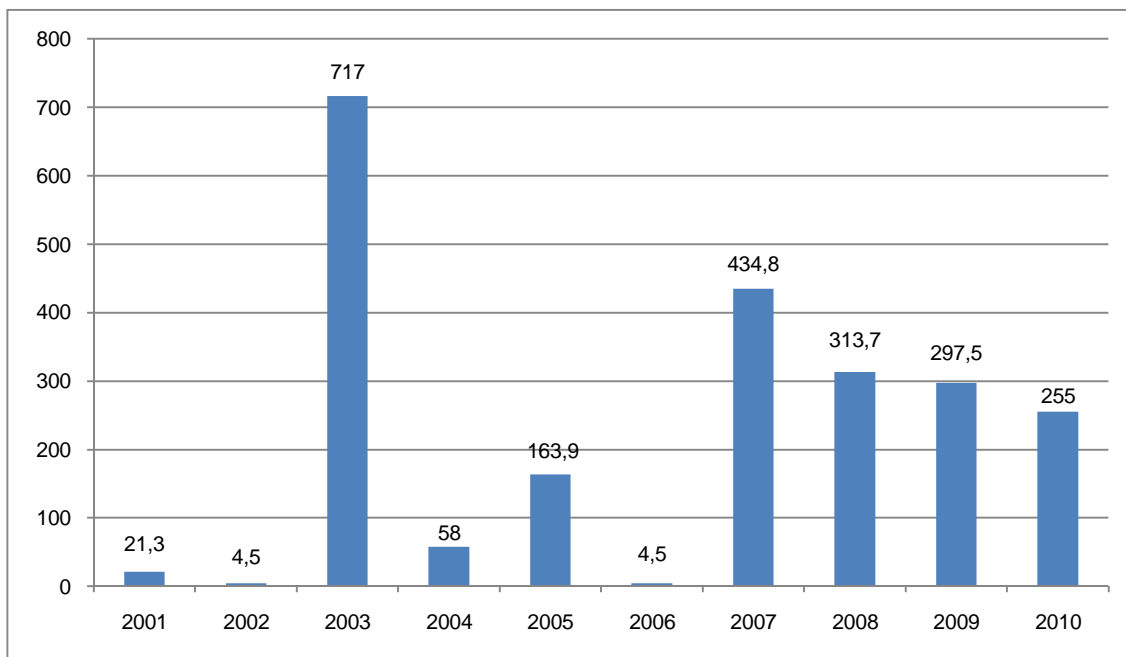
4.2. Überfällig: Kartellbußen und abgeschöpfte Unrechtsgewinne / -vorteile in Verbraucherarbeit investieren

Es ist nahezu unerklärlich, dass eine der logischsten und bestmöglichen Quellen bislang nicht für die Finanzierung der Verbraucherarbeit herangezogen werden. Stattdessen fließen Kartellbußen und abgeschöpfte Unrechtsgewinne oder unlauter erzielte Vorteile ohne jede Zweckbindung dem Bundeshaushalt zu – vereinzelt Landeshaushalten, soweit ihre Landeskartellbehörden tätig wurden. Der Vorstoß von Bundesverbraucherministerin Aigner im vergangenen Jahr, und der Beschluss der VSMK vom 17. September 2010, diese Mittel ganz oder wenigstens anteilig zweckgebunden für den Verbraucherschutz zu verwenden, ist daher nur folgerichtig.

⁷ Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.: Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Modernisierung und Entbürokratisierung des Zuwendungsrechts, Berlin (2009)

Das **Bundeskartellamt** hat zwischen 2001 und 2010 wegen illegaler Preisabsprachen zu Lasten der Verbraucher jährlich **Bußgelder** von durchschnittlich 227 Mio. Euro verhängt. Betroffen waren unterschiedlichste Branchen – im letzten Jahr z.B. Kaffeeröster, Fluggesellschaften und Brillenglashersteller. Aktuell hat das Kartellamt wegen illegaler Absprachen im Lebensmittelmarkt eine Geldbuße über 38 Mio. Euro gegen 3 Unternehmen verhängt.⁸

Abbildung 10: Verhängte Kartellbußen, in Mio. €



Legt man den bisherigen Durchschnittswert der Geldbußen (227 Mio. Euro p.a.) für die nächsten 10 Jahre zugrunde, und verwendet hiervon – unter Beachtung der Kosten des Bundeskartellamtes⁹ sowie der derzeit angespannten Situation des Bundeshaushaltes – zumindest einen Anteil für die Finanzierung der Verbraucherarbeit, der schrittweise bis auf 25 % ansteigt, wären Verbraucherorganisationen und Verbraucher deutlich besser für die weiteren Herausforderungen der sozialen Marktwirtschaft gerüstet.

Abbildung 11: Exemplarischer Stufenplan für anteilige Verwendung der Kartellbußen für die Verbraucherarbeit, in Mio. €

Jahr	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Anteil	10 %	10 %	10 %	15 %	15 %	15 %	20 %	20 %	25 %	25 %
Betrag	22,7	22,7	22,7	34,05	34,05	34,05	45,4	45,4	56,75	56,75

⁸ Pressemeldung des Bundeskartellamts vom 17.03.2011

⁹ 23 Mio. Euro in 2009, siehe Positionspapier der Arbeitsgemeinschaft Wirtschaftlicher Verbraucherschutz der VSMK

Um dieses Szenario Wirklichkeit werden zu lassen, müsste die derzeitige Festlegung in § 82a Absatz 2 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

§ 82a Befugnisse und Zuständigkeiten im gerichtlichen Bußgeldverfahren

„... Die Geldbußen und die Geldbeträge, deren Verfall angeordnet wurde, fließen der Bundeskasse zu, die auch die der Staatskasse auferlegten Kosten trägt.“

geändert werden. Denkbar ist, die der Bundeskasse zufließenden Geldbußen als für den Verbraucherschutz / die Verbraucherarbeit zweckgebundene Zuweisung einzunehmen. Denkbar ist auch eine Vorgabe für eine anteilige Verwendung zugunsten der Verbraucherarbeit in Form eines festen Prozentsatzes oder, wie oben vorgeschlagen, in Form eines ansteigenden Prozentsatzes in festgelegten Intervallen.

Als weitere Finanzierungsquellen für die Verbraucherarbeit kommen auch der **Gewinnabschöpfungsanspruch** nach § 10 UWG und der **Vorteilsabschöpfungsanspruch** nach § 34 a GWB in Betracht. Beide Anspruchsgrundlagen sind aber noch derart unpraktikabel ausgestaltet, dass sie der vom Gesetzgeber gewollten Funktion noch nicht gerecht werden können, nämlich *„Abschöpfungsansprüche als eigenständige Kategorie privatrechtlicher Sanktionen im Wettbewerbsrecht zu etablieren“*.¹⁰ Vielmehr stellt die aktuelle, im Auftrag des BMELV durchgeführte Evaluierung der kollektiven Rechtsschutzinstrumente z.B. fest: *„Insgesamt lässt sich der Abschöpfungsanspruch nach § 10 UWG in seiner gegenwärtigen Normenfassung nicht als praktisch taugliches Mittel zum Entzug wettbewerbswidrig erlangter Gewinne ansehen. Der mit dem konsequenten Entzug der erwirtschafteten Vorteile eines Rechtsverstößes verbundene Anreiz zum rechtskonformen Verhalten wird kaum gesetzt. An den vom Gesetzgeber beklagten Durchsetzungsdefiziten bei Streuschäden hat die 2004 eingeführte Vorschrift kaum etwas geändert.“*¹¹

Hinzu kommt, dass die klagebefugten Verbände nicht nur einen etwaig erfolgreich durchgesetzten Abschöpfungsanspruch an das Bundesamt für Justiz abführen müssen, sondern das volle Prozesskostenrisiko im Falle der Klageabweisung tragen. Aus diesem Grunde hat der vzbv bislang lediglich 19 Gewinnabschöpfungsverfahren eingeleitet, wobei in aller Regel wegen des Prozesskostenrisikos nur ein Teilbetrag eingeklagt wurde. So konnten beispielsweise in einem Verfahren gegen den Discounter Lidl lediglich 25.000 Euro Unrechtsgewinn abgeschöpft werden, obwohl wir einen Unrechtsgewinn in Höhe von etwa 400.000 Euro vermuteten. Die Verbraucherzentrale Hamburg musste wegen des Kostenrisikos sogar gänzlich auf die Geltendmachung des Gewinnabschöpfungsanspruchs gegen den Mobilfunkanbieter O₂ verzichten, obwohl sie nachweisen konnte, dass dieser bei der Euro-Einführung nicht wie vorgeschrieben den Endpreis auf der Telefonrechnung, sondern die aufgerundeten Minutenpreise in Euro umgerechnet hatte. Hierdurch hatten die zu dem Zeitpunkt etwa 400.000 O₂-Kunden rund 50 Mio. Euro zu viel an O₂ gezahlt.

Würden beide Abschöpfungsregelungen im Sinne des vom Gesetzgeber zugedachten Zwecks novelliert werden, könnten Unrechtsgewinne / -vorteile realistisch abgeschöpft

¹⁰ Prof. Meller-Hannich/Prof. Höland: Evaluierung der Effektivität kollektiver Rechtsschutzinstrumente für Verbraucher im nationalen Recht und rechtliche Bewertung ausgewählter Ansätze zu ihrer Fortentwicklung, Halle (2010), S. 121

¹¹ aaO, S. 123

und wiederum ganz oder teilweise in die Verbraucherarbeit reinvestiert werden. Dazu muss mindestens Folgendes getan werden:

- Die Beweislast muss zwischen den Parteien sachgerecht verteilt werden. Den klagebefugten Verbänden ist es bislang vor allem unmöglich, den Unternehmen nachzuweisen, welcher exakte Mehrerlös genau auf die unlautere Geschäftspraxis zurückzuführen ist. Der Gesetzgeber muss daher Pauschalierungen und Schätzungen des Gewinns ermöglichen.
- Auch grob fahrlässig begangene Unlauterkeitsverstöße müssen verfolgt werden können.
- Der Anwendungsbereich des Gewinnabschöpfungsanspruchs ist auf Verbraucherrechtsverstöße auszuweiten.
- Das Prozesskostenrisiko ist zu minimieren.
- Verbraucherverbänden wird es gestattet, auch Vorteilsabschöpfungsansprüche geltend zu machen.

Mit der im Juli 2010 vom vzbv gegründeten **Deutschen Stiftung Verbraucherschutz**¹² ist bereits ein Weg eröffnet, um die vorgenannten Beträge aufzunehmen und der Verbraucherarbeit zuzuführen. Auch das Gutachten des BMELV „Finanzierungsmodelle für die Verbraucherarbeit in Deutschland“ aus dem Jahr 2009 unterstützt die Zuführung über eine Stiftung.¹³ Dies ist der geeignetere Weg als der über eine kostenintensivere Sonderlösung in Form der Errichtung eines Fonds.

4.3. Lohnenswerte Option: Branchenspezifische Sonderabgaben

Wie will der öffentliche Sektor der Zweckentfremdung öffentlicher Mittel durch bestimmte Wirtschaftsbranchen begegnen ?

So partizipiert die Telekommunikationsbranche seit der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes an der institutionellen Förderung der Verbraucherzentralen. Denn sie hat einen kostenschonenden Ausweg für ihr Beschwerdemanagement gefunden. Sie lagert es weitgehend einfach auf die Verbraucherzentralen aus.

Die Energieversorgungsbranche profitiert von den Projektmitteln des BMWi / der BAFA für die Energieberatung der Verbraucherzentralen. Der überschuldete Anbieter Teldafax ist nur das aktuellste Beispiel, bei dem die Verbraucherzentralen das dem Anbieter obliegende Informations- und Aufklärungsmanagement seiner Kunden übernehmen müssen.

Wie können Anbieter / Branchen verursachergerecht zur Finanzierung der Verbraucherarbeit herangezogen werden ?

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass eine freiwillige finanzielle Unterstützung aus der Überzeugung heraus, dass Verbraucherpolitik als Motor der Wirtschaft wirken kann und deren Wettbewerbskraft und Produktqualität stärkt, weitgehend eine Utopie bleibt.

¹² www.verbraucherstiftung.de

¹³ Prof. Becker: Finanzierungsmodelle für die Verbraucherarbeit in Deutschland, Hohenheim (2009)

Von Verbraucherorganisationen aktiv eingeworbene Spenden würden einen Einbruch ihrer „Währung“ riskieren, nämlich ihre Anbieterunabhängigkeit und damit ihre Glaubwürdigkeit in Frage stellen.

Deshalb sind andere Wege einzuschlagen. Zum Beispiel der über branchenspezifische Sonderabgaben. So hätte beispielsweise der Bundesgesetzgeber bei der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes durch eine bundesgesetzliche Regelung dafür Sorge tragen müssen, den damals erkennbaren Beratungsbedarf der Kunden über eine Sonderabgabe der Branche finanziell abzusichern.

Sonderabgaben mit einer derartigen Finanzierungsfunktion sind uns in Deutschland nicht fremd. Die Bankenabgabe ist das aktuellste Beispiel. Sie soll ein, wenn auch bescheidenes, Gegengewicht zu der ansonsten üblichen Regel „Gewinne privatisieren – Verluste sozialisieren“ bilden. Ein weiteres aktuelles Beispiel ist die Regelförderung der unabhängigen Patientenberatung. So fördert im neu gefassten § 65 b SGB V *„der Spitzenverband Bund der Krankenkassen Einrichtungen, die Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Patientinnen und Patienten in gesundheitlichen und gesundheitsrechtlichen Fragen qualitätsgesichert und kostenfrei informieren und beraten. ... Die Fördermittel werden jeweils für eine Laufzeit von fünf Jahren vergeben. ... Die Fördersumme beträgt im Jahr 2011 insgesamt 5.200.000 Euro und ist in den Folgejahren entsprechend der prozentualen Veränderung der monatlichen Bezugsgröße nach § 18 Absatz 1 des Vierten Buches anzupassen.“* Für die Pflegeberatung sieht § 7 Absatz 4 SGB XI folgende Kann-Regelung vor: *„Die Pflegekassen können sich zur Wahrnehmung ihrer Beratungsaufgaben nach diesem Buch aus ihren Verwaltungsmitteln an der Finanzierung und arbeitsteiligen Organisation von Beratungsangeboten anderer Träger beteiligen; die Neutralität und Unabhängigkeit der Beratung ist zu gewährleisten.“*

Dass Sonderabgaben auch nachträglich für Aufgaben des Verbraucherschutzes verwendet werden können, haben wir im Zusammenhang mit der Frage, wie eine verbraucherorientierte Finanzmarktkontrolle ausgestaltet sein muss, gutachterlich prüfen lassen. Ergebnis: Die für die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) geltende Sonderabgabenregelung – die BaFin zieht zur Kostentragung die von ihr beaufsichtigten Unternehmen heran – könnte auch Aufgaben der Marktaufsicht finanzieren, die von Verbraucherorganisationen übernommen werden.¹⁴

Die Integration von Finanzierungsinstrumenten in Bundesgesetze sollte daher strategisch verfolgt werden.

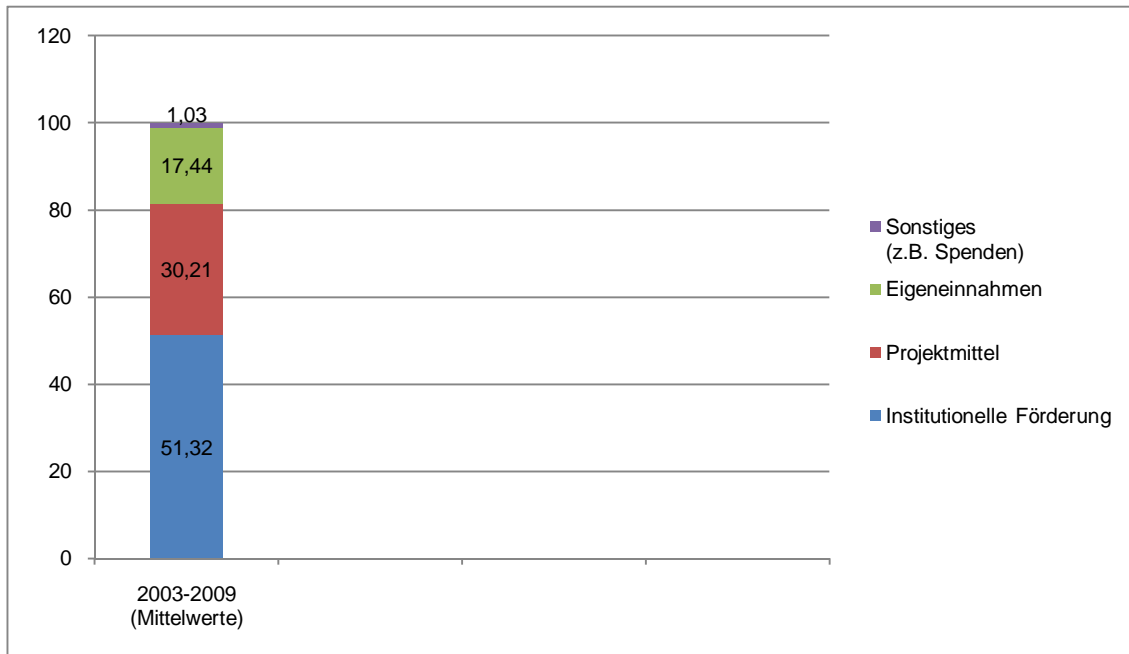
4.4. Der Eigenbeitrag der Verbraucherorganisationen

Soweit die VSMK in ihrem Beschluss vom 17. September 2010 die Verbraucherverbände auffordert, weitere Maßnahmen zur Erzielung eigener Einnahmen zu prüfen und umzusetzen, müssen wir dem leider entgegenhalten, dass hier das Ende der Fahnenstange erreicht ist.

¹⁴ Prof. Schwintowski: Rechtswissenschaftliches Kurzgutachten zur Ausgestaltung des Modells einer verbraucherorientierten Finanzmarktkontrolle über das FinDAG oder einer anderen gesetzlichen Grundlage, Berlin (2009)

Der Anteil der **Eigeneinnahmen der Verbraucherzentralen** lag zwischen 2003 und 2009 durchschnittlich bei 17,44 %. Die Anteile ihrer insgesamt 4 Budgetposten verteilten sich in dieser Zeitspanne wie folgt:

Abbildung 12: Die 4 Budgetsäulen der Verbraucherzentralen und ihr Verhältnis



Der Mittelwert von 17,44 % entspricht voll der für realistisch erachteten maximalen Selbstfinanzierungsquote der Verbraucherzentralen aus Beratungsentgelten, Ratgeberverkäufen usw. Das ifo Institut für Wirtschaftsforschung sieht diese in den alten Bundesländern bei 15 bis 20 %, in den neuen Bundesländern bei 10 bis 15 %.¹⁵ Seit Veröffentlichung dieser Studie haben die Verbraucherzentralen diese Quoten erreicht bzw. überschritten.

Die Möglichkeiten, noch mehr Eigeneinnahmen aus **Beratungsentgelten** zu erwirtschaften, die schon heute den überragenden Teil der Eigeneinnahmen ausmachen, sind nahezu ausgereizt. Dies zeigen uns die ablehnenden Reaktionen oder gar Beschwerden von Verbrauchern z.B. über kostenpflichtige Telefon-Hotlines der Verbraucherzentralen, die sich seit der Finanz- und Wirtschaftskrise häufen. Beispiel Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen: Hier haben sich von 2009 auf 2010 die Beschwerden über das kostenpflichtige Verbrauchertelefon fast verdoppelt. Beratungsentgelte schließen potentiell die Verbraucher aus, die am dringendsten auf eine anbieterunabhängige Beratung angewiesen sind.

Auch aus diesem Grunde können die Beratungsentgelte nur so kalkuliert werden, dass sie ungefähr kostendeckend sind, zumindest die Personalkosten decken. Mit Eigeneinnahmen aus Beratungsentgelten lassen sich daher andere oder neue Aufgaben nicht quer subventionieren.

¹⁵ ifo Institut für Wirtschaftsforschung: Finanzierung der Verbraucherorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland – Gibt es Alternativen zum bestehenden System?“, München (1996)

Und schließlich: Die Sinnhaftigkeit von Beratungsentgelten ist zu hinterfragen. Sollen / müssen Verbraucher für eine Beratung zahlen, die sie z.B. aus betrügerisch eingefädelten / rechtswidrigen Verträgen wieder herausholt ? Sind so erzielte Beratungsentgelte wirklich ein Hebel, um die Selbstfinanzierungsquote zu steigern ? Wer ist hier der richtige Adressat für eine Finanzierung der Verbraucherarbeit ?

Besonders betrüblich ist daher die Pflicht der Verbraucherzentralen, ihre entgeltlichen Beratungsdienstleistungen ab 1.1.2012 nicht mehr mit einem **Mehrwertsteuersatz** von 7 %, sondern von **19 %** zu belegen. Da diese Entscheidung eine Mehrbelastung aller Verbraucherzentralen von rund 800.000 Euro p.a. bedeutet, bleibt ihnen nichts anderes übrig, als Beratungsentgelte zumindest teilweise zu erhöhen. Der Erhöhungsbetrag steigert aber nicht ihre Eigeneinnahmen, sondern ist an den Staat abzuführen.

Die **Verbraucherzentralen** haben in den letzten Jahren **untereinander** verschiedene **organisatorische Maßnahmen** getroffen, um Kosten zu sparen und Synergien zu erzielen. So sind z.B. seit Jahren Kooperationen von Verbraucherzentralen (z.B. gemeinsamer Internetauftritt, Telefonberatung, Telefon-Hotline) oder die Auslagerung / Konzentration von Aufgaben auf eine Verbraucherzentrale (z.B. Ratgeber-Distribution) gängige Praxis. Zusätzliche Kooperationen versprechen daher kaum noch Synergien oder Kosteneffekte – vor allem im Vergleich zu ihrer gesamten Finanzierungsproblematik.

Zwischen den Verbraucherzentralen und dem vzbv gibt es ein **koordiniertes Zusammenspiel**, das regelmäßig auf den Prüfstand gestellt und angepasst wird, soweit die Mittel des vzbv dies zulassen. Zu den wesentlichen Koordinationsinstrumenten zählen:

- Die Netzwerkgruppen, in denen Beratungsstandards sowie bundeseinheitliche Basisinformationen für die Verbraucherberatung und -information erarbeitet und fortlaufend aktualisiert werden. Infolge der stagnierenden institutionellen Förderung des vzbv kann der Budgetansatz für die Netzwerkgruppenarbeit aber nicht erhöht werden, trotz immer neuer verbraucherrelevanter Themen.
- Das im vzbv und in den Verbraucherzentralen produzierte Wissen wird allen im bundesweiten Intranet zur Verfügung gestellt.
- In das bundesweite Intranet ist auch die Anbieter-Informationsdatenbank AIDA integriert. In ihr sind alle Informationen über die von den Verbraucherzentralen und dem vzbv geführten Abmahnungen und Verbandsklagen hinterlegt.
- Für die Mitarbeiter der Verbraucherzentralen bietet der vzbv jährliche Fortbildungsprogramme an.

Hinzu kommen Ausgaben für die Verbraucherzentralen in den Bereichen der Verbandsklagetätigkeit, der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und der Koordination bundesweiter Projekte (z.B. Energieberatung). Bei der Projektkoordination ist noch zu beachten, dass Overhead-Leistungen des vzbv wie Koordination, Öffentlichkeitsarbeit

und vor allem die haushaltsmäßige Abwicklung nicht aus Projektmitteln, sondern aus dem institutionellen Haushalt des vzbv bestritten werden müssen.¹⁶

Das komplette Dienstleistungspaket des vzbv für die Verbraucherzentralen beansprucht jährlich rund die Hälfte der institutionellen Förderung des vzbv. Auch hier neigen sich die Handlungsspielräume dem Ende zu.

4.5. 400+ muss kein Traumgebilde bleiben

Verbraucherzentralen und vzbv haben 2009 ihr Konzept „400+ Verbraucherzentrale der Zukunft“ präsentiert.

Es beruht auf den Analysen und Erkenntnissen, dass

- die steigende Nachfrage nach individueller, persönlicher Beratung mit der vorhandenen Infrastruktur nicht mehr befriedigt werden kann,
- keine neuen Themen aufgegriffen, neue Aufgaben übernommen oder neue Zielgruppen angesprochen werden können,
- personell dünn ausgestattete Beratungsstellen organisatorisch nicht in der Lage sind, bei Bedarf ergänzende, themenspezifische Projekte durchzuführen,
- die Mittel nicht ausreichen, um flexible Service- und Themen-Hotlines aufzubauen, so dass Verbraucher außerhalb der Öffnungszeiten der Verbraucherzentralen einfachen Zugang zu Informationen haben,
- die Mittel nicht ausreichen, um internetbasierte und interaktive Angebote auszubauen.

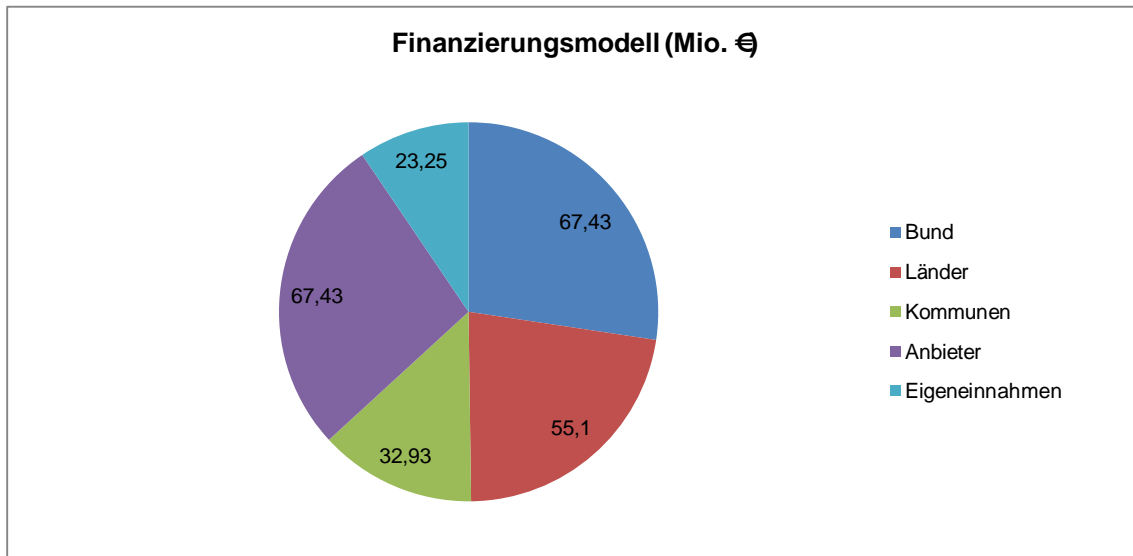
Analog dem Grundgedanken, dass Verbraucherberatung einer kommunalen Dienstleistung vergleichbar ist, spricht sich das Konzept zum einen für einen Ausbau der Infrastruktur in Ober- und Mittelzentren sowie in Landkreisen aus. Damit hätten erstmals zumindest 20 % der Privathaushalte die Möglichkeit, eine individuelle Beratung in Anspruch zu nehmen. Zum anderen für eine Mindestausstattung der Beratungsstellen, so dass diese ein Mindest-Leistungsspektrum anbieten können und damit zugleich bundesweit einheitliche Beratungs- und Informationsmindeststandards gewährleistet sind.¹⁷

Für die Finanzierung dieses Konzepts mit einem Jahresgesamtbudget von 246,14 Mio. Euro (155 Mio. Euro für 400 Beratungsstellen, 66,5 Mio. Euro für Hauptgeschäftsstellen in den Bundesländern und 24,64 Mio. Euro für den vzbv) hatten wir folgendes Finanzierungsmodell vorgeschlagen¹⁸:

¹⁶ Ergänzender Hinweis: Diese Aussage gilt auch für die Verbraucherzentralen.

¹⁷ Wegen weiterer Details siehe die Broschüre „400+ Verbraucherzentrale der Zukunft“, herausgegeben vom vzbv, Berlin (2009)

¹⁸ Leistungen, Organisation und Verteilung des Jahresgesamtbudgets sind im Einzelnen der vorgenannten Broschüre zu entnehmen, dort S. 8-9

Abbildung 13: Finanzierungsmodell für 400⁺

Die Entwicklung in den beiden letzten Jahren hat die dem Konzept zugrundeliegenden Annahmen hinsichtlich des Handlungsbedarfs für Verbraucher (-schutz) nur bestätigt.

Die in dieser Stellungnahme nur grob skizzierten Optionen zeigen, dass es **jede Menge gangbarer Schritte** gibt, um die Finanzierung der Verbraucherarbeit auf ein breiteres und zukunftsfesteres Fundament zu stellen.

„400⁺“ bleibt daher nicht nur unsere Zielmarke. Die vorhandenen und bislang ungenutzten Finanzierungsquellen machen deutlich, dass „400⁺“ kein Traumgebilde ist.

5. Zukunftssicherung der unabhängigen Verbraucherarbeit in Deutschland: Die nächsten Schritte

(1) Zuförderst und schnellstmöglich bedarf es einer Initiative, die gesetzlichen Grundlagen von § 82a Absatz 2 GWB, § 10 UWG und § 34a GWB so zu ändern, dass (i) Nutznießer nicht allein der Bundeshaushalt ist, sondern zumindest Anteile der Kartellbußen und eingezogenen Unrechtsgewinne / -vorteile zweckgebunden der Verbraucherarbeit zugeführt werden, sowie (ii) wettbewerbswidrig erwirtschaftete Gewinne und Vorteile konsequent entzogen werden.

(2) Strategisch ist aber ein Schritt weiterzudenken. Die Kompetenzrängeleien beim Verbraucherschutz zwischen Bund und Ländern müssen im Interesse des Verbraucherschutzes beendet werden. Im Sinne der gemeinsamen Verantwortung vor allem von Bund und Ländern bei der Förderung der Verbraucherarbeit braucht es neuer politischer Initiativen:

- (i) Es braucht eine vom Bundesrat ausgehende Initiative für eine Debatte über den Stellenwert der Verbraucherpolitik und die Herausforderungen, die Rolle und die Ressourcen einer modernen Verbraucherarbeit.

- (ii) Es braucht eine Initiative, die den Verbraucherschutz in unserer Verfassung verankert. Z.B. über die Aufnahme des Verbraucherschutzes als Staatszielbestimmung in das Grundgesetz. Z.B. über die Aufnahme des Verbraucherschutzes als Gemeinschaftsaufgabe in das Grundgesetz.

Über die Aufnahme als Staatszielbestimmung in Art. 20a GG wurde bereits zweimal intensiver diskutiert: Unmittelbar nach der BSE-Krise und im Verlauf der 15. Legislaturperiode, als sich das BMVEL 2004 wie folgt äußerte: *„Wir sehen uns in unserer Haltung, den Verbraucherschutz in der anstehenden Föderalismusreform fest zu verankern und als Staatsziel ins Grundgesetz aufzunehmen, bestätigt.“*

Ein Staatsziel verpflichtet die Staatsgewalt, dem Staatsziel zu einem möglichst hohen Stellenwert in unserem Rechts- und Wertesystem zu verhelfen. Der Umwelt- und der Tierschutz sind bereits als Staatsziel verankert – beide Bereiche haben enge Berührungspunkte zum Verbraucherschutz.

In einzelnen EU-Mitgliedstaaten (z.B. Portugal, Spanien) genießt der Verbraucherschutz Verfassungsrang. Auch wenn der EG-Vertrag keine Verfassung ist, so enthält das EU-Primärrecht doch ein klares Bekenntnis zum Verbraucherschutz.

In Art. 153 des EG-Vertrages heißt es: *„(1) Zur Förderung der Interessen der Verbraucher und zur Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus leistet die Gemeinschaft einen Beitrag zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher sowie zur Förderung ihres Rechtes auf Information, Erziehung und Bildung von Vereinigungen zur Wahrung ihrer Interessen.“*

Die *„Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“* oder die *„Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“* sind bereits Gemeinschaftsaufgaben im Sinne von Art. 91a GG mit der Folge, dass der Bund auf diesen Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mitwirkt. Des Weiteren trägt der Bund in diesen Fällen grundsätzlich die Hälfte der Ausgaben in jedem Land. Der Kanon in Art. 91a GG sollte um *„3. Verbesserung des Verbraucherschutzes“* erweitert werden.