

Abschlussbericht des Forschungsvorhabens

Thema: Finanzierungsmodelle für die Verbraucherarbeit in Deutschland

Projektnummer: 514-02.05-2806HS024

Auftragnehmer: Universität Hohenheim
Institut für Agrarpolitik und Landwirtschaftliche Marktlehre (420)
Prof. Dr. Tilman Becker
70593 Stuttgart

Laufzeit: 01.10.2007 bis 07.10.2009

Berichtszeitraum: 01.10.2007 bis 07.10.2009

Zusammenarbeit mit anderen Stellen:

Organisation	Ansprechpartner
Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.	Gerd Billen, Gudrun Stoeff, Uwe Hüser
Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V.	Klaus Müller, Petra Maier
Förderverein der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V.	Dr. Karl-Heinz Schaffartzik, Stefanie Fritz
Stiftung Warentest	Dr. Werner Brinkmann, Hubertus Primus, Hans Jürgen Giersch
Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz e. V.	Ulrike von der Lühe
Verbraucherzentrale Bayern e. V.	Marion Breithaupt-Endres
Verbraucherzentrale Hessen e. V.	Jutta Gelbrich
Verbraucherzentrale Baden-Württemberg e. V.	Beate Weiser, Dr. Eckhard Benner
Verbraucherzentrale des Saarlandes	Jürgen Zimper
Verbraucherzentrale Thüringen e. V.	Dr. Ralph Walther
Verbraucherzentrale Hamburg e. V.	Dr. Günter Hörmann, Heinke Steinhäuser
Neue Verbraucherzentrale Mecklenburg und Vorpommern e. V.	Dr. Jürgen Fischer
Verbraucherzentrale Niedersachsen e. V.	Olaf Weinel
Verbraucherzentrale Schleswig-Holstein e. V.	Stefan Bock
Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg	Dr. Peter Maier, Ute Baur-Matthäus
Bayerisches Staatsministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	Pia Schrade
Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz Brandenburg	Dr. Patrick Luchmann, Mira Wossidlo
Senatorische Behörde für Wirtschaft und Häfen Bremen	Oliver Steck
Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Dr. Arno Zips
Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern	Kay Schmekel
Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	Sebastian Maas

Organisation	Ansprechpartner
Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen	Marlies Dieckmann
Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen	Günther Gruppe
Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz	Helmuth Huss
Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit	Regina Kloppisch
Ministerium für Gesundheit und Soziales Sachsen-Anhalt	Maurice Tost
Thüringer Ministerium für Soziales	Ulrich Böhmer
Gesetzliche Krankenversicherung Spitzenverband	Heike Wöllenstein
Bundesverband deutscher Banken e. V.	Dirk Stein
Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.	Dr. Bernhard Gause, Dr. Natascha Sasserath-Alberti, Frank Ziegler
Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V.	Dr. Guido Brinkel, Dr. Kai Kuhlmann
Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V.	Michael Woik
Verein für Konsumenteninformation	Franz Floss
Arbeiterkammer Oberösterreich	Dr. Georg Rathwallner
Verbraucherzentrale Südtirol	Walther Andreaus
Consumentenbond	Lars Hooning
Consumentenautoriteit	Saskia Bierling
Test Achats	Hugues Thibaut

5.1.5	Europäisches Verbraucherzentrum Deutschland (EVZ).....	47
5.1.6	Finanzierung der Verbraucherarbeit.....	52
5.2	Ausgewählte Verbraucherorganisationen und -institutionen im europäischen Ausland	57
5.2.1	Österreich.....	57
5.2.1.1	Verbraucherpolitik und zuständiges Ministerium.....	57
5.2.1.2	Kammer für Arbeiter und Angestellte	57
5.2.1.3	Private Verbraucherorganisationen – Verein für Konsumenteninformation	58
5.2.2	Großbritannien	59
5.2.2.1	Verbraucherpolitik und zuständiges Ministerium.....	59
5.2.2.2	Office of Fair Trading (OFT).....	60
5.2.2.3	Consumer Focus.....	62
5.2.2.4	Consumer Watchdogs.....	63
5.2.2.5	Private Verbraucherorganisationen – Which?.....	64
5.2.3	Italien	66
5.2.3.1	Verbraucherpolitik und zuständiges Ministerium.....	66
5.2.3.2	Il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU)	66
5.2.3.3	Anerkannte private Verbraucherorganisationen.....	67
5.2.4	Niederlande.....	68
5.2.4.1	Verbraucherpolitik und zuständiges Ministerium.....	68
5.2.4.2	Sociaal Economische Raad (SER)	69
5.2.4.3	Consumentenautoriteit	69
5.2.4.4	Private Verbraucherorganisationen – Consumentenbond	71
5.2.5	Belgien	72
5.2.5.1	Verbraucherpolitik und zuständiges Ministerium.....	72
5.2.5.2	Conseil de la Consommation	73
5.2.5.3	Private Verbraucherorganisationen – Association des Consommateurs Test-Achats.....	73
5.2.6	Schlussfolgerungen.....	74
5.3	Finanzierungsmodelle	77
5.3.1	Grundlegende Überlegungen	78
5.3.2	Finanzierungsformen im Überblick.....	85
5.3.3	Finanzierung durch die öffentliche Hand (EU-, Bundes-, Landes-, kommunale Ebene)	86
5.3.3.1	Institutionelle Förderung.....	92
5.3.3.2	Projektförderung	93
5.3.3.3	Stiftungsmodell	95
5.3.3.4	Bund-Länder-Problematik	100
5.3.3.5	Schlussfolgerungen	115
5.3.4	Finanzierung durch die Nachfrager	116

5.3.4.1	Entgelte für Produkte und Dienstleistungen	116
5.3.4.2	Mitgliedsbeiträge	120
5.3.4.3	Spenden von Privatpersonen	122
5.3.4.4	Schlussfolgerungen	126
5.3.5	Finanzierung durch die Anbieter	127
5.3.5.1	Spenden von Unternehmen	127
5.3.5.2	Finanzierung durch Zwangsabgaben	131
5.3.5.3	Schlussfolgerungen	151
5.3.6	Verwendung von Unrechtsgewinnen, Buß- und Strafgeldern	152
5.4	Ein Modell zur Finanzierung der Verbraucherarbeit	172
6	Voraussichtlicher Nutzen und Verwertbarkeit der Ergebnisse	173
7	Zusammenfassung	174
8	Gegenüberstellung der ursprünglich geplanten zu den tatsächlich erreichten Zielen; ggf. mit Hinweisen auf weitere Fragestellungen	176
9	Literatur	178
9.1	Literaturverzeichnis	178
9.2	Rechtsquellenverzeichnis	204

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

<u>Tabelle 1:</u>	<u>Zusammensetzung der Einnahmen der Stiftung Warentest 2007</u>	20
<u>Tabelle 2:</u>	<u>Zusammensetzung der Einnahmen des Verbraucherzentrale Bundesverbandes 2007</u>	28
<u>Tabelle 3:</u>	<u>Leistungen und Entgelte der Verbraucherzentrale NRW</u>	34
<u>Tabelle 4:</u>	<u>Zusammensetzung der Einnahmen der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen 2007</u>	38
<u>Tabelle 5:</u>	<u>Aufgaben der untersuchten Verbraucherorganisationen in Deutschland</u>	52
<u>Tabelle 6:</u>	<u>Finanzierung der Verbraucherorganisationen 2007</u>	56
<u>Tabelle 7:</u>	<u>Sektorale Watchdogs</u>	64
<u>Tabelle 8:</u>	<u>Verhältnis Mitglieder bzw. Abonnements und Einwohnern 2007</u>	76
<u>Tabelle 9:</u>	<u>Einnahmen der BaFin 2005-2007</u>	143
<u>Abbildung 1:</u>	<u>..Zusammenhang von Strafhöhe und Kontrolldichte</u>	164
<u>Tabelle 10:</u>	<u>Geldauflagen</u>	169
<u>Abbildung 2:</u>	<u>Verhängung von Bußgeldern durch das Bundeskartellamt 1997 bis 2006</u>	169

Abkürzungsverzeichnis

AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
AgV	Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e. V.
AK	Arbeiterkammer
AKG	Bundesgesetz über die Kammern für Arbeiter und Angestellte und die Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (Arbeiterkammergesetz)
AltZertG	Gesetz über die Zertifizierung von Altersvorsorge- und Basisrentenverträgen (Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz)
ANFIV	Anbietermitfinanzierung der Verbraucherarbeit als gesellschaftliches Engagement von Unternehmen
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BilKoUmV	Verordnung über die Umlegung von Kosten der Bilanzkontrolle nach § 17d des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes (Bilanzkontrollkosten-Umlageverordnung)
BKK	Betriebskrankenkasse
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
CA	Consumers' Association
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CI	Consumers International
CMS	Consumer Markets Scoreboard
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern e. V.
ECC-Net	European Consumer Centres Network
EEJ-Net	European Extra-Judicial Network
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EURATOM	The European Atomic Energy Community
EVZ	Europäisches Verbraucherzentrum Deutschland

FinDAG	Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz)
FinDAGKostV	Verordnung über die Erhebung von Gebühren und die Umlage von Kosten nach dem Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz
GEZ	Gebühreneinzugszentrale
GG	Grundgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
JGG	Jugendgerichtsgesetz
KapMuG	Gesetz über Musterverfahren in kapitalmarktrechtlichen Streitigkeiten (Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KStG	Körperschaftsteuergesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
MBV	Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen
MGFFI	Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen
MUNLV	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
MWME	Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen
NRW	Nordrhein-Westfalen
OFT	Office of Fair Trading
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
RDG	Gesetz über außergerichtliche Rechtsdienstleistungen (Rechtsdienstleistungsgesetz)
SER	Sociaal Economische Raad
SGB	Sozialgesetzbuch
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozeßordnung
UKlaG	Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen (Unterlassungsklagengesetz)
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb

VKI	Verein für Konsumenteninformation
VZ	Verbraucherzentrale
vzbv	Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.
WDR	Westdeutscher Rundfunk
ZPO	Zivilprozessordnung

1 Ziele und Aufgabenstellung des Projektes

Die Ziele und Aufgabenstellung des Projektes sind in der Leistungsbeschreibung definiert:

„Eine unabhängige Verbraucherinformation und -interessensvertretung leistet einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Marktstellung der Verbraucher.¹ Diese Aufgabe wird überwiegend von privatrechtlich organisierten Einrichtungen wahrgenommen. Die Finanzierung der Verbraucherorganisationen stützt sich bislang im Wesentlichen auf Mittel der öffentlichen Hand. Angesichts zunehmend angespannter öffentlicher Haushalte und Sparzwänge gilt es, geeignete ergänzende oder alternative - möglichst von jährlichen staatlichen Zuwendungen unabhängige - Finanzierungsmöglichkeiten aufzuzeigen und auszuschöpfen. Wirtschafts- und wettbewerbspolitische Ansätze fließen bislang bei der Finanzierung der Verbraucherarbeit nur mit einem geringen Teil mit ein.

Die verbraucherpolitische Diskussion beinhaltet daher schon seit geraumer Zeit die Frage der Sicherstellung einer effizienten und unabhängigen Verbraucherinformation angesichts knapper werdender finanzieller Ressourcen. Der Fall der Insolvenz der Verbraucherzentrale Mecklenburg-Vorpommern und die Schaffung einer Nachfolgeeinrichtung mit deutlich geringerer personeller und finanzieller Ausstattung ist nur ein Beispiel für die Relevanz dieser Grundsatzfrage.

Diese Thematik greift auch der Koalitionsvertrag vom 11.11.2005 auf: Unter dem Abschnitt „Die Position der Verbraucher stärken“ wird das Ziel der Sicherstellung einer unabhängigen Verbraucherarbeit verankert; in diesem Zusammenhang soll für die Verbraucherzentrale² das Modell einer Stiftungsfinanzierung geprüft werden.“

In dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005 heißt es:³

¹ Eingeschlossen sind sowohl männliche als auch weibliche Formen, wenn auch auf die Nennung geschlechtsspezifischer Bezeichnungen im Folgenden aus Gründen der besseren Lesbarkeit verzichtet wird.

² In der Leistungsbeschreibung heißt es „Verbraucherzentrale“ und nicht „Verbraucherzentralen“. Hintergrund ist, dass nur der Verbraucherzentrale Bundesverband von dem Bund direkt finanziell unterstützt wird, wohingegen die institutionelle Förderung der Verbraucherzentralen von der Seite der einzelnen Bundesländer geleistet wird. Vgl. hierzu ausführlich den Abschnitt zu der Bundesländer-Problematik in diesem Gutachten.

³ Vgl. hierzu und im Folgenden CDU Deutschland et al. 2005, S. 129.

„Wir wollen die unabhängige Verbraucherberatung sicherstellen, damit sich Verbraucherinnen und Verbraucher und Wirtschaft auf gleicher Augenhöhe gegenüberstehen. Die Verbraucherzentralen der Länder und des Bundesverbandes sowie die Stiftung Warentest sind von zentraler Bedeutung für die Beratung und Information der Verbraucher. Die jährliche Finanzierung durch den Bundeshaushalt soll auf angemessenem Niveau sichergestellt werden. Daneben werden wir für die Verbraucherzentrale das Modell einer Stiftungsfinanzierung prüfen, um so ihre finanzielle Unabhängigkeit dauerhaft zu sichern.“

Dementsprechend wurden in dem Angebot der Universität Hohenheim über die Durchführung des Forschungsvorhabens die Problemstellung und Zielsetzung folgendermaßen definiert:

„Eine alternative Finanzierung der Verbraucherarbeit in Deutschland steht vor dem Hintergrund der aktuellen Situation und auf Grundlage des Forschungsstandes vor zwei Problemen. Sie

- *muss zur dauerhaften Finanzierung der Verbraucherorganisationen beitragen (auch einer steigenden),*
- *bedarf einer spezifischen Governance-Struktur, da sie die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit der Verbraucherorganisationen aus der individuellen Sicht eines Verbrauchers, der sich mit seinem sehr persönlichen Beratungs- und Informationsbedarf an die Verbraucherorganisation wendet, nicht gefährden darf.*

Die Evaluierung und Entwicklung alternativer Finanzierungsformen muss diese zwei Aspekte integrieren“.

Generell werden zu Verbraucherorganisationen jene Organisationen gezählt, die sich ausschließlich der Verbraucherarbeit widmen und ganz oder teilweise öffentlich finanziert werden.

Die Leistungsbeschreibung sieht vor, dass die folgenden Sachverhalte wissenschaftlich zu bearbeiten sind:

- *Es sind alternative – möglichst von jährlichen staatlichen Zuwendungen unabhängige – Finanzierungsmodelle für die Verbraucherarbeit in Deutschland*

aufzuzeigen. Zu untersuchen sind die bundesweit tätigen Verbraucherorganisationen Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv) und Stiftung Warentest sowie die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen. Dabei sind die Belange wie auch die Potenziale der verschiedenen Verbraucherorganisationen zu unterscheiden und in die Betrachtung mit einzubeziehen. Die Erarbeitung alternativer Finanzierungsmodelle soll auf der Grundlage von Literaturstudien und einer Einbindung der betroffenen Kreise (vzbv, Stiftung Warentest, Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen) durch Befragungen erfolgen.

- *Die Frage der einzubeziehenden Beteiligten, wie etwa der anbietenden Wirtschaft oder weiterer Verbände, ist ebenso zu erörtern wie verschiedene Formen der Finanzierung (Stiftungen, Fonds, Beteiligungen, Umlagen, Verwendung von Bußgeldern etc.).*
- *Es sind gegebenenfalls erforderliche Maßnahmen einer flankierenden Umgestaltung der funktionsgerechten Verbraucherarbeit aufzuzeigen.*
- *Es sind die Finanzierungsmodelle der Verbraucherarbeit in Österreich, Belgien und den Niederlanden mit in die Untersuchung einzubeziehen. Darüber hinaus sind das britische Modell der „Consumer Watchdogs“ sowie das System der Erhebung und Verteilung von Buß-/Strafgeldern des italienischen Wettbewerbsrechts zu berücksichtigen.*
- *Die Vorschläge für alternative Finanzierungsmodelle sind hinsichtlich ihrer Realisierbarkeit zu bewerten. Darüber hinaus sind Hinweise zur möglichen organisatorischen Umsetzung zu geben.*

Entsprechend dieser Leistungsbeschreibung gliedert sich auch die ausführliche Darstellung der Ergebnisse in Abschnitt 5.

In einem ersten Teil werden die die bundesweit tätigen Verbraucherorganisationen vzbv und Stiftung Warentest sowie die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen untersucht. Die Belange und Potentiale dieser Verbraucherorganisationen werden unterschieden. Es ist das Ziel dieses Projektes, „alternative – möglichst von jährlichen Zuwendungen unabhängige – Finanzierungsmodelle für die Verbraucherarbeit in Deutschland aufzuzeigen.“ Damit geht es nicht nur um die Finanzierung der drei

Institutionen, die im Vordergrund der Betrachtung stehen, sondern um die Verbraucherarbeit in Deutschland generell. Dies entspricht dem in dem Koalitionsvertrag formulierten Auftrag. Nur wenn die Analyse der Aufbau- und Ablauforganisation, d. h. welche Aufgaben wahrgenommen werden und wie dies organisiert ist, aller relevanten Verbraucherorganisationen in Deutschland in die Betrachtung mit einfließt, kann eine umfassende Untersuchung der Verbraucherarbeit in Deutschland erfolgen. Dementsprechend beschränkt sich die Analyse nicht nur auf die drei genannten Institutionen, sondern es werden auch die anderen Verbraucherzentralen im ersten Teil dieser Arbeit berücksichtigt. Weiterhin hat sich während der Analyse herausgestellt, dass vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen auf europäischer Ebene auch eine nähere Betrachtung des Europäischen Verbraucherzentrums Deutschland von Bedeutung ist. Auch hierauf wird eingegangen. Dieser Teil zur Verbraucherarbeit in Deutschland schließt mit den Schlussfolgerungen, die sich aus dieser Analyse für die Aufgabenstellung des Projektes ergeben.

In einem zweiten Teil werden dann die Finanzierungsmodelle der Verbraucherarbeit in Österreich, Belgien und den Niederlanden mit in die Untersuchung einbezogen. Auch die Finanzierungsmodelle in Großbritannien und Italien werden berücksichtigt. Das Modell der *Consumer Watchdogs* und die Erhebung und Verteilung von Buß-/Strafgeldern des italienischen Wettbewerbsrechts werden dargestellt. Dieser zweite Teil schließt mit den Schlussfolgerungen bezüglich der Aufgabenstellung des Projektes.

Nach dieser eher beschreibenden Darstellung der Organisation der Verbraucherarbeit in Deutschland und in den zu untersuchenden Ländern werden die prinzipiell denkbaren Finanzierungsmodelle für die Verbraucherarbeit in Deutschland im Detail analysiert. Dieser dritte Teil gliedert sich in

- Finanzierung durch die öffentliche Hand
- Finanzierung durch Eigeneinnahmen
- Finanzierung durch die Anbieter
- Verwendung von Unrechtsgewinnen, Buß- und Strafgeldern.

Bei der Finanzierung durch die öffentliche Hand sind die institutionelle Förderung und die Projektförderung zu unterscheiden. Weiterhin ist hier zwischen einer Finanzierung durch ein Bundesland und der Finanzierung durch den Bund zu unterscheiden. Bei der Finanzierung durch Eigeneinnahmen sind die Entgelte für Produkte und Dienstleistungen und die Mitgliedsbeiträge als mögliche Finanzierungsformen zu unterscheiden. Bei der Finanzierung durch Anbieter ist das Modell der *Consumer Watchdogs* von Interesse, also die Anbieterfinanzierung durch eine Sonderabgabe. Es wird die Möglichkeit der Verwendung von Unrechtsgewinnen und Buß-/Strafgeldern zur Finanzierung untersucht.

2 Planung und Ablauf des Projektes

Für den Berichtszeitraum vom Projektbeginn im Oktober 2007 bis zum Termin der Abgabe des Abschlussberichts am 07. Oktober 2009 wurden die nachfolgend näher beschriebenen Arbeitsschritte durchgeführt:

- Kickoff-Meeting

Das Kickoff-Meeting zwischen Vertretern der beauftragenden Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und der Auftragnehmerin, der Universität Hohenheim fand am 06. Dezember 2007 in Berlin statt. Teilnehmer waren Herr Elsing, Herr Dr. Metz, Herr Schmidt (alle BMELV), Herr Langbein (BLE), Prof. Dr. Becker und Frau Schaffer (beide Universität Hohenheim). Als wurde Zielstellung für das Projekt benannt, realisierbare Modelle zur Finanzierung der Verbraucherarbeit in Deutschland zu finden und dabei insbesondere die Lösungsansätze im Ausland zu berücksichtigen.

- Vorbereitung der ersten empirischen Phase

Anhand von Dokumenten der deutschen Verbraucherorganisationen vzbv, Verbraucherzentrale NRW und Stiftung Warentest wurden Informationen über ihre Tätigkeit und Formen ihrer Finanzierung gesammelt. Gleiches geschah für die Verbraucherarbeit in den ausgewählten europäischen Referenzländern Großbritannien, Österreich, Belgien, Italien und den Niederlanden. Ergänzend fand eine Analyse der Literatur zu den verschiedenen diskutierten Finanzierungsformen statt.

- Erste empirische Phase

Mit Vertretern der betreffenden Institutionen der Verbraucherarbeit wurden die Ergebnisse der Dokumentenanalyse diskutiert. Es fanden die folgenden Gespräche statt:

- Gespräch mit Herrn Klaus Müller (Vorstand, Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen), Herrn Dr. Werner Brinkmann (Vorstand), Hans Jürgen Giersch (Leiter Abteilung Controlling und Finanzen, beide Stiftung Warentest), Frau Gudrun Stoeff (Stabsstelle Strategisches Controlling/Gremien) und Herrn Gerd Billen (Vorstand, beide Verbraucherzentrale Bundesverband) am Montag, 21. April 2008.
- Gespräch mit Herrn Klaus Müller (Vorstand, Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen) am Freitag, 30. Mai 2008,
- Gespräch mit Frau Gudrun Stoeff (Stabsstelle Strategisches Controlling/Gremien, Verbraucherzentrale Bundesverband) am Mittwoch, 04. Juni 2008,
- Gespräch mit Herrn Dr. Werner Brinkmann (Vorstand), Hubertus Primus, (Bereichsleiter Publikationen), Hans Jürgen Giersch (Leiter Abteilung Controlling und Finanzen, alle Stiftung Warentest) am Donnerstag, 05. Juni 2008.
- Gespräch mit Herrn Gerd Billen (Vorstand, Verbraucherzentrale Bundesverband am Montag), 09. Februar 2009.

Auch mit der Anbieterseite wurden Experteninterviews geführt. Der zeitliche Ablauf der Anbieterbefragungen verzögerte sich auf Grund von Schwierigkeiten bei der Terminfindung, so dass dieser Teil der ersten empirischen Phase während des folgenden Arbeitsschrittes, der zweiten empirischen Phase stattfand. Die ursprünglich vorgesehene Auswahl der Verbände (Bundesverband der deutschen Industrie, Bundesverband der deutschen Banken, Bundesverband der Deutschen Ernährungsindustrie, Verband der Automobilindustrie, Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft, Markenverband) wurde nach Gesprächen mit Vertretern der Verbraucherorganisationen abgeändert. In diesen Gesprächen wurde darauf

hingewiesen, dass die ursprüngliche Auswahl der Wirtschaftsverbände nur teilweise mit den aktuell bedeutsamen Themenbereichen der Verbraucherarbeit übereinstimmt. Diese Änderung wurde mit dem Auftraggeber abgestimmt. Somit wurden die folgenden Gespräche geführt:

- Gespräch mit Frau Heike Wöllenstein (Patienten- und Verbraucherberatung, Gesetzliche Krankenversicherung Spitzenverband (GKV), Abteilung Gesundheit) am Freitag, 20. Februar 2009;
- Gespräch mit Herrn Dirk Stein (Direktor Retail Banking und Banktechnologie, Bundesverband deutscher Banken e. V. (BDB)) am Dienstag, 07. April 2009;
- Gespräch mit Herrn Dr. Bernhard Gause (Chefsyndikus und Leiter der Abteilung Recht) und Frau Dr. Natascha Sasserath-Alberti (Leitungsstab und Vorsitzende der Hauptgeschäftsführung, Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV)) am Montag, 18. Mai 2009;
- Gespräch mit Herrn Dr. Guido Brinkel (Bereichsleiter Medienpolitik) und Herrn Dr. Kai Kuhlmann (Bereichsleiter Electronic Business-Recht, Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V. (BITKOM)) am Donnerstag, 28. Mai 2009;
- Gespräch mit Michael Woik (Geschäftsbereichsleiter Energievertrieb/Marketing Strom, Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V. (BDEW)) am Montag, 8. Juni 2009.

Diese Expertengespräche wurden aufbereitet und hinsichtlich der Problemstellung analysiert.

- Zweite empirische Phase

Die Ergebnisse wurden mit den Vertretern der bis zu diesem Zeitpunkt nicht an der Untersuchung beteiligten Verbraucherzentralen und Mitarbeitern der Verbraucherministerien auf Bundes- und Länderebene im Hinblick auf die mit den einzelnen Finanzierungsformen verbundenen Chancen und Risiken erörtert. Die Ergebnisse wurden aufbereitet und analysiert.

Die Diskussionen mit Vertretern der Verbraucherzentralen fanden an zwei Terminen statt:

- Diskussionsrunde mit dem Arbeitskreis Süd der Verbraucherzentralen am Mittwoch, 03. September 2008. Die Teilnehmer waren im Einzelnen Ulrike von der Lühe (Vorstand, Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz), Marion Breithaupt-Endres (Vorstand, Verbraucherzentrale Bayern), Jutta Gelbrich (Vorstand, Verbraucherzentrale Hessen), Beate Weiser (Vorstand, Verbraucherzentrale Baden-Württemberg), Dr. Eckhard Benner (Referent Verbraucherpolitik, Verbraucherzentrale Baden-Württemberg), Jürgen Zimper (Geschäftsführer, Verbraucherzentrale des Saarlandes), Dr. Ralph Walther (Geschäftsführer, Verbraucherzentrale Thüringen).
- Diskussionsrunde mit dem Arbeitskreis Nord der Verbraucherzentralen am Donnerstag, 09. Oktober 2008. Die Teilnehmer waren im Einzelnen Dr. Günter Hörmann (Geschäftsführer, Verbraucherzentrale Hamburg), Dr. Jürgen Fischer (Vorstand, Neue Verbraucherzentrale Mecklenburg und Vorpommern), Olaf Weinel (Geschäftsführer, Verbraucherzentrale Niedersachsen), Stefan Bock (Geschäftsführer, Verbraucherzentrale Schleswig-Holstein), Heinke Steinhäuser (Verbraucherzentrale Hamburg).

Ein Workshop mit den Vertretern der Verbraucherministerien der Länder wurde am Mittwoch, dem 29. April durchgeführt. Es nahmen die folgenden Personen teil:

Dr. Peter Maier, Ute Baur-Matthäus (beide Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg), Pia Schrade (Bayerisches Staatsministerium der Justiz und für Verbraucherschutz), Dr. Patrick Luchmann, Mira Wossidlo

(beide Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz Brandenburg), Oliver Steck (Senatorische Behörde für Wirtschaft und Häfen Bremen), Dr. Arno Zips (Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz), Kay Schmekel (Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern), Sebastian Maas (Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr), Marlies Dieckmann (Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen), Günther Gruppe (Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen), Helmuth Huss (Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz), Regina Klopisch (Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit), Maurice Tost (Ministerium für Gesundheit und Soziales Sachsen-Anhalt), Ulrich Böhmer (Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit) und Christiane Balduf als Vertreterin der auftraggebenden Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung.

- Ausarbeitung flankierender Maßnahmen und Realisierbarkeit

Die Realisierbarkeit der Finanzierungsmöglichkeiten wurde bewertet und Anforderungen an die Rahmenbedingungen formuliert. Zudem wurden Auswirkungen auf die bisherigen Finanzierungsformen der Verbraucherorganisationen erörtert.

- Dritte empirische Phase

Die abschließenden Ergebnisse wurden Experten der Verbraucherorganisationen, der Ministerien und der Anbieterseite vorgestellt und mit ihnen diskutiert. Die Resultate dieser Veranstaltung wurden aufbereitet und analysiert. Hierzu fand ein Workshop am Montag, dem 15. Juni 2009 statt. Es nahmen die folgenden Personen teil:

Dr. Peter Maier, Ute Baur-Matthäus (beide Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg), Beate Weiser, Dr. Eckhard Benner (beide Verbraucherzentrale Baden-Württemberg), Petra Maier (Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen), Uwe Hüser (Verbraucherzentrale Bundesverband), Dr. Werner Brinkmann, Hubertus Primus, Hans Jürgen Giersch (alle Stiftung Warentest), Dr. Guido Brinkel (Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und

neue Medien), Frank Ziegler (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft) und Martin Berg als Vertreter der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung.

- Ergebnisdokumentation

Die Erstellung eines Berichtes, der die Ergebnisse der drei empirischen Phasen und Empfehlungen zur Finanzierung der Verbraucherarbeit in Deutschland enthält. Dieses Dokument war in seiner vorläufigen Fassung fällig am 07. Juli 2009 und wurde endgültig fertiggestellt bis zum 07. Oktober 2009.

3 Wissenschaftlicher und technischer Stand, an den angeknüpft wurde

Einen umfassenden Überblick sowie eine Systematisierung der Verbraucherorganisationen und der sonstigen mit Verbraucherfragen befassten Einrichtungen Deutschlands wie etwa staatlichen Institutionen gibt Bornecke in seinen zwei Publikationen. Erörtert werden u. a. Entstehung, Aufbau, Tätigkeiten und Finanzierung. Daneben werden auch die zwischen den verschiedenen Einrichtungen bestehenden organisatorischen Verflechtungen dargestellt.⁴

Als Meilenstein kann die 1996 erschienene Studie „Finanzierung der Verbraucherorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland - Gibt es Alternativen zum bestehenden System?“ gelten. Dieses Gutachten stellt insbesondere die zur Sicherung der Finanzierung notwendige Steigerung der Eigeneinnahmen der Verbraucherorganisationen heraus. Dafür seien zumindest die Rahmenbedingungen zur Erzielung von Eigeneinnahmen für die Verbraucherorganisationen zu verbessern. Als langfristig wirksamere Alternative wird eine Reform des gesamten Systems von Verbraucherorganisationen und Rahmenbedingungen empfohlen. Neu bestimmt werden sollten in diesem Zusammenhang auch Organisation und Arbeitsteilung der Verbraucherorganisationen untereinander sowie zwischen privaten und staatlichen Einrichtungen.⁵

Im DIW-Wochenbericht aus dem Mai 2008 wurde durch Kornelia Hagen der Artikel „Verbraucherinformation und -beratung: Finanzierung umstritten“ veröffentlicht. Sie stellt vor allem die Tätigkeiten und Finanzierungsformen der auch im vorliegenden

⁴ Vgl. Bornecke 1982 und Bornecke 1986.

⁵ Vgl. Nassua, Lübke 1996.

Forschungsprojekt ausgewählten deutschen und ausländischen Verbraucherorganisationen dar. Darüber hinaus geht sie insbesondere auf die Ausgestaltungsmöglichkeiten einer Bundesstiftung zur Finanzierung der Verbraucherarbeit ein, die vor allem von Seiten der Verbraucherorganisationen favorisiert wird. Frau Hagen hebt in ihren Ausführungen aber auch die Sinnhaftigkeit einer zumindest in Teilen durch öffentliche Mittel gesicherten Verbraucherarbeit hervor.⁶

Günther Borcherts Artikel „Kein Rückzug der Politik aus der Finanzierung des nicht-staatlichen Verbraucherschutzes!“ enthält neben einer Aufzählung der Aufgabenfelder und Erläuterungen zum gesamtgesellschaftlichen Nutzen einer unabhängigen Verbraucherarbeit eine Bewertung potentieller Finanzierungsquellen für Verbraucherorganisationen. Er zieht den Schluss, dass auf eine Beteiligung der Anbieter, insbesondere auf einer freiwilligen Basis, zu verzichten sei, da die Unabhängigkeit der Verbraucherinstitutionen nicht sichergestellt werden kann. Nach Ansicht Borcherts ist eine öffentliche Förderung gerechtfertigt und notwendig, um die Verbraucherarbeit ihrer Art nach zu erhalten. Er plädiert für eine höhere Planungssicherheit für die entsprechenden Organisationen, was die Mittel der öffentlichen Hand betrifft, indem beispielsweise ein bestimmter Anteil der Bundes- oder Landeshaushalte für die institutionelle Förderung festgeschrieben wird.⁷

Auf einer Pressekonferenz am 25. Juni 2008 stellte der Verbraucherzentrale Bundesverband die Ergebnisse einer Verbraucherbefragung mit dem Titel „Verbraucherschutz in Deutschland – was meinen die Verbraucher?“ vor. Durchgeführt wurde die Befragung von 3524 Personen durch die imug Beratungsgesellschaft für sozial-ökologische Innovationen mbH. Neben der Zufriedenheit mit der Situation als Verbraucher, Beurteilungen der Verbraucherpolitik und des Verbraucherschutzes in Deutschland befasst sich die Umfrage mit der Bekanntheit der Verbraucherorganisationen und einer Beurteilung ihrer Arbeit sowie der Finanzierung insbesondere der Verbraucherzentralen. Zu den bekanntesten Organisationen zählen demnach sowohl die Stiftung Warentest als auch die regionalen Verbraucherzentralen, zu denen mehr als ein Viertel der Befragten bereits persönlich Kontakt hatte. Insgesamt werden die Verbraucherzentralen als glaubwürdig, kompetent und hilfreich eingeschätzt. Nach Meinung der Verbraucher sollte ihre Finanzierung durch öffentliche Mittel gesichert

⁶ Vgl. Hagen 2008.

⁷ Vgl. Borchert 2008.

werden; Einschränkungen des Beratungsangebotes aus Kostengründen werden abgelehnt. Bei den Möglichkeiten einer Finanzierung durch die Wirtschaft erhalten gerichtlich verfügte Bußgelder die größte Zustimmung. Wenn auch im Mittel positiv bewertet, werden gesetzlich verankerte Zwangsabgaben in bestimmten Branchen von den vorgeschlagenen Alternativen am kritischsten beurteilt. Insgesamt wird die Beteiligung der Anbieter an der Finanzierung in Betracht gezogen, solange die Unabhängigkeit der Verbraucherzentralen nicht gefährdet ist.⁸

Seit 2004 wird im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes aller zwei Jahre der Verbraucherschutzindex veröffentlicht. Darin wird der Stand der Verbraucherpolitik der Bundesländer beschrieben und somit nicht nur ein Vergleich der Länder zum jeweiligen Zeitpunkt sondern auch im Zeitablauf ermöglicht. Die so geschaffene Wettbewerbssituation zwischen den Bundesländern soll der Stärkung des Verbraucherschutzes dienen. Die Verbraucherzentralen werden seit Beginn der Untersuchung durch einen von mehreren Unterindizes repräsentiert. Hat sich seit der letzten Erhebung der Verbraucherschutz insgesamt in fast allen Bundesländern verbessert, so sind auch im Durchschnitt beim Unterindex der Verbraucherzentralen leichte Verbesserungen festzustellen. Diese sind in erster Linie auf eine verbesserte Zusammenarbeit der Verbraucherzentralen mit Exekutive und Legislative sowie auf die Durchführung innovativer Sonderprojekte zurückzuführen. Negativ wirkt sich indes die im Vergleich zur Veröffentlichung von 2006 gesunkene Finanzierung durch die Länder aus, bspw. bei der Zahl der individuellen Beratungen oder der geographischen Erreichbarkeit.⁹

4 Material und Methoden

Die von den Verbraucherorganisationen zur Verfügung gestellten Dokumente wurden analysiert. Ergänzend wurde eine Literaturanalyse durchgeführt, die die für das Forschungsvorhaben relevante Literatur strukturiert aufarbeitet und einen Beitrag zur Entwicklung eigener Konzepte leistet.

Eine weitere Methode, die im Forschungsprojekt zur Anwendung kommt, ist neben der Literaturanalyse das Experteninterview. Ziel dieser Methode ist es, komplexe Fragestellungen nachzuvollziehen. Expertentum ist ein dem Interviewten durch den

⁸ Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2008f.

Forschenden hinsichtlich seines Erkenntnisinteresses zugeschriebener Status. Die Zuschreibung erfolgt auf Grund der Annahme, dass der Befragte über Wissen verfügt, welches nicht jeder Person auf dem Gebiet des Forschungsinteresses zugänglich ist sowie auf Grund der institutionalisierten Berufsrolle des Befragten. Die Basis des Interviews stellt ein Leitfaden dar, der das Gespräch strukturieren soll und der es dem Befragten gleichzeitig ermöglicht, auf aus seiner Sicht relevante Sachverhalte einzugehen. Im vorliegenden Zusammenhang sind Experten Mitarbeiter der untersuchten Institutionen, d. h. die Mitarbeiter der Verbraucherorganisationen, die Mitarbeiter der Verbraucherministerien und die Mitarbeiter der Anbieterverbände, die Aussagen zu den Finanzierungskonzepten machen können.¹⁰

Das Konzept der SWOT-Analyse wurde eingesetzt. Es geht darum, die Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken einzelner Finanzierungsformen abzuschätzen. Entsprechend der Fragestellung der Untersuchung wurde dieses Konzept modifiziert. Die Stärken und Schwächen ergeben sich durch eine Reihe von Aspekten. Es wurden insbesondere ökonomische und rechtliche Aspekte berücksichtigt. Stark verkürzt lässt sich dies durch zwei Fragen darstellen: Was ist ökonomisch sinnvoll und was ist rechtlich möglich. Die Chancen und Risiken lassen sich am besten durch bestehende Beispiele bzw. Modelle abschätzen. Daher wurden nicht nur die Modelle der Finanzierung der Verbraucherarbeit untersucht, die in anderen Ländern bestehen, sondern insbesondere Finanzierungsmodelle, die in Deutschland zu finden sind, wie die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen, der Holzabsatzfond oder die Unabhängige Patientenberatung.

5 Ausführliche Darstellung der Ergebnisse

5.1 Verbraucherorganisationen und -institutionen in Deutschland

5.1.1 Stiftung Warentest

5.1.1.1 Historische Entwicklung

Nachdem 1959 die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e. V. (AgV) mit der Durchführung von vergleichenden Warentests begann – die Testergebnisse we-

⁹ Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2004; Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2006; Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2008a.

¹⁰ Vgl. Meuser, Nagel 2003, S. 481, 484, 486 und Friebertshäuser 2003, S. 375 f.

gen fehlender finanzieller Mittel aber nicht publizierte – wurden durch einen Journalisten 1961 in der Zeitschrift *DM – Deutsche Mark* Testberichte nach amerikanischem Vorbild veröffentlicht. Der Erfolg dieser Publikation ermöglichte den Aufbau eines eigenen Warentestinstituts. Finanziert wurde dieses durch in *DM – Deutsche Mark* geschaltete Anzeigen von Herstellern, wodurch jedoch die Unabhängigkeit der Tests gefährdet wurde. Zudem gingen Anbieter juristisch gegen die Warentests vor, was schließlich auch zur Einstellung von Zeitschrift und Testarbeit führte. Die Politik hatte die Bedeutung der Warentests erkannt und forderte die Gründung einer unabhängigen Organisation, um diese Aufgabe wahrzunehmen. Am 04. Dezember 1964 wurde die Stiftung Warentest als Stiftung des privaten Rechts durch die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Bundesminister für Wirtschaft, errichtet. Das damalige Stiftungskapital betrug 400.000 DM. Finanziert wurde die Stiftung zunächst durch staatliche Mittel – zu Beginn 2 Mio. DM, ab 1966 4 Mio. DM pro Jahr – die nach fünf Jahren entfallen sollten, da man annahm, dass sich die Stiftung ab diesem Zeitpunkt durch den Verkauf ihrer Publikationen selbst tragen kann. Jedoch ist ein Ausgleich der durch das satzungsmäßige Anzeigenverbot entgangenen Einnahmen bis heute notwendig. In die Satzung wurde daher 1971 aufgenommen, dass die Stiftung zur Erfüllung ihrer satzungsgemäßen Aufgaben jährlich mit einer Zuwendung nach Maßgabe der Haushaltspläne des Bundes zu unterstützen ist. Seit 1985 erfolgt die Zuwendung des Bundes im Rahmen einer Festbetragsfinanzierung; verbunden mit dieser Änderung war eine Lockerung der haushaltsrechtlichen Bindungen der Stiftung Warentest an die Stifterin, was die unternehmerische Ausrichtung der Stiftung begünstigte. Eine 2007 erfolgte Satzungsänderung ermöglicht den Ausweis eines höheren Stiftungskapitals von nunmehr 22 Mio. Euro.¹¹

5.1.1.2 Struktur und Organe

Die Stiftung Warentest ist eine rechtsfähige Stiftung mit Sitz in Berlin, die ausschließlich gemeinnützige Zwecke im Sinne der Abgabenordnung verfolgt.¹² Im Jahr 2007 waren 286 Mitarbeiter bei der Stiftung beschäftigt, davon 103 in Teilzeit; dies entspricht 253,5 Vollzeitstellen.¹³

¹¹ Vgl. Bornecke 1986, S. 166 ff., Stiftung Warentest 2009, S. 131 ff. und Stiftung Warentest 2005, S. 81 ff. Für eine ausführliche Darstellung der politischen Beweggründe bei der Gründung der Stiftung Warentest vgl. Bornecke 1986, S. 155 ff.

¹² Vgl. Stiftung Warentest 2008b, § 1.

¹³ Vgl. Stiftung Warentest 2008a, S. 56.

Als Organe der Stiftung fungieren der Vorstand, der Verwaltungsrat sowie das Kuratorium.¹⁴

- Vorstand

Die gerichtliche und die außergerichtliche Vertretung obliegen dem aus maximal drei Personen bestehenden Vorstand. Er führt die Geschäfte, insbesondere um den Stiftungszweck zu erreichen und zu fördern.

- Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat fungiert als gerichtliche sowie außergerichtliche Vertretung der Stiftung gegenüber dem Vorstand. Er überwacht ihn, kann jederzeit Berichte des Vorstandes anfordern oder durch Einsichtnahme in Unterlagen der Stiftung sich selbst in Kenntnis setzen. Zudem kann er Geschäftsarten bestimmen, für deren Wirksamwerden der Vorstand im Innenverhältnis die Zustimmung des Verwaltungsrates benötigt. Die sieben Mitglieder des Verwaltungsrates werden durch die Stifterin berufen und sind ehrenamtlich tätig. Diese Personen sollen Kenntnisse und Erfahrungen bezüglich der für die Verwirklichung des Stiftungszweckes bedeutsamen Gebiete besitzen.

- Kuratorium

Das Kuratorium ist bei Fragen von grundsätzlicher Bedeutung in beratender Funktion für Vorstand und Verwaltungsrat tätig, vor allem ist es Aufgabe und Recht des Kuratoriums, dem Vorstand Untersuchungsvorhaben vorzuschlagen. Darüber hinaus wirkt es bei der Berufung von Fachbeiräten mit. Auch die 18 Mitglieder des Kuratoriums werden von der Stifterin berufen, wobei als Kriterium ebenfalls der Besitz von Kenntnissen und Erfahrungen auf für die Verwirklichung des Stiftungszwecks wesentlichen Sachgebieten herangezogen wird.

Die Besetzung der Organe ist durch die Satzung geregelt. So werden durch die Stifterin Personen in den Verwaltungsrat berufen, die diese Tätigkeit unabhängig ausüben und vor allen Dingen Konflikte mit Unternehmensinteressen ausschließen können. Gleiches gilt für das Kuratorium.

¹⁴ Vgl. hierzu und im Folgenden Stiftung Warentest 2008b, §§ 6-9.

Ergänzend ist festgelegt, dass fünf Mitglieder des Verwaltungsrates durch den Verbraucherzentrale Bundesverband benannt werden, von denen wiederum drei aus dem Kreis der Verbraucherzentralen stammen müssen. Ein weiteres Mitglied wird durch den Deutschen Gewerkschaftsbund benannt.

Zwei Kuratoriumsmitglieder werden durch den Bundesverband der Deutschen Industrie im Einvernehmen mit dem Markenverband benannt, eines gemeinsam durch den Deutschen Industrie- und Handelskammertag und die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, eines wird benannt vom Hauptverband des Deutschen Einzelhandels einvernehmlich mit dem Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels, der Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe sowie dem Zentralverband Gewerblicher Verbundgruppen, ein Kuratoriumsmitglied wird vom Zentralverband des Deutschen Handwerks im Einvernehmen mit dem Zentralausschuss der Deutschen Landwirtschaft und dem Freien Ausschuss der Deutschen Genossenschaftsverbände benannt und schließlich wird ein Mitglied benannt durch den Zentralen Kreditausschuss im Einvernehmen mit dem Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft.¹⁵

5.1.1.3 Zielsetzung

Zweck der Stiftung ist laut § 2 der Satzung:¹⁶

- Die Unterrichtung der Öffentlichkeit über objektivierbare Merkmale des Nutzwertes und Gebrauchswertes sowie der Umweltverträglichkeit von Waren und privaten sowie individuell nutzbaren öffentlichen Leistungen.
- Die Bereitstellung von Informationen, die für die Öffentlichkeit zur Verbesserung der Marktbeurteilung beitragen.
- Die Information der Verbraucher über Möglichkeiten und Techniken der optimalen Haushaltsführung, über eine rationale Einkommensverwendung sowie Aufklärung über wissenschaftliche Erkenntnisse des gesundheits- und umweltbewussten Verhaltens.

Zur Verwirklichung des Stiftungszweckes sind die folgenden Maßnahmen vorgesehen:¹⁷

- Die Durchführung von (vergleichenden) Untersuchungen an Waren und Leistungen nach wissenschaftlichen Methoden, die eine sachgerechte Beurteilung gewährleisten bzw. diese Untersuchungen durch geeignete Institute durchführen zu lassen.
- Die Veröffentlichung der Arbeitsergebnisse in neutraler, allgemeinverständlicher und sachgerecht erläuterter Form.
- Die Verbreitung von Erkenntnissen und Informationen von allgemeinem Verbraucherinteresse.

5.1.1.4 Aufgabenbereiche und thematische Schwerpunkte

Die Tätigkeiten der Stiftung Warentest konzentrieren sich mit der Durchführung der Waren- und Dienstleistungstests und der Verbreitung der dabei erzielten Ergebnisse auf die Verbraucherinformation.¹⁸ Durch die Satzung ausdrücklich ausgeschlossen sind die verbraucherpolitische Interessenvertretung und die Errichtung von Zweigstellen zur Verbraucherberatung.¹⁹

Neben den klassischen Waren- und Dienstleistungstest führt die Stiftung Warentest speziell Untersuchungen von Produkten durch, die technische Neuerungen darstellen. Des Weiteren wird die von Lebensmitteldiscountern angebotene Aktionsware in sog. Schnelltests geprüft. Seit dem Jahr 2004 ergänzen Tests zur Einhaltung der Corporate Social Responsibility durch Anbieter das Untersuchungsspektrum der Stiftung. Als durch den Europäischen Sozialfonds und das Bundesbildungsministerium gefördertes Projekt werden seit 2002 Weiterbildungstests durchgeführt.²⁰

Die meisten der Waren- und Dienstleistungstests wurden im Jahr 2007 in den Bereichen²¹

- Informationstechnik und Telekommunikation

¹⁵ Vgl. Stiftung Warentest 2008b, § 7 Abs. 3, 4 sowie § 9 Abs. 1, 4 und 5.

¹⁶ Vgl. Stiftung Warentest 2008b, § 2.

¹⁷ Vgl. Stiftung Warentest 2008b, § 2, Absatz 3.

¹⁸ Daher wird auf eine weitere Unterteilung dieses Abschnittes in Verbraucherberatung, Verbraucherinformation und -bildung sowie Interessenvertretung verzichtet. Diese Unterpunkte finden sich bei dem Verbraucherzentrale Bundesverband (ohne Beratung) und der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen.

¹⁹ Vgl. Stiftung Warentest 2008b, § 2 Absatz 2 und Absatz 6.

²⁰ Vgl. hierzu und im Folgenden Stiftung Warentest 2008a, S. 15 ff.

²¹ Vgl. Stiftung Warentest 2008a, S. 18 f.

- Unterhaltungselektronik
- Haushaltgeräte
- Körperpflege/Medizin/Gesundheit

durchgeführt. Die weiteren Rubriken waren:

- Foto und Optik
- Fahrzeuge/Verkehr
- Lebensmittel
- Sport/Camping/Reise
- Heimwerken/Garten/Freizeit
- Reinigungsmittel
- Textilien/Möbel
- Kinderbedarf/Spielzeug/Bücher
- Energietechnik.

Während die Untersuchungsergebnisse der vorgenannten Bereiche im *test*-Heft publiziert werden, erscheinen die des Bereiches Finanzdienstleistungen in der Zeitschrift *Finanztest*. Zu den untersuchten Gebieten zählen hierbei:²²

- Geldanlagen
- Versicherungen
- Privatfinanzen
- Steuern.

Neben den regelmäßig erscheinenden Zeitschriften *test* und *Finanztest* werden von der Stiftung Warentest Sonderhefte herausgegeben und Bücher – z. T. auch in Ko-

²² Vgl. Stiftung Warentest 2008a, S. 20 f.

operation mit der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen – veröffentlicht. Auf der Homepage www.test.de sind u. a. die Testergebnisse abrufbar.

Der Information der Verbraucher dienen ebenfalls die über die Arbeit der Stiftung Warentest berichtenden Pressebeiträge. In einem Großteil davon werden Mitarbeiter der Stiftung direkt interviewt.²³

5.1.1.5 Finanzierung

In der seit dem 01. Januar 2008 gültigen Satzung wird ein Stiftungskapital in Höhe von 22 Mio. Euro ausgewiesen.²⁴ Das bisherige Stiftungsvermögen von 18,4 Mio. DM wurde durch eine unberücksichtigt gebliebene Zustiftung des Bundes aus dem Jahr 1970 sowie durch die von der Stiftung selbst akkumulierten Mittel zur Kapitalerhaltung erhöht.²⁵ Dennoch ist dieses Stiftungskapital zu gering, um einen entscheidenden Beitrag zur Finanzierung der Tätigkeiten der Stiftung Warentest leisten zu können. So beläuft sich das Finanzergebnis des erhöhten Stiftungsvermögens auf 695.000 Euro,²⁶ was etwa 1,5 Prozent der gesamten Erträge des Jahres 2008 entspricht.

Jährlich erhält die Stiftung Warentest durch den Bund als Ausgleich für entgangene Werbe- und Anzeigeneinnahmen einen Festbetrag nach Maßgabe der Haushaltslage. Momentan beträgt diese Ausgleichszahlung 6 Mio. Euro, was etwa 12 Prozent der Gesamterträge entspricht. Hinzu kommen Bundesmittel im Rahmen der Projektförderung, die 3 Prozent der gesamten Einnahmen ausmachen. Der größte Teil der Einnahmen – 85 Prozent – wird durch die Stiftung selbst erwirtschaftet, vor allem durch den Verkauf der Publikationen. Die wichtigsten Standbeine sind dabei *test* und *Finanztest*, durch die 23.428.000 Euro bzw. 12.192.000 Euro erwirtschaftet werden. Hinzu kommen 2.832.000 Euro durch Bücher sowie 2.069.000 Euro, die im Non-Print-Bereich erzielt werden (vgl. Tabelle 1).²⁷

²³ Vgl. Stiftung Warentest 2008a, S. 261 ff.

²⁴ Vgl. Stiftung Warentest 2008b, § 4.

²⁵ Vgl. Stiftung Warentest 2008a, S. 286.

²⁶ Vgl. Stiftung Warentest 2009, S. 93.

²⁷ Vgl. Stiftung Warentest 2008a, S. 60.

Tabelle 1: Zusammensetzung der Einnahmen der Stiftung Warentest 2007

Finanzierungsformen	Euro	Prozent
Öffentliche Förderung	7.571.000,00	14,85
Ausgleichszahlung BMELV	6.000.000,00	11,77
Projekte Weiterbildungstests BMBF	1.571.000,00	3,08
Eigeneinnahmen	43.310.000,00	84,95
Entgelte für Publikationen einschl. Nonprint	41.020.000,00	80,46
Sonstige Erträge	2.290.000,00	4,49
Sonstige Beteiligungen	102.000,00	0,20
Projekt Stiftung Bertelsmann	102.000,00	
Summe	50.983.000,00	100,00

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Stiftung Warentest 2008a, S. 60.

Im Jahresdurchschnitt 2007 liegt die Zahl der Abonnements der Zeitschrift *test* bei 452.000 Stück, 93.000 Hefte werden als Einzelhefte verkauft. Bei Finanztest sind die entsprechenden Zahlen 208.000 bzw. 67.000. Bei *test* gehen die Abonentenzahlen seit Anfang der 1990er Jahre zurück, wobei sich der Rückgang selbst verlangsamt. Die Zahlen des Einzelheftverkaufs unterliegen größeren Schwankungen, jedoch ist auch hier eine rückläufige Tendenz zu beobachten. Bei *Finanztest* zeigt sich in den Jahren 2006 und 2007 eine Stagnation der Absatzzahlen, sowohl bei den Abonnements als auch im Einzelheftverkauf. Insgesamt sind beide Zahlen seit Ende der 1990er Jahre rückläufig, wenn auch die Auflagenentwicklung dieser Zeitschrift insgesamt weniger großen Schwankungen unterworfen ist.²⁸

Ein *test*-Heft im Einzelverkauf kostet aktuell 4,20 Euro; im Abonnement wird ein Preisnachlass von zehn Prozent gewährt, so dass der Preis dort bei 3,70 Euro liegt. Daneben wird ein Kombinationsabonnement angeboten (*test* und *test*-Jahrbuch oder Archiv-CD-ROM) für 49,80 Euro pro Jahr. Das Jahresabonnement für Studenten kostet 39,60 Euro. Die Verkaufspreise von *Finanztest* entsprechen denen von *test*. Für Spezialhefte und Bücher gibt es eine Preisspanne von 6,90 Euro bis 39,00 Euro, wobei zum Teil Preisnachlässe für Abonnenten gewährt werden. Für Software sind zwischen 13,80 Euro und 65,00 Euro zu zahlen.²⁹

5.1.2 Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.

5.1.2.1 Historische Entwicklung

Der Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv) hat seinen Ursprung in dem am 30. April

²⁸ Vgl. Stiftung Warentest 2008a, S. 36 f.

²⁹ Vgl. Stiftung Warentest o.J.a.

1953 als Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e. V. (AgV) gegründeten Dachverband, der die Arbeit verschiedener Verbraucherverbände koordinieren sollte. Von den Gründungsmitgliedern zählen der Hausfrauen-Bund und die Arbeitsgemeinschaft Evangelischer Hausfrauen des Deutschen Evangelischen Hausfrauenbundes noch heute zu den Mitgliedern. Die im Vorfeld der Gründung diskutierte Frage, ob die Mitgliedschaft in der neuen Organisation Verbrauchern oder ausschließlich Verbänden offen stehen sollte, wurde dahingehend entschieden, dass eine auf Einzelmitgliedschaften basierende Organisation kein ausreichendes Gegengewicht zu den Industrie- und Handelsverbänden bilden würde. Darüber hinaus wurde die Organisationswilligkeit der Verbraucher bezweifelt. 1966 wurde durch die AgV und die Verbraucherzentralen der Verbraucherschutzverein e. V. gegründet, dessen Aufgabe in der Wahrnehmung der Klagebefugnis der Verbraucherverbände bestand. Als eine weitere wichtige Einrichtung entstand 1978 die Stiftung Verbraucherinstitut; Stifter waren die AgV und die Stiftung Warentest. Die Stiftung Verbraucherinstitut wirkte im Bereich Verbraucherbildung und -information, erarbeitete u. a. Grundsätze und Materialien und führte Veranstaltungen zur Fortbildung durch. Als Resultat der in den 1990er Jahren geführten Debatte um Struktur und Finanzierung der Verbraucherverbände in Deutschland wurde am 01. November 2000 der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. gegründet, in dem die Organisationen Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände, Verbraucherschutzverein und Stiftung Verbraucherinstitut aufgingen.³⁰

³⁰ Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2003 und Bornecke 1986, S. 110 f.

5.1.2.2 Struktur und Organe

Der Verbraucherzentrale Bundesverband ist ein gemeinnütziger Verein, eingetragen in das Vereinsregister Berlin.³¹

Die Organe des vzbv sind:³²

- Mitgliederversammlung

Mitglieder des Bundesverbandes können neben den Verbraucherzentralen juristische Personen sowie Personenvereinigungen werden, die den Vereinszweck des vzbv fördern und auf überregionaler Ebene in Deutschland anbieterunabhängig tätig sind. Mit einer Mitgliedschaft verbunden ist die Berechtigung, Einrichtungen des Vereins zu nutzen und an der Willensbildung mitzuwirken. Zu den Pflichten zählen die Entrichtung des Mitgliedsbeitrages, die Förderung der Ziele des Vereins, die Mitwirkung an der Erfüllung seiner Aufgaben sowie der Verzicht auf ein vereinsschädigendes Verhalten.³³

Zu den Aufgaben der Mitgliederversammlung gehören u. a. die Beschlussfassung über vereins- und verbraucherpolitische Grundsätze, die Beratung und Genehmigung der vom Vorstand vorgelegten Jahresplanung, die Festsetzung der Mitgliedsbeiträge, die Wahl und Abberufung des Verwaltungsrates, die Beratung über die jährlichen Tätigkeitsberichte von Verwaltungsrat und Vorstand sowie die Beschlussfassung über deren Entlastung.

- Verwaltungsrat

Die acht Mitglieder des Verwaltungsrates sollen Kenntnisse und Erfahrungen in der Vereinsarbeit haben und ihr Amt unabhängig ausüben. Den Verbraucherzentralen sowie den anderen Mitgliedern des vzbv steht für jeweils vier Kandidaten ein Vorschlagsrecht zu. Aufgaben des Verwaltungsrates sind u. a. die Bestellung und Abberufung des Vorstandes, die gerichtliche und außergerichtliche Vertretung des Vereins gegenüber dem Vorstand, die Überwachung der Tätigkeiten des Vorstandes, die Entscheidung über die

³¹ Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. o.J.a.

³² Vgl. hierzu und im Folgenden Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2000, §§ 6-13.

³³ Es besteht die Möglichkeit der Fördermitgliedschaft, mit der keine Stimmrechte bei der Mitgliederversammlung verbunden sind, vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2000, § 4.

Mitgliedschaft sowohl des vzbv bei anderen Einrichtungen als auch von anderen Organisationen beim vzbv.

- Vorstand

Zu den Aufgaben des Vorstandes zählen die Geschäftsführung sowie die gerichtliche und außergerichtliche Vertretung des vzbv, außerdem alle Tätigkeiten, die zur Förderung des Vereinszweckes geeignet sind. Der Vorstand besteht aus einer Person.

Zu den Mitgliedern des vzbv zählen neben den 16 Verbraucherzentralen der Länder – als deren Dachverband der vzbv fungiert – die folgenden Organisationen: Aktion Bildungsinformation e. V. (ABI), Allgemeiner Deutscher Fahrradclub e. V. (ADFC), Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V. (AWO), Bund der Energieverbraucher e. V. (BDE), Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen (BAGSO) e. V., Bundesverband der Meisterinnen und Meister der Hauswirtschaft e. V. (MdH), Deutsche Gesellschaft für Hauswirtschaft (dgh), Deutscher Caritasverband e. V., Deutscher Evangelischer Frauenbund e. V. (DEF) - Arbeitsgemeinschaft evangelischer Haushaltsführungskräfte (AEH), Deutscher Familienverband e. V. (DFV), Deutscher Frauenring e. V. (DFR), Deutscher Hausfrauen-Bund (DHB) - Berufsverband der Haushaltsführenden e. V., Deutscher LandFrauenverband (dlv), Deutscher Mieterbund e. V. (DMB), Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V. (EKD), Familienbund der Katholiken e. V. (FDK), Gemeinschaft Hausfrauen (GH) - Berufsgemeinschaft in der Katholischen Frauengemeinschaft Deutschlands (kfd), Institut für angewandte Verbraucherforschung e. V. (IFAV), Katholische Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands e. V. (KAB), PRO BAHN e. V., Schutzgemeinschaft der Kapitalanleger e. V. (SdK) , Verband Wohneigentum e. V., VerbraucherService im Katholischen Deutschen Frauenbund e. V. (VS), Verkehrsclub Deutschland e. V. (VCD), Zentralverband deutscher Konsumgenossenschaften e. V. (ZdK).³⁴

Als Fördermitglieder – d. h. als Mitglieder ohne Stimmrecht, die jedoch selbst wählbar sind – fungieren: Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. (vhw), Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), Euro-Info-Verbraucher e. V., Eurotoques-

³⁴ Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. o.J.c.

Stiftung, Germanwatch, RAL - Deutsches Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung e. V., Slow Food, Stiftung Warentest, Transparency Deutschland (TI-D).³⁵

5.1.2.3 Zielsetzung

Grundlegendes Ziel des vzbv ist die Herstellung von Chancengleichheit zwischen Anbietern und Verbrauchern,³⁶ d. h. durch den vzbv werden Verbraucherinteressen wahrgenommen, wird der Verbraucherschutz gefördert, die Stellung des Verbrauchers in der Marktwirtschaft gestärkt und eine nachhaltige Entwicklung unterstützt. Im Einzelnen gehören die folgenden Maßnahmen dazu:³⁷

- Die Vertretung der Interessen und Rechte der Verbraucher in der Öffentlichkeit und gegenüber Gesetzgebung, Verwaltung, Justiz, Unternehmen und Wirtschaftsverbänden auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.
- Die Sicherstellung der Effektivität der Verbraucherarbeit durch strategische Themenentwicklung und Koordination der Mitgliedsorganisationen.
- Die Förderung einer aktuellen und gleichartigen Verbraucherunterrichtung durch bundesweit abgestimmte Verbraucherinformationen und Beratungsstandards.
- Die Unterbindung von Verstößen gegen das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb, gegen das Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen³⁸ und gegen andere Verbraucherschutzgesetze.
- Die Förderung der Qualifikation der in der Verbraucherarbeit tätigen Mitarbeiter.

³⁵ Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. o.J.b.

³⁶ Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2005, S. 1.

³⁷ Vgl. hierzu und im Folgenden Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2000, § 2.

³⁸ Hier handelt es sich um die Formulierung, die in der Satzung des vzbv verwendet wird. Im Zuge der Schuldrechtsmodernisierung wurde dieses Gesetz aufgehoben. Die entsprechenden materiell-rechtlichen Bestimmungen finden sich seit 2002 im Bürgerlichen Gesetzbuch in den §§ 305-310, die formell-rechtlichen Regelungen im Unterlassungsklagengesetz.

5.1.2.4 Aufgabenbereiche und thematische Schwerpunkte

Thematisch deckt der vzbv die gleichen Gebiete wie auch die Verbraucherzentralen ab, im Einzelnen:³⁹

- Finanzdienstleistungen, z. B. Banken, Schulden, Geldanlage, Altersvorsorge, Versicherungen
- Bauen, Energie, Umwelt
- Gesundheit und Ernährung
- Wirtschaft einschließlich Telekommunikation und Medien, Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik.

Im Unterschied zu den Verbraucherzentralen bietet der vzbv zu diesen Themen keine Verbraucherberatung an. An der Organisationsstruktur lässt sich die Wahrnehmung der satzungsmäßigen Aufgaben bereits ablesen. So finden sich eigene Referate für den Kollektiven Rechtsschutz, für das Selbstinformationssystem Infothek sowie für Fortbildung und Wissensmanagement.⁴⁰

5.1.2.4.1 Verbraucherinformation und -bildung

Ein wichtiges Instrument der Verbraucherinformation, die Infothek wird durch den vzbv redaktionell und infrastrukturell sowohl in der traditionellen Papierform als auch als Online-Angebot betreut.⁴¹

Neben der Veröffentlichung von Ratgebern wirkt der vzbv als Herausgeber weiterer Publikationen, wie etwa von *Verbraucherforschung aktuell*, der *Verbraucherpolitischen Korrespondenz* oder der *Schriftenreihe des Verbraucherzentrale-Bundesverbandes zur Verbraucherpolitik*. Darüber hinaus dienen zahlreiche Pressemitteilungen und -konferenzen sowie Veranstaltungen der Information der Öffentlichkeit.⁴²

³⁹ Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2008e.

⁴⁰ Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2008e.

⁴¹ Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2008b, S. 104 und Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. o.J.d.

⁴² Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2008b, S. 106 ff.

Das Angebot des vzbv im Bereich Verbraucherbildung umfasst die Organisation von Veranstaltungen, die Mitarbeit in internationalen Arbeitsgruppen, die Erarbeitung von Unterrichtsmaterialien, der Betrieb eines entsprechenden Internetportals und die Fortbildung der Mitarbeiter der vzbv-Mitgliedsverbände.⁴³

5.1.2.4.2 *Interessenvertretung*

Die politisch-parlamentarische Vertretung der Verbraucherinteressen auf Länder-, Bundes-, EU- und globaler Ebene gehört ebenso wie die Durchsetzung von Verbraucherrechten zur Tätigkeit des vzbv. Ein Aspekt hierbei ist die Koordination der Abmahn- und Verbandsklagetätigkeit der Verbraucherzentralen und des Bundesverbandes. Grundsätzlich haben die Verbraucherzentralen und der Bundesverband die gleichen Klagebefugnisse, können also gegen Verstöße gegen das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG), unseriöse Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) oder gegen Verletzungen anderer Verbraucherschutzbestimmungen vorgehen. Im Sinne einer effizienten Abmahn- und Klagetätigkeit lautet der Grundsatz, dass der vzbv bei Fällen mit Bundesbezug aktiv wird, die Verbraucherzentralen bei solchen mit Landesbezug. Aufgrund begrenzter Kapazitäten des vzbv kann von diesem Grundsatz auch abgewichen werden, jedoch ist der vzbv zu informieren. Als Koordinationsinstrument dient die Anbieter-Informationen-Datenbank *AIDA*. Dort werden durch die Verbraucherzentralen und den vzbv alle Informationen zu Verbandsklageverfahren hinterlegt und können bspw. während eines Beratungsgesprächs in der Verbraucherzentrale geprüft werden. Zudem ist feststellbar, ob bereits eine Abmahnung ausgesprochen wurde und ggf. weitere Schritte, bspw. die Aufforderung zur Zahlung einer Vertragsstrafe eingeleitet werden können.⁴⁴ Der vzbv veröffentlicht auf seiner Internetseite beispielsweise die folgenden Übersichten über Verfahren, die durch den vzbv bzw. eine seiner Vorgängerorganisationen, den Verbraucherschutzverein, durchgeführt wurden bzw. werden:⁴⁵

- Abofallen im Internet
- Abmahnungen wegen unerlaubter Telefonwerbung
- Abmahnungen von Fluggesellschaften

⁴³ Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2008b, S. 96 ff.

⁴⁴ Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2008b, S. 27 ff, 83 ff. und 103.

⁴⁵ Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. o.J.f.

- Abmahnungen von Mobilfunkanbietern
- AGB-Urteile des Verbraucherzentrale Bundesverbandes.

5.1.2.5 Finanzierung

Von den knapp 14 Mio. Euro des Gesamthaushalts des vzbv im Jahr 2007 besteht etwa ein Drittel aus Projektförderung. Die übrigen zwei Drittel dienen der Erfüllung der satzungsgemäßen Aufgaben. Hauptbestandteil dieses so genannten Kernhaushalts ist die institutionelle Förderung durch das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, die als Fehlbedarfsfinanzierung gewährt wird. Sie beträgt wie in den vergangenen Jahren 8,7 Mio. Euro, von denen 86.616,05 Euro nicht verwendet und nach 2008 übertragen werden konnten (vgl. Tabelle 2).⁴⁶

⁴⁶ Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2008b, S. 120. Die institutionelle Förderung durch das BMELV beträgt planmäßig 8,7 Mio. Euro pro Jahr. Abweichungen können entstehen, wenn die bewilligte Zuwendung nicht vollständig verwendet werden kann. In der Regel werden diese Beträge in diesem Fall mit Zustimmung des BMELV im folgenden Jahr verwendet.

Tabelle 2: Zusammensetzung der Einnahmen des Verbraucherzentrale Bundesverbandes 2007

Finanzierungsformen	Euro	Prozent
Öffentliche Förderung	12.727.195,78	91,46
Institutionell BMELV	8.613.383,95	61,90
Projekte	4.113.811,83	29,56
○ Bund/Bundesbehörden	4.071.211,83	29,26
○ EU	42.600,00	0,30
Eigeneinnahmen	607.281,61	4,37
Einnahmen aus Veröffentlichungen	380.870,25	2,74
Vermischte Einnahmen	202.861,36	1,46
Mitgliedsbeiträge	23.550,00	0,17
Beteiligungen Anbieter	231.794,00	1,67
○ Projekt BKK	216.200,00	1,55
○ Projekt KfW	15.594,00	0,12
Sonstige Beteiligungen	349.485,00	2,51
Kostenumlage Verbraucherzentralen (Projekte)	288.277,00	2,07
Verschiedene Projekte	40.000,00	0,29
CI (Projekt)	21.208,00	0,15
Sonstige Einnahmen (hier: Sonstige Zuschüsse)	55,94	0,00
Summe	13.915.811,33	100,00

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2008b, S. 120 ff.

5.1.3 Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V.

5.1.3.1 Historische Entwicklung

1958 wurde die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen als Landesarbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände durch sieben Frauen- und Familienverbände mit dem Ziel gegründet, die Stellung der Verbraucher in der Marktwirtschaft zu verbessern. In den zunächst vier Beratungsstellen wurden hauptsächlich Beratungen vor dem Kauf und zu technischen Haushaltsgeräten sowie hauswirtschaftliche Kurse angeboten. Seit einer Novellierung des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb 1965 haben Verbraucherverbände das Recht, gerichtlich gegen unlautere Geschäftspraktiken von Unternehmen vorzugehen; seit 1977 kann auf Grundlage des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Allgemeine Geschäftsbedingungen gegen unzulässige AGB vorgegangen werden. Einen Meilenstein stellte die Neustrukturierung 1979 dar: die Leitung der Verbraucherzentrale war nur durch ehrenamtlich Beschäftigte nicht mehr zu bewältigen, es wurde ein dreiköpfiger hauptamtlicher Vorstand eingerichtet, der durch einen ehrenamtlich wirkenden Verwaltungsrat unterstützt wurde. Die Befugnis zur außergerichtlichen Rechtsbesorgung erhalten die Verbraucherzentralen 1980. 1984 wurde das Angebot um das Selbstinformationssystem für Verbraucher, die Infothek erweitert. 1993 erklärte sich das Land bereit, die Ge-

schäftsstelle der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen zu finanzieren sowie die Hälfte der Kosten örtlicher Beratungsstellen zu übernehmen, vorausgesetzt es gibt einen kommunalen Finanzierungsbeitrag in gleicher Höhe.⁴⁷ Aufgrund des in zwei Drittel der Fälle deutlich unter 50 Prozent liegenden Finanzierungsanteils der Kommunen sowie deren schwieriger Haushaltslage konnten erst nach zehnjährigen Verhandlungen entsprechende Vereinbarungen mit 30 Kommunen geschlossen werden. Nachdem bereits seit 1982 Broschüren und Ratgeber nur noch kostenpflichtig abgegeben werden, werden seit 1994 Entgelte auch für Beratungsleistungen erhoben. Die Schuldrechtsreform 2002 ermöglicht den Verbraucherverbänden Muster- und Sammelklagen. 2007 wurde erstmalig eine Vereinbarung zwischen der Verbraucherzentrale und der Landesregierung Nordrhein-Westfalens zur Zusammenarbeit im Verbraucherschutz geschlossen, die auch eine Festschreibung der Landeszuwendungen bis zum Jahr 2010 enthält. Mit 54 Beratungsstellen und einem Etat von etwa 25 Mio. Euro ist die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen die größte Verbraucherzentrale Deutschlands.⁴⁸

5.1.3.2 Struktur und Organe

Die Verbraucherzentrale ist ein gemeinnütziger Verein mit Sitz in Düsseldorf, der in das Vereinsregister des Amtsgerichtes Düsseldorf eingetragen ist.⁴⁹ Neben der Geschäfts- und Beratungsstelle in Düsseldorf gibt es landesweit 53 weitere Beratungsstandorte. Dazu kommen drei Stellen, die ausschließlich Energieberatungen durchführen sowie vier zusätzliche Standorte zur Selbstinformation für Verbraucher, die so genannte Infothek.⁵⁰

Für das Jahr 2007 weist der Stellenplan der Verbraucherzentrale insgesamt 307,4 Stellen aus. Hinzu kommen 150 Honorarkräfte in folgenden Bereichen: Allgemeine Rechtsberatung, Schulden- und Insolvenzberatung (51 Honorarberater), Pflege- und

⁴⁷ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen 1992, S. 2 und Landtag Nordrhein-Westfalen 1993.

⁴⁸ Vgl. Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. 2008a; Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. 2008b sowie Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. 2008e.

⁴⁹ Vgl. Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. 2009d.

⁵⁰ Vgl. Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. 2009c sowie Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. o.J.d. Es werden nur die Standorte gezählt, die die Energieberatung bzw. die Infothek ausschließlich anbieten. In den 54 Beratungsstellen gibt es ebenfalls Energieberatung und Infothek.

Wohnberatung (4), Ernährungsberatung (37), Versicherungsberatung (16), Energieberatung (42).⁵¹

Die Organe der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen – Mitgliederversammlung, Verwaltungsrat, Vorstand, u. U. ein Beirat – sind dargestellt unter den Punkten 6 bis 14 ihrer Satzung.⁵²

- Mitgliederversammlung

Ordentliche Mitglieder der Verbraucherzentrale können Verbände, Vereinigungen und juristische Personen werden, die die Vereinsaufgabe fördern wollen. Des Weiteren können Einzelpersonen als außerordentliche oder Ehrenmitglieder aufgenommen werden. Die ordentliche Mitgliedschaft verpflichtet zur Zahlung eines Beitrages und berechtigt zur Mitbestimmung in der Mitgliederversammlung.⁵³ Zu den Aufgaben der Mitgliederversammlung gehören insbesondere die Beratung und Beschlussfassung über die Angelegenheiten der Verbraucherzentrale, die nicht Vorstand und Verwaltungsrat zustehen, und die Festlegung der Richtlinien für die Vereinsarbeit.

- Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat arbeitet ehrenamtlich. Er besteht aus neun Personen, die einen Vorsitzenden und zwei Stellvertreter aus ihrer Mitte wählen. Zu seinen Aufgaben gehören die Bestellung und Abberufung des Vorstandes sowie die Überwachung seiner Arbeit. Weiterhin hat er das Recht auf Auskunft und Akteneinsicht und kann den Verein unter bestimmten Voraussetzungen vertreten.

- Vorstand

Der Vorstand der Verbraucherzentrale besteht aus bis zu drei Mitgliedern. Er vertritt den Verein gerichtlich sowie außergerichtlich und führt seine Geschäfte. Bei solchen von grundsätzlicher Bedeutung, wie beispielsweise dem Erwerb oder der Beendigung der Mitgliedschaft der Verbraucherzentrale bei

⁵¹ Vgl. Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. 2008c, S. 52 f.

⁵² Vgl. hierzu und im Folgenden Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. 2007a, Punkt 4-14.

anderen Organisationen, muss er die Zustimmung des Verwaltungsrates einholen.

- Beirat

Zur Unterstützung von Verwaltungsrat und Vorstand der Verbraucherzentrale kann ein Beirat gebildet werden, dessen Mitglieder durch den Verwaltungsrat berufen werden.

Die ordentlichen Mitglieder der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen sind: Arbeitsgemeinschaft Evangelischer Haushaltsführungskräfte (AEH) des Deutschen Evangelischen Frauenbundes e. V. (Landesverband Nordrhein, Landesverband Westfalen), AWO Arbeiterwohlfahrt (Bezirksverband Mittelrhein, Bezirksverband Niederrhein, Bezirksverband Ostwestfalen-Lippe, Bezirksverband Westliches Westfalen), Berufsverband der Meisterinnen der Hauswirtschaft in NRW, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (Landesverband NRW), Deutscher Beamtenbund (Landesbund NRW), Deutscher Frauenring (Landesverband Westfalen, Landesverband Rheinland), Deutscher Gewerkschaftsbund (Landesbezirk NRW), Deutscher Hausfrauenbund (Landesverband Rheinland, Landesverband Westfalen), Deutscher Mieterbund (Landesverband Nordrhein-Westfalen e. V.), Deutscher Staatsbürgerinnen-Verband (Landesverband Nordrhein-Westfalen), Familienbund der Katholiken (Landesverband NRW), KAB Katholische Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands e. V. (LAG Nordrhein-Westfalen), Katholische Frauengemeinschaft Deutschlands e. V. (Landesarbeitsgemeinschaft NRW), LandFrauen (Rheinischer LandFrauenverband e. V., Westfälisch-Lippischer LandFrauenverband e. V.), LAGA - Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Migrantenvvertretungen, NABU Naturschutzbund, Pro Bahn NRW e. V. (Landesverband Nordrhein-Westfalen), Verband Wohneigentum Rheinland e. V., ver.di (Landesbezirk NRW), Verkehrsclub Deutschland (Landesverband NRW), wohnen im eigentum - die wohneigentümer e. V. sowie die die folgenden örtlichen Zusammenschlüsse: Ortsarbeitsgemeinschaft der Verbraucher Aachen, Ortsarbeitsgemeinschaft der Verbraucher Castrop-Rauxel, Ortsarbeitsgemeinschaft der Verbraucher Duisburg, Ortsarbeitsgemeinschaft der Verbraucher Gelsenkirchen, Ortsarbeitsgemeinschaft der Verbraucher Kamen, Verbrauchervereinigung Lünen,

⁵³ Des Weiteren besteht sowohl für juristische als auch natürlich Personen die Möglichkeit, beim Förderverein der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. Mitglied zu werden. Vgl. dazu Förderverein der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. o.J.

Arbeitskreis für Verbraucherfragen Mönchengladbach, Ortsarbeitsgemeinschaft der Verbraucher Mülheim/Ruhr, Ortsarbeitsgemeinschaft der Verbraucher Ratingen.⁵⁴

Während natürlichen Personen eine außerordentliche Mitgliedschaft oder eine Ehrenmitgliedschaft offen steht, ist die ordentliche Mitgliedschaft Verbänden, Vereinigungen oder juristischen Personen, die den Vereinszweck fördern, vorbehalten. Für die Ernennung zum Verwaltungsratsmitglied ist es Voraussetzung, dass kein Interessenkonflikt zwischen dieser und einer Tätigkeit im gewerblichen Umfeld, bspw. als Unternehmensleiter, besteht.⁵⁵

5.1.3.3 Zielsetzung

Die Verbraucherzentrale ist ein Verein, dessen Zweck nicht vornehmlich auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist, sondern der „ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke“⁵⁶ verfolgt.⁵⁷

Das oberste Ziel der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen besteht darin, den Verbraucherinteressen zu dienen.⁵⁸ Dies soll insbesondere durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

- Vertretung der Verbraucherrechte und -interessen gegenüber Gesetzgebung, Verwaltung und Wirtschaftsorganisationen sowie gegenüber Anbietern.
- Beratung, Bildung und Information von Einzelpersonen und Allgemeinheit über verbraucherrelevante Themen.
- Wahrnehmung der Verbraucherrechte insbesondere durch die – auch gerichtliche – Verfolgung von Verstößen gegen das Wettbewerbsrecht, gegen das AGB-Gesetz und andere Gesetze, sofern hierdurch Verbraucherinteressen berührt sind.
- Unterstützung des Zusammenschlusses von Verbrauchern zu Vereinigungen auf kommunaler Ebene und Förderung deren Arbeit.

⁵⁴ Vgl. Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. 2009a, S. 64 f.

⁵⁵ Vgl. Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. 2007a, Punkte 4.1. und 10.3.

⁵⁶ Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. 2007a, Punkt 3.1.

⁵⁷ Vgl. Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. 2007a, Punkt. 3.2.

- Gegenüber Anbietern Hinwirken auf die Entwicklung verbraucherfreundlicher, nachhaltiger Produkte und Dienstleistungen sowie gegenüber Universitäten und anderen Forschungseinrichtungen auf die Verstärkung der Verbraucherforschung.

5.1.3.4 Aufgabenbereiche und thematische Schwerpunkte

Die oben beschriebenen satzungsmäßigen Aufgaben der Verbraucherzentrale zeigen, dass sich ihr Wirken über die gesamte Bandbreite der Verbraucherarbeit erstreckt, also Verbraucherberatung und -information sowie Interessenvertretung. Diese Tätigkeitsfelder werden nachfolgend näher erläutert.

5.1.3.4.1 Verbraucherberatung

Die Beratung der Verbraucherzentralen richtet sich generell an Personen in ihrer Rolle als Verbraucher.⁵⁹ So bietet die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen zu den folgenden Themenfeldern telefonische, schriftliche (einschließlich E-Mail) und persönliche Beratungen an:⁶⁰

- Abfall- und Umwelt
- Altersvorsorge
- Baufinanzierung
- Energie
- Ernährung
- Geld und Kredit
- Gesundheit und Pflege
- Medien/Telekommunikation

⁵⁸ Vgl. hierzu und im Folgenden Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. 2007a, Punkt 2.1 und 2.2.

⁵⁹ Vgl. Verbraucherzentrale Hamburg e. V. 2009.

⁶⁰ Vgl. Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. o.J.a.

- Mietrecht (Erstberatung; für umfassende Rechtsvertretung ist ein Mieterverein oder Rechtsanwalt zu kontaktieren)⁶¹
- Rechtsberatung
- Versicherungen.

Die Entgelte für persönliche oder schriftliche Beratungen orientieren sich an dem Beratungsaufwand, für Spezialberatungen sind höhere Preise zu entrichten (vgl. Tabelle 3). Für die telefonische Beratung fallen standardmäßig Kosten in Höhe von 1,86 Euro pro Minute an (Festnetz).⁶² Des Weiteren gibt es Beratungsangebote, für die der Verbraucher auf Grund von Förderungen geringere oder keine Beratungsentgelte zahlt. Ein Beispiel hierfür ist die Energieeinsparberatung, die durch Projektmittel des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie unterstützt wird.⁶³

Tabelle 3: Leistungen und Entgelte der Verbraucherzentrale NRW

Leistung	Entgelt
Abfall und Umwelt	
Beratung	kostenlos
Altersvorsorge	
Beratung	150,00 € (1,5 Stunden)
Seminar zur Riesterreente	30,00 € (2 Stunden)
Baufinanzierung	
Anschlussfinanzierungsberatung	100,00 €
Beratung	160,00 € (1,5 Stunden)
Prüfung von Architektenverträgen	300,00 €
Seminar	40,00 € (3 Stunden)
Überprüfung von Baurägerverträgen	300,00 €
Energie	
Beratung zu Strom- und Gaspreisen	7,00 €
Beratungsangebote Sanierungsinitiative Ruhrgebiet	Preis je nach Umfang der Leistung
Energieberatung zu Hause	Preis je nach Umfang der Leistung
Energieberatung in der Beratungsstelle	5,00 €
Verleih von Strommessgeräten	kostenlos
Ernährung	
10-Wochen-Kurs "Gewicht im Griff"	150,00 € (10 x 1,5 Stunden)
4-Wochen-Kurs "Gewicht im Griff"	60,00 €
Nachwiege-Ernährungstraining	60,00 €
Geld und Kredit	
Beratung bei Geld- und Kreditproblemen	kostenlos
Beratung rund ums Girokonto	kostenlos
Finanzkompetenz stärken: Umgang mit Geld macht Schule	Honorar auf Anfrage
Geldanlageberatung	100,00 €

⁶¹ Vgl. Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. 2008g.

⁶² Vgl. Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. o.J.c sowie Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. o.J.e.

⁶³ Vgl. Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. o.J.b.

Geldanlageseminar	40,00 €
Grauer Kapitalmarkt, Rechtsberatung und Rechtsvertretung	Preis je nach Beratungsumfang
Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung	kostenlos
Gesundheit & Pflege	
Demenzberatung	kostenlos
Pflegeberatung	kostenlos
Leistung	
Rechtsberatung im Gesundheitswesen	Preis je nach Beratungsumfang
Medien /Telekommunikation	
Beratung zum Thema „Rundfunkgebühren“	kostenlos
Medien- und Telekommunikationsberatung	Preis je nach Beratungsumfang
Mietrecht	
Beratung	15,00 € (je 15 Minuten)
Rechtsberatung	
Verbraucherrecht, Beratung und Vertretung	Preis je nach Beratungsumfang
Schulverpflegung	
Workshop 1-5	kostenlos
Versicherungen	
Beratung zum persönlichen Versicherungsbedarf	35,00 € (je 30 Minuten)
Versicherungsschäden, Rechtsberatung und Rechtsvertretung	35,00 € und 70,00 € (je 30 Minuten)
Sonstiges	
Faxen und Versenden von Infomaterial	Einzelpreise auf Anfrage
Kopien aus der Infothek	0,15 € (je Blatt)
Nutzung der Infothek	1,50 €

Quelle: Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. o.J.c.

Nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG) sind die Verbraucherzentralen zur Rechtsberatung und zur außergerichtlichen Rechtsbesorgung ermächtigt.⁶⁴ Das Beratungsspektrum ist dabei wie bereits erwähnt auf die Rechtsgebiete begrenzt, die Personen in ihrer Rolle als Verbraucher oder Nachfrager betreffen. Durch die Verbraucherzentralen werden u. a. folgende Bereiche nicht abgedeckt:⁶⁵

- Arbeits- und Sozialrecht
- Gesetzliche Rentenversicherung
- Steuerrecht
- Familien- und Erbrecht
- Straf- und Verkehrsrecht
- Verwaltungsrecht
- Verträge und Auseinandersetzungen zwischen Privatpersonen

⁶⁴ Vgl. § 8 Abs. 4 RDG.

⁶⁵ Vgl. beispielhaft die Aufzählungen bei Verbraucherzentrale Hamburg e. V. 2009 oder Verbraucherzentrale Baden-Württemberg e. V. o.J.

- Rechtsanwaltsreklamationen (Anwaltstätigkeit und Kostenrechnung)
- Gewerbliche Anfragen (Firmen oder Bezug zu freiberuflicher Tätigkeit).

5.1.3.4.2 Verbraucherinformation und -bildung

Zu den Themen, zu denen Beratungen angeboten werden, werden auch Ratgeber verkauft.⁶⁶ Die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen kooperiert dabei als Mitherausgeber mit den Verbraucherzentralen aus Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen und Niedersachsen sowie mit dem Verbraucherzentrale Bundesverband. Der Großteil der Ratgeber ist für einen Betrag zwischen 9,90 Euro und 19,90 Euro erhältlich.⁶⁷

Ebenfalls dem Bereich Verbraucherinformation zuzurechnen ist das Selbstinformationssystem Infothek, das in Beratungsstellen und weiteren Standorten wie Bibliotheken den Verbrauchern gegen eine Pauschale von 1,50 Euro zur Verfügung steht. Es enthält neben Testergebnissen auch Merkblätter und Übersichten. Ergänzend sind Informationen auch im Internet abrufbar.⁶⁸

Darüber hinaus werden zur Verbraucherbildung Vorträge, Seminare, Ausstellungen und ähnliche Aktionen angeboten.⁶⁹ Die Information der Verbraucher erfolgt nicht zuletzt auch durch Stellungnahmen in den Medien, um eine breite Öffentlichkeit erreichen zu können.⁷⁰

5.1.3.4.3 Interessenvertretung

Unter dem Begriff Interessenvertretung wird neben der Vertretung der Verbraucherinteressen auf politisch-parlamentarischer Ebene auch die Verfolgung von Rechtsverstößen durch Abmahnungen und Klagen verstanden. Grundsätzlich sind die Verbraucherzentralen mit den gleichen Klagebefugnissen ausgestattet wie der Bundesverband, können also gegen UWG-Verstöße, unseriöse Allgemeine Geschäftsbedingungen oder gegen Verletzungen anderer Verbraucherschutzbestimmungen vorgehen. Der Grundsatz heißt dabei, dass durch die Verbraucherzentrale bevorzugt die Rechtsverstöße mit einem regionalen Bezug verfolgt werden; durch den Bundesverband solche mit Bezug zur Bundesebene. Die Kenntnisse aus der Beratungstätigkeit

⁶⁶ Vgl. Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. 2008h.

⁶⁷ Vgl. Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. o.J.f.

⁶⁸ Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. o.J.d und Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. o.J.c.

⁶⁹ Vgl. Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. o.J.d.

werden neben der Weiterentwicklung des Beratungsangebotes insbesondere zur Geltendmachung von Verbraucherinteressen zugunsten der Allgemeinheit genutzt.⁷¹

5.1.3.5 Finanzierung

In einer Vereinbarung zwischen der Verbraucherzentrale und der Landesregierung Nordrhein-Westfalens vom 31. Juli 2007 wurde – neben anderen Aspekten – die Höhe der institutionellen Förderung des Landes für die Jahre 2007 bis 2010 als Festbetrag bestimmt. Weiterhin wurde ein Mindestbetrag für die Projektförderung festgelegt. Dadurch soll eine jährliche Entscheidung über die Höhe der Landesförderung vermieden und die Planungssicherheit für die Verbraucherzentrale erhöht werden. Während die Vereinbarung eine institutionelle Förderung auf annähernd stabilem Niveau vorsieht, sind bei den Projektzuwendungen Kürzungen geplant.⁷²

Im Berichtsjahr 2007 beläuft sich die institutionelle Förderung des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen auf ca. 35 Prozent des Gesamtetats der Verbraucherzentrale.⁷³ Weitere Mittel der öffentlichen Hand, die im Rahmen der Projektförderung oder durch die Kommunen bereitgestellt werden, lassen den Anteil öffentlicher Zuwendungen an den Gesamteinnahmen auf insgesamt 75 Prozent steigen. Die übrigen 25 Prozent erwirtschaftet die Verbraucherzentrale selbst durch den Verkauf von Ratgebern, die Erhebung von Entgelten für Beratungen u. ä. sowie durch Spenden (vgl. Tabelle 4).

⁷⁰ Vgl. Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. 2008c, S. 50.

⁷¹ Vgl. Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. 2007b.

⁷² Vgl. Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V., Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2007, S. 6 f. sowie Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. 2008c, S. 7 f.

⁷³ Vgl. hierzu und im Folgenden Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. 2008c, S. 55 sowie ergänzend Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V., Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2007, S. 6 f.

Tabelle 4: Zusammensetzung der Einnahmen der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen 2007

Finanzierungsformen	Euro	Prozent
Öffentliche Förderung	18.900.500	75,27
Institutionell MUNLV	8.900.000	35,45
Projekte	3.221.000	12,83
o Wirtschaftlicher Verbraucherschutz BMELV	745.000	2,97
o Ernährung BMELV		
o Ernährung MUNLV	862.300	3,43
o MGFFI	440.400	1,75
o MWME	1.173.300	4,67
Kommunen	6.765.700	26,95
EU	13.800	0,05
Eigeneinnahmen	4.369.600	17,40
Beteiligungen	1.262.100	5,03
Sonstige Einnahmen	576.800	2,30
Summe	25.109.100	100,00

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. 2008c, S. 55.

5.1.3.6 Projekte mit Anbieterbeteiligung

5.1.3.6.1 *Projekt Anbietermitfinanzierung der Verbraucherarbeit als gesellschaftliches Engagement von Unternehmen (ANFIV)*

Seit 2006 wurde durch den Förderverein der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen das Projekt ANFIV durchgeführt, dessen Ziel es war, das Konzept für einen Verein zu erarbeiten, der eine Plattform für Gespräche zwischen Verbraucherzentralen und Unternehmen bietet. Geplant war, die Mitgliedsbeiträge den Verbraucherzentralen für Projekte zur Verfügung zu stellen, wobei es sich um eine Teilfinanzierung, d. h. eine Anbietermitfinanzierung und nicht um einen Ersatz öffentlicher Mittel gehandelt hätte. Da sich die Verbraucherzentralen und der vzbv mehrheitlich gegen eine Weiterführung von ANFIV ausgesprochen haben, wurde es Ende März 2009 eingestellt. Organisatorisch wurde das Projekt vom Förderverein der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen getragen; finanziert wurde es durch *CosmosDirekt*, die *Deutsche Postbank*, *ING-DiBa* und die Stadtwerke Düsseldorf mit jeweils 12.500 Euro pro Jahr.⁷⁴

5.1.3.6.2 *Weitere Vorhaben*

- BKK-Pflegehotline

⁷⁴ Vgl. Förderverein der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. 2008a; Förderverein der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. 2009 sowie Förderverein der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. 2008b.

Mit der im Sozialgesetzbuch XI (SGB XI) in § 7 Abs. 4 verankert Regelung, dass sich die Pflegekassen an der Finanzierung und Organisation von unabhängigen Beratungsangeboten anderer Träger beteiligen können, wurde die Grundlage für einen Vertrag zwischen dem Verbraucherzentrale Bundesverband und dem Betriebskrankenkassen (BKK) Bundesverband geschaffen.⁷⁵ Zu den vier Themengebieten Patientenverfügung, Vertragsberatung, alternative Wohnformen sowie Unterhaltsrecht und Sozialhilfe wurden kostenpflichtige Telefon-Hotlines eingerichtet; über die Telefongebühren hinaus fallen für die Interessenten keine Kosten an. Das zweijährige Pilotprojekt endete im April 2009⁷⁶ und wurde durch den Bundesverband der Betriebskrankenkassen mit rund 200.000 Euro jährlich unterstützt.⁷⁷ In den Geschäftsjahren 2007 und 2008 erhielt die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen als eine von acht partizipierenden Verbraucherzentralen 15.260 Euro bzw. 30.260,75 Euro.⁷⁸

- Schlichtungsstelle Nachverkehr

Die Schlichtungsstelle wurde 2001 im Rahmen eines Qualitätsprogramms durch das Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBV) als neutrale, landesweite Anlaufstelle für Beschwerden und Entschädigungsforderungen im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) ins Leben gerufen. Betrieben wurde sie bis November 2008 durch die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen, seitdem nimmt der gemeinnützige Verein Schlichtungsstelle Nahverkehr e. V. diese Aufgabe wahr. Dem Verein gehören neben der Verbraucherzentrale der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen sowie über 30 nordrhein-westfälische Verkehrsunternehmen an. Die Verbraucherzentrale und der Unternehmensverband fungieren als gleichberechtigte Träger der Schlichtungsstelle, die bislang durch das Land Nordrhein-Westfalen gefördert wird. Diese Finanzierung unterteilt sich in einen Sockelbetrag und eine Fallpauschale. Während der Sockelbetrag konstant bleibt, wird die Fallpauschale ab Herbst 2009 durch das MBV jährlich

⁷⁵ Vgl. BKK Bundesverband 2007.

⁷⁶ Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2007.

⁷⁷ Vgl. Verbraucherzentralen und Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2007, S. 6.

⁷⁸ Vgl. Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. 2009b und Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. 2008d.

um 20 Prozent gekürzt. Ausgeglichen werden soll dies durch Finanzierungsbeiträge des Vereins Schlichtungsstelle Nahverkehr.⁷⁹

- WDR-Kooperation

Im Herbst 2008 startete eine zunächst auf ein Jahr angelegte Kooperation der Verbraucherzentrale mit dem Westdeutschen Rundfunk (WDR), um neben WDR und Gebühreneinzugszentrale (GEZ) eine weitere Informationsstelle zum Thema Rundfunkgebühren einzurichten. In sieben Beratungsstellen der Verbraucherzentrale im Großraum Essen wird u. a. Hilfe bei Beschwerden zu Gebührenentscheiden des WDR und der GEZ sowie Konfliktlösungen bei Gebührenforderungen gegenüber verschuldeten Haushalten angeboten.⁸⁰ Im Jahr 2008 erhielt die Verbraucherzentrale für die Durchführung des Projektes eine Zuwendung durch den WDR in Höhe von 30.101,75 Euro.⁸¹ Nach einer Evaluation im Herbst dieses Jahres wird über eine Weiterführung des Projektes entschieden.

- Kooperation zur Studienfinanzierung NRW.Bank

Die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen führt in Kooperation mit der NRW.Bank Vorträge zum Thema Studienfinanzierung durch und erhielt dafür im abgelaufenen Berichtsjahr 43.306,72 Euro, im Jahr 2007 30.000 Euro.⁸²

5.1.4 Verbraucherzentralen der anderen Bundesländer

Die in jedem Bundesland existierenden Verbraucherzentralen sind alle in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins organisiert. Unterschiede bestehen in Bezug auf die Organe des jeweiligen Vereins. So werden die Geschäfte bei einem Teil der Verbraucherzentralen von Vorständen geführt, deren Tätigkeit wiederum von einem Verwaltungsrat überwacht wird. Bei einem anderen Teil obliegt die Überwachung dem Vorstand und das Führen der Geschäfte einem Geschäftsführer. Verschieden ist auch die Zusammensetzung der Mitgliederversammlungen. Während juristische Personen, vor allem die Verbraucherarbeit unterstützende Verbände als

⁷⁹ Vgl. Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 2009.

⁸⁰ Vgl. Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. 2008f.

⁸¹ Vgl. Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. 2009b.

⁸² Vgl. Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. 2009b; Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. 2008d.

ordentliche Mitglieder bei allen Verbraucherzentralen aufgenommen werden, sind Einzelmitgliedschaften nicht bei allen Verbraucherzentralen zulässig. Werden natürliche Personen aufgenommen, ist ihr Status als Mitglied verschiedenartig. Zum einen erfolgt die Aufnahme als ordentliches Mitglied, zum anderen als außerordentliches Mitglied ohne Stimmrecht bzw. als Fördermitglied. Bei einigen Verbraucherzentralen bestehen Fördervereine, bei denen für Einzelpersonen eine Mitgliedschaft möglich ist.

Unterschiede bestehen zudem über die formale Gestaltung hinaus in der finanziellen Ausstattung der Verbraucherzentralen. So ist bspw. allein die institutionelle Landesförderung der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen weitaus größer als der Gesamtetat, der jeder der anderen 15 Verbraucherzentralen zur Verfügung steht. Die institutionelle Förderung schwankt zwischen etwa 200.000 Euro (Thüringen) und 8,9 Mio. Euro (Nordrhein-Westfalen). Der Mittelwert liegt bei ca. 1,4 Mio. Euro; der Median etwa bei 1 Mio. Euro. Die finanziellen Limitierungen führen dazu, dass die Wahrnehmung der Aufgaben durch die Verbraucherzentralen in unterschiedlichem Umfang erfolgt. Davon u. a. betroffen ist der kollektive Rechtsschutz, der nicht von allen Verbraucherzentralen selbst durchgeführt wird. Weitere Einschränkungen ergeben sich in der Verbraucherberatung, bei der Verbraucher abhängig von der Art ihrer Anfrage und des sie interessierenden Themengebietetes mit längeren Wartezeiten rechnen müssen.

Diese Wartezeiten können als Indikator für begrenzte Kapazitäten der Verbraucherzentralen herangezogen werden. Zahlen zu Verbraucherkontakten in der Beratung, bei Veranstaltungen oder die Registrierung der Besucher einer Verbraucherzentralen-Homepage sind als Indikatoren weniger geeignet, da sie von vornherein durch die im Erfassungszeitraum bestehenden Ressourcen beschränkt sind. Die Erfassung dieser Daten ist zudem technisch, insbesondere bei telefonischen Anfragen limitiert.

Durch das vom Verbraucherzentrale Bundesverband aufgebaute Intranet (Elektronisches Verbraucherzentralen-Informationssystem – *ELVIS*) sind dessen Mitgliedsorganisationen untereinander vernetzt, tauschen Dokumente aus und stimmen Standpunkte ab. Zu den für alle Mitglieder zugänglichen Inhalten gehört die Verbraucherpolitik. Da der vzbv als Dachverband der Verbraucherzentralen fungiert, können diese auf weitere Bereiche zugreifen. Beratungsstandpunkte zu rund 2.400 Themen sind so bundesweit einheitlich zugänglich. Seit 2006 ist die juristische Anbieter-

Informations-Datenbank (*AIDA*) in Betrieb, die die vom Bundesverband und den Verbraucherzentralen geführten Verfahren erfasst. Zum einen lassen sich so aktuelle Informationen zu laufenden Verfahren in Beratungen integrieren, zum anderen wird die Nachverfolgbarkeit erleichtert und die Rechtsdurchsetzung gestärkt. Des Weiteren sind über das Intranet Seminarinhalte zur Weiterbildung abrufbar.

Während mit der institutionellen Förderung keine inhaltlichen Vorgaben verbunden sind, erfolgt durch die Projektförderung eine thematische Schwerpunktsetzung durch den Zuwendungsgeber. Im Folgenden ein Überblick über einige durch den Bund finanzierte Projekte.

- Seit 1978 wird das Projekt zur Energieberatung durchgeführt. Es ist ein Gemeinschaftsprojekt der Verbraucherzentralen der Bundesländer, des Deutschen Hausfrauenbundes (Landesverband Niedersachsen) und des Verbraucherservices Bayern, koordiniert durch den Verbraucherzentrale Bundesverband und gefördert durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. Generell befasst sich die Beratung mit Energieeinsparung und der Nutzung von erneuerbaren Energien.
- Im Zeitraum vom 01. September 2008 bis zum 31. Dezember 2010 wird durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit das Projekt *Starke Verbraucher für ein gutes Klima* unterstützt. Die Projektmittel stammen aus dem Emissionshandel. Beteiligt am Projekt sind neben dem Verbraucherzentrale Bundesverband und den Verbraucherzentralen der Länder die Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen (BAGSO e. V.), der Deutsche Mieterbund (DMB e. V.), Germanwatch e. V., der Verkehrsclub Deutschland (VCD e. V.) und der Verbraucherservice im Katholischen Deutschen Frauenbund e. V. Generelles Ziel ist die Vermittlung der Leitgedanken, dass erfolgreicher Klimaschutz die Lebensqualität positiv beeinflussen kann und klimafreundliche Produkte und Dienstleistungen nicht teurer als herkömmliche sein müssen. Im Jahr 2009 zählen zu den Schwerpunktthemen Mobilität, Ernährung, Konsum, grüne Geldanlagen und Energiesparen.
- Das Bundesverbraucherministerium stellt zur Durchführung von Aufklärungsmaßnahmen des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes im Rahmen

des gleichnamigen Projektes jährlich 2,5 Mio. Euro für die Verbraucherzentralen bereit. Voraussetzung hierfür ist eine hälftige Kofinanzierung durch die Länder. Die Laufzeit des Projektes war ursprünglich auf die Jahre 2004 bis 2007 befristet; wurde aber darüber hinaus verlängert, vorerst bis 2009. Aus Sicht der Verbraucherzentralen und des Verbraucherzentrale Bundesverbandes wird es auch zukünftig durch Entwicklungen wie Deregulierung, Privatisierung, Globalisierung einen Bedarf für Verbraucherinformation und -beratung geben, der nur durch ein bundesweit koordiniertes Vorgehen sowie bundeseinheitliche Standards sichergestellt werden kann. Dies macht eine Bundesförderung erforderlich,⁸³ zumal diese Förderung als Voraussetzung betrachtet wird, aktuelle Themen des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes überhaupt der Nachfrage entsprechend durch die Verbraucherzentralen bearbeiten zu können.⁸⁴

Thematisch wurden durch das Projekt die folgenden Bereiche abgedeckt:⁸⁵

- 2004: Private Altersvorsorge; Schulden/Schuldenprävention; Telekommunikation und Mehrwertdienste.
- 2005: Grauer Kapitalmarkt; Begleitung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Veränderungen durch Verbraucherschutz (bspw. unseriöse Nebenverdienstangebote und falsche Gewinnversprechen); Telekommunikation.
- 2006: Energiepreise und Kundenrechte; Unlauterer Wettbewerb, unseriöse Marketingpraktiken und Gewinnabschöpfung; Internet, Online-Handel und Internet-Telefonie.
- 2007: Junge Leute und Geld; Telekommunikation, neue Medien und Internet; Energiepreise und Kundenrechte.
- 2008: Versicherungen, Verbraucher in der digitalen Welt, Häusliche Pflege und Pflegeversicherung.

⁸³ Vgl. Verbraucherzentralen und Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2007, S. 12.

⁸⁴ Vgl. Verbraucherzentralen und Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2007, S. 21.

⁸⁵ Vgl. Verbraucherzentralen und Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2007, S. 8 für die Jahre 2004 bis 2007 und Deutscher Bundestag 2008, S. 32 für 2008.

- 2009: u. a. Finanzdienstleistungen, Finanzmarktkrise.
- Ebenfalls vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz werden Projekte zur Ernährungsaufklärung gefördert. Sie werden durch die Verbraucherzentralen in Zusammenarbeit mit dem Bundesverband durchgeführt.

Für die Durchführung der Verbraucherberatung im Interesse des Verbrauchers ist dessen Vertrauen in die beratende Institution und die durch sie bereitgestellten Informationen essentiell. Diese beiden Voraussetzungen sind nur bei einer nicht gewinnorientierten Organisationsform gegeben, bei der für den Berater bzw. die Organisation kein Anreiz besteht, die Qualität und Objektivität der Information im eigenen Interesse zu mindern. Eine staatliche institutionelle Förderung einer Nonprofit-Einrichtung ermöglicht dieser die Bereitstellung eines Beratungsangebotes in Bereichen, in denen Regeln für Beratung und Informationsvermittlung ansonsten fehlen oder keine ausreichende Wirkung entfalten. Kennzeichnend für diese Art der Verbraucherberatung ist eine Unterstützung der Ratsuchenden im Entscheidungsfindungsprozess, ohne auf ein bestimmtes Ergebnis bezüglich der Kaufentscheidung hinzuwirken.⁸⁶ Es könnte auch die Auffassung vertreten werden, dass es Aufgabe der Verbraucherzentralen ist, den Konsum durch die Beratung in gewisser Weise zu lenken. Diese Auffassung wird durch die Verbraucherzentralen in unterschiedlichem Maß geteilt.

Jedoch ist es nicht Aufgabe der Verbraucherzentralen und ist mit dem Postulat der Unabhängigkeit nicht zu vereinbaren, wenn eine Konsumlenkung durch die Beratung erfolgt.

Auf die Reklamationsberatung entfallen bei bestimmten Themengebieten zwischen 70 und 90 Prozent der gesamten Beratungsleistungen. Charakteristisch für diese Art der Beratung ist weiterhin, dass die Themen im Zeitablauf wechseln, sich jedoch nicht prognostizieren lässt, welche Themen künftig und für welchen Zeitraum beherrschend sein werden und sich demzufolge der entsprechende Beratungsaufwand schwer antizipieren lässt. Für die Verbraucherzentralen entsteht daher die Notwendigkeit, insbesondere personelle Ressourcen vorzuhalten, durch die die Abdeckung eines breiten Themenspektrums geleistet werden kann. Tatsächlich ist dies für die

Verbraucherzentralen auf Grund der begrenzten finanziellen Ausstattung nicht möglich. Dabei bildet gerade die Beratung – neben der Information – die Basis für das dritte Tätigkeitsfeld der Verbrauchzentralen, d. h. für die Interessenvertretung. Der Beratung kommt dabei eine Sensorfunktion am Markt bzw. am Verbraucher zu, die dazu dient, aktuelle Themen aufzugreifen und weitere Schritte, etwa in Form von Abmahn- und Klagetätigkeiten oder durch das Einbringen in politische Prozesse, einzuleiten. Die Arbeit einer Verbraucherzentrale bleibt dabei nicht auf ihr Bundesland beschränkt, sondern wirkt im Zusammenspiel mit den Verbraucherzentralen der anderen Länder und dem Bundesverband auch übergreifend.

Wenn auch Unterschiede zwischen den einzelnen Verbraucherzentralen bestehen, so liegt die bereits angesprochene Personalausstattung bei 14 der 16 Einrichtungen unter zwei Stellen bezogen auf 100.000 Einwohner.⁸⁷ Damit verbunden ist eine schlechte Erreichbarkeit der Verbraucherzentralen, die anhand mehrerer Indikatoren festgestellt werden kann, wie Öffnungszeiten der Beratungsstellen, telefonische Erreichbarkeit, E-Mail-Beratungsangebote und geographischer Erreichbarkeit. Auch wenn beispielsweise die E-Mail ein modernes Beratungsinstrument darstellt, sind zum einen nicht alle Anfragen für diese Form geeignet, zum anderen lassen begrenzte personelle Kapazitäten in den Verbraucherzentralen nur eine eingeschränkte Bearbeitung zu. So wird beispielsweise von zwei der Verbraucherzentralen keine E-Mail-Beratung angeboten. Hinzu kommt, dass nicht alle Verbraucher über die technischen Voraussetzungen und das entsprechende Wissen verfügen, um dieses Kommunikationsinstrument nutzen zu können. Die telefonische Erreichbarkeit für Erstkontakte wird im Verbraucherschutzindex 2008 bei der Mehrzahl der Verbraucherzentralen als gut oder sehr gut eingeschätzt. Jedoch werden hier nur die Stunden bewertet, in denen eine Erreichbarkeit grundsätzlich möglich ist. Es werden keine Angaben zu Wartezeiten gemacht, ebenso wenig wie zu Anrufern, die keinen Gesprächspartner erreichen konnten. Besonders deutlich wurden jedoch die Defizite bei der telefonischen Erreichbarkeit bei der Finanzmarktkrise, als im Herbst des vergangenen Jahres innerhalb weniger Tage zehntausende Anrufe bei den Verbraucherzentralen eingingen und der Bund darauf mit der Bereitstellung von Fördermitteln für

⁸⁶ Vgl. Benner, Weiser 2009.

⁸⁷ Vgl. hierzu und im Folgenden zu den statistischen Angaben Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2008a, S. 30 ff. sowie die D-Indikatoren im dortigen Anhang. Ergänzend werden Aussagen aus Gesprächen mit Vertretern der Verbraucherzentralen verwendet.

eine spezielle Hotline reagierte.⁸⁸ Am differenziertesten ist das Bild zur geographischen Erreichbarkeit. Das Einzugsgebiet einer Beratungsstelle hat etwa einen Radius von 25 Kilometern. Ausgehend davon decken einige Verbraucherzentralen über 90 Prozent der Landesfläche ab. Dazu gehören erwartungsgemäß die Stadtstaaten sowie zwei weitere Bundesländer. Nordrhein-Westfalen mit seinem sehr gut ausgebauten Beratungsstellennetz verfügt über eine Abdeckung von über 80 Prozent. Jedoch liegt die Abdeckung in drei Bundesländern unter 50 Prozent.⁸⁹

In der Folge sind die ohnehin auf niedrigem Niveau liegenden Individualberatungen weiter zurückgegangen bzw. haben stagniert. Ein Grund liegt in der rückläufigen Landesförderung, die im Durchschnitt lediglich 0,35 Euro pro Einwohner beträgt.⁹⁰ Jedoch wäre eine auf die Verbraucherberatung fokussierte Sicht der Tätigkeiten der Verbraucherzentralen zu eng. Die Beratung wird von Menschen aufgesucht, um bestimmte Frage- oder Problemstellungen zu klären. Jedoch handelt es sich dabei in der Regel um mit einem gewissen Maß an Vorbildung versehene Verbraucher der Mittelschicht und nicht wie oftmals angenommen, Menschen unterer sozialer Schichten. Diese können beispielsweise über Vorträge besser erreicht werden. Letztlich fehlen aber die Mittel, um präventive Information und Bildung über Kampagnen und Öffentlichkeitsarbeit anzubieten, ebenso wie für die Mitwirkung bei Rechtsdurchsetzung und Interessenvertretung mitzuwirken. Mit Maßnahmen in diesen Bereichen lässt sich jedoch u. U. eine breitere Wirkung als mit Individualberatungen erzielen.

Im Durchschnitt der Verbraucherzentralen liegen die Eigeneinnahmen heute bei etwa 20 Prozent, die öffentliche Förderung insgesamt bei ca. 74 Prozent (vgl. Tabelle 6). Damit macht die Förderung durch die öffentlichen Haushalte heute einen geringeren Anteil aus als zu Zeiten des Gutachtens von *Nassua/Lübke*; damals lag dieser noch bei etwa 83 Prozent.⁹¹ Die Prognosen des damaligen Gutachtens bezüglich des erzielbaren Eigeneinnahmenanteils wurden erfüllt; bei einigen der alten Bundesländer liegen die Werte sogar weit über den prognostizierten 15 bis 20 Prozent, in drei Fällen jedoch weit darunter. Wie damals erwartet sind die Eigeneinnahmen in den Verbraucherzentralen der neuen Bundesländer tendenziell niedriger als in denen der al-

⁸⁸ Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2009b, S. 93.

⁸⁹ Vgl. zu den statistischen Angaben Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2008a, S. 30 ff. sowie die D-Indikatoren im dortigen Anhang.

⁹⁰ Vgl. zu den statistischen Angaben Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2008a, S. 30 ff. sowie die D-Indikatoren im dortigen Anhang.

⁹¹ Vgl. Nassua, Lübke 1996, S. 66.

ten.⁹² Umstritten innerhalb des Kreises der Verbraucherzentralen ist der Umgang mit Unternehmensspenden. Zum Beispiel werden von manchen Verbraucherzentralen Spenden von öffentlichen Unternehmen wie Stadtwerken angenommen. Eine Anbieterkooperation in Form eines Dienstleistungsaustauschs (regulär vergütete Vorträge in Unternehmen mit der Zielgruppe der Mitarbeiter in ihrer Rolle als Verbraucher) wird generell unkritisch betrachtet. Einigkeit besteht zwischen den Verbraucherzentralen zudem dahingehend, dass eine Beteiligung der Anbieter auf freiwilliger Basis kein großes Finanzierungspotential bietet. Der Grund liegt in den Kriterien, an die die Verbraucherzentralen eine Spendenannahme knüpfen, wie Bedingungsfreiheit, Transparenz, d. h. Veröffentlichung der Spenden durch die Verbraucherzentrale, sowie ein Verbot für den Anbieter, mit der Spende zu werben.⁹³ Somit bestehen nur in sehr geringem Umfang Anreize für Unternehmen, die Verbraucherzentralen zu unterstützen.

5.1.5 Europäisches Verbraucherzentrum Deutschland (EVZ)

Das Europäische Verbraucherzentrum Deutschland mit seinen zwei Standorten in Kehl und in Kiel ist Mitglied des Netzwerks der Europäischen Verbraucherzentren (European Consumer Centres Network, EEC-Net), das zu Beginn des Jahres 2005 aus der Taufe gehoben wurde.

Das Netzwerk der Europäischen Verbraucherzentren vereint zwei nacheinander von der EU-Kommission ins Leben gerufene Netzwerke. Das erste war seit Anfang der 1990er Jahre das Netzwerk der so genannten Euroguichets für die Information, Beratung und Rechtsvertretung von Verbrauchern im gemeinsamen Binnenmarkt. Das andere (EEJ-Net), 2001 gegründet, bestand aus den so genannten Clearingstellen. Sie hatten die Aufgabe, Verbrauchern dabei zu helfen, Rechtsstreitigkeiten mit Unternehmen im EU-Ausland auf dem Wege der Schlichtung beizulegen.

Seit Jahresbeginn 2005 können sich Verbraucher in Deutschland für Rat und Hilfe in grenzüberschreitenden Fragen an eine nunmehr einheitlich auftretende Organisation wenden: das Europäische Verbraucherzentrum (EVZ) Deutschland. In Kehl und in Kiel erhalten Verbraucher Informationen rund um den Erwerb von Waren und

⁹² Vgl. Nassua, Lübke 1996, S. 239. Die heutigen Vergleichswerte basieren auf den Daten aus den Jahresberichten des Jahres 2007 (Hamburg 2006) der Verbraucherzentralen und wurden durch eigene Berechnungen ermittelt.

⁹³ Vgl. Weiser et al. 2007, S. 2, 4.

Dienstleistungen im EU-Ausland. Die Mitarbeiter in Kehl helfen Verbrauchern außerdem weiter, wenn diese eine Rechtstreitigkeit mit Anbietern oder Dienstleistern im EU-Ausland haben, die sie außergerichtlich beilegen wollen.

Die Juristen der Deutschen Verbindungsstelle für Schlichtung arbeiten in Kehl am Rhein unter einem Dach mit dem Europäischen Verbraucherzentrum Frankreich. Der deutsch-französische Verein Euro-Info-Verbraucher e. V. ist Sitz und Träger beider Einrichtungen. Das EVZ wird mit öffentlichen Mitteln des Bundesministeriums der Justiz und der Europäischen Kommission gefördert.

Die deutsche Verbindungsstelle für Schlichtung wurde eingerichtet, um in grenzüberschreitenden Verbraucher-Streitfällen innerhalb der EU zu vermitteln. Das heißt, dass die Rechtsberater eines Europäischen Verbraucherzentrums immer dann eingeschaltet werden können, wenn die Parteien – der Verbraucher einerseits und der Händler oder Dienstleister andererseits – aus einem jeweils anderen Mitgliedsland der EU stammen.

Das Netz der Europäischen Verbraucherzentren, auch ECC-Net (European Consumer Centres' Network), ist ein europaweites Netzwerk, das Verbraucher über ihre Rechte und Pflichten beim grenzüberschreitenden Einkauf oder der Inanspruchnahme grenzüberschreitender Dienstleistungen informiert und auch bei individuellen Fragen und Problemen berät. Darüber hinaus unterstützt es Verbraucher bei Beschwerden gegen Unternehmer aus einem anderen Land.

Das ECC-Net erfüllt damit praktisch auf europäischer Ebene die Aufgaben, die durch die Verbraucherzentralen in Deutschland wahrgenommen werden: die Information, Beratung und insbesondere auch Rechtsberatung der Verbraucher. Auf Grund des Auftrags der Europäischen Kommission beschränkt sich dieses jedoch auf den grenzüberschreitenden Verkehr von Waren und Dienstleistungen.

Das Netzwerk der Europäischen Verbraucherzentren ist Teil des Beschwerdemanagementsystems der Europäischen Kommission auf europäischer Ebene. Im Netzwerk der Europäischen Verbraucherzentren sind 29 Länder vertreten: 27 EU-Mitgliedstaaten sowie zusätzlich Island und Norwegen.

Das Beschwerdemanagement in Bezug auf den grenzüberschreitenden Verkehr mit Waren und Dienstleistungen wird im Rahmen des so genannten Verbraucherbar-

meters (Consumer Markets Scoreboard, CMS) weiterentwickelt. Das Verbraucherbarometer ist ein Instrument der Europäischen Kommission um zu identifizieren, in welchen Bereichen der interne Markt für Verbraucher nicht gut funktioniert und wo staatliche Eingriffe nötig sind. Damit wird das europäische Beschwerdemanagementsystem um ein Beschwerdemonitoringsystem erweitert. Vorrangiges Ziel des Verbraucherbarometers ist es, die Bereiche zu ermitteln, in denen der Binnenmarkt nicht zufriedenstellend für den Verbraucher funktioniert. Das Verbraucherbarometer wurde im Rahmen der Überwachung des einheitlichen Binnenmarktes entwickelt.

Das Verbraucherbarometer dient dazu, die Märkte aus der Sicht der Verbraucher zu überwachen und zu kontrollieren und gliedert sich in zwei Phasen. In der ersten Phase erfolgt ein umfassendes Screening der Einzelhandelsmärkte anhand fünf verbraucherrelevanter Schlüsselindikatoren – Preisniveau, Beschwerden, Wechselmöglichkeiten, Verbraucherezufriedenheit und Sicherheit. Ziel ist es, Anzeichen auszumachen, die auf eventuelle Marktstörungen hinweisen. Solche Störungen, die auf Praktiken hindeuten könnten, welche die Kaufentscheidung der Verbraucher manipulieren und den Wettbewerb im Einzelhandel behindern, geben dann unter Umständen den Anstoß für die zweite Phase – eine grundlegende, zielgerichtete Überprüfung der Verbrauchermärkte und anschließende Korrekturmaßnahmen. Im Rahmen dieses weitreichenden neuen Systems zur Beobachtung von Verbrauchermärkten werden auch die Rahmenbedingungen für die Verbraucher in den verschiedenen Mitgliedstaaten und der Integrationsgrad des Einzelhandelsbinnenmarkts verglichen.⁹⁴ Die aktuell vorliegenden Daten belegen eine hohe Anzahl von Beschwerden in den Dienstleistungsmärkten, vor allem in den Bereichen Verkehr und Kommunikation (Telekommunikation und Postdienste), sowie in der Gruppe, die die Bereiche Banken und Versicherungen umfasst.⁹⁵ Zurzeit werden vier Sektoren detailliert untersucht: der Agrar- und Lebensmittelsektor (food supply-chain), der Handel (retail sector) und die Märkte für elektronische und pharmazeutische Produkte (electrical goods and pharmaceutical industries).⁹⁶

Das Verbraucherbarometer wird als eine Hilfestellung für die Weiterentwicklung der Verbraucher- und Wettbewerbspolitik betrachtet. Es dient dazu, die Bereiche zu identifizieren, in denen es zu Problemen kommt, diese Probleme zu erkennen und

⁹⁴ Europäische Union 2008.

⁹⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2009a.

durch geeignete gesetzgeberische oder politische Maßnahmen zu einer Behebung dieser Probleme beizutragen.

Am 29. Januar 2008 nahm die Kommission die Mitteilung *Überwachung von verbraucherrelevanten Ergebnissen im Binnenmarkt: das Verbraucherbarometer* sowie das begleitende Arbeitsdokument der Dienststellen der Kommission, die erste Ausgabe des Verbraucherbarometers, an. Die Initiative einer Binnenmarktüberwachung im Interesse der Verbraucher geht auf die Überprüfung des Binnenmarkts zurück, in deren Rahmen mehr Bürgernähe, eine bessere Berücksichtigung der Anliegen der Bürgerinnen und Bürger und eine Politik, die stärker faktenbasiert ist und von einem besseren Verständnis der praktischen Auswirkungen auf die Verbraucher getragen wird, gefordert wurden. In seinen Schlussfolgerungen zum Thema Binnenmarkt vom 25. Februar 2008, die der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 13./14. März 2008 bestätigte, begrüßte der Rat (Wettbewerbsfähigkeit) „die Absicht der Kommission, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten [...] einen Verbrauchermarktanzeiger und neue Verbraucherpreisdaten zu entwickeln.“ Am 18. November 2008 nahm das Europäische Parlament einen Bericht an, in dem es die Methodik und die Indikatoren befürwortet und sich für weitere Daten zur Handlungskompetenz der Verbraucher ausspricht. Das Europäische Parlament betonte zudem, wie wichtig es ist, dass die Mitgliedstaaten eng zusammenarbeiten und die Ergebnisse einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.⁹⁷

In einigen europäischen Ländern werden auch die nationalen Märkte aus der Verbrauchersicht überwacht. In Dänemark, Norwegen und dem Vereinigten Königreich wird jährlich ein Zufriedenheitsindex der Verbraucher für eine Reihe von Märkten (im Falle von Dänemark beispielsweise für 57 Märkte) ermittelt. Frankreich, das Vereinigte Königreich und Portugal haben umfassende Verbraucherbeschwerdemanagementsysteme entwickelt.⁹⁸

Verbraucherbeschwerden werden von der Seite der Europäischen Kommission als wichtiger Indikator betrachtet, um Märkte zu identifizieren, die nicht zufriedenstellend funktionieren. In 2008 wurde daher von der Europäischen Kommission eine *Public Consultation on developing a harmonised methodology for classifying and reporting*

⁹⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2009a.

⁹⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2009a.

⁹⁸ Commission of European Communities 2009, S. 7.

consumer complaints across the European Union durchgeführt. Diese Anhörung kommt zu dem Ergebnis, dass 50 Prozent der angehörten Organisationen und Institutionen die Einführung eines freiwilligen Systems zur Berichterstattung und Klassifizierung von Verbraucherbeschwerden befürworten und 30 Prozent ein verpflichtendes System befürworten. Darüber hinaus bat die Kommission die Mitglieder des *Consumer Policy Networks*, d. h. die öffentlichen Einrichtungen der Verbraucherpolitik in der EU und den EFTA-Staaten, um Angaben über Verbraucherbeschwerden, die von dritten Stellen, wie auch den Verbraucherzentralen, gesammelt werden. Die Länder sammeln und klassifizieren diese Daten ganz unterschiedlich.

In der Erklärung des vzbv im Rahmen der Anhörung wurde folgendermaßen Stellung genommen:

*"During the last couple of years vzbv together with the German federal consumer advice centres has developed an IT-infrastructure to collect data both about consumer complaints and enforcement activities. While the infrastructure is in place, we are now focusing on feeding the database with information. The classification we are using is according to the areas of advice: construction/energy/environment; food and nutrition; finances and insurances; travel/leisure/mobility; health; telecommunication/media; and markets and law."*⁹⁹

Diese Entwicklungen sind aus zwei Gründen für die vorliegende Untersuchung von Interesse. Zum ersten wird deutlich, dass die Verbraucherorganisationen mit dem Beschwerdemanagement eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen. Bisher werden diese Daten (in Deutschland) noch nicht systematisch gesammelt und zusammengeführt. Diese Daten könnten die Grundlage für eine verbesserte und systematische öffentliche Überwachung der Märkte auch und insbesondere auf nationaler Ebene bilden. Nicht nur der europäische Gesetzgeber, sondern auch und gerade der deutsche Gesetzgeber könnte ein Beschwerdemanagementsystem mit einem systematischen Beschwerdemonitoring nutzen, um die Märkte besser zu überwachen und frühzeitig auf Probleme aufmerksam zu werden, die "vor Ort", d. h. in den Verbraucherzentralen offenkundig werden. Zum zweiten wird deutlich, dass in Deutschland Defizite in der Klassifizierung und Sammlung der Verbraucherbeschwerden bestehen. Ein Beschwerdemanagement ist für jedes privatwirtschaftliche Unternehmen

⁹⁹ Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2008g.

Teil der Unternehmensorganisation und oft Teil eines Qualitätsmanagementsystems, wenn ein solches etabliert ist. Die Verbraucherzentralen können als Teil des öffentlichen Beschwerdemanagementsystems betrachtet werden. Doch es gilt, dieses weiterzuentwickeln. Die Initiative der Europäischen Kommission könnte hier zum Anlass genommen werden, ein nationales Verbraucherbeschwerdemonitoringsystem zu etablieren und so das öffentliche Beschwerdemanagementsystem weiterzuentwickeln.

5.1.6 Finanzierung der Verbraucherarbeit

Es hat sich in Deutschland ein institutionelles Arrangement in der Verbraucherarbeit etabliert, welches durch eine Dreiteilung gekennzeichnet ist. Die Verteilung der Aufgaben zwischen den untersuchten Organisationen ist in der folgenden Tabelle abgebildet.

Tabelle 5: Aufgaben der untersuchten Verbraucherorganisationen in Deutschland

	Stiftung Warentest	vzbv	VZ (NRW)
Verbraucherberatung			☞
Verbraucherinformation	☞	☞	☞
Verbraucherbildung	☞	☞	☞
Interessenvertretung		☞	☞

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Nassua, Lübke 1996, S. 112.

Die Aufgabe der Stiftung Warentest liegt in der Verbraucherinformation und -bildung und wird durch die Verbreitung von Testergebnissen von Waren und Dienstleistungen durch verschiedene Publikationen umgesetzt. Dies ermöglicht es der Stiftung, von den betrachteten Organisationen den größten Anteil ihres Gesamtetats durch eigene Einnahmen zu erwirtschaften. Genutzt wird dabei die Zahlungsbereitschaft der Verbraucher. Nach einem starken Wachstum der eigenen Mittel zu Beginn der 1990er Jahre, begründet in den gestiegenen Verkaufszahlen der Zeitschriften *test* und *Finanztest*, und einem Rückgang bei den Eigeneinnahmen ab 1997, der von relativ starken Schwankungen gekennzeichnet war, ist ab 2003 eine Phase der Konsolidierung der Eigeneinnahmen zu erkennen.¹⁰⁰ Eine sich abzeichnende Entwicklung ist die sinkende Bedeutung des Abonnements; der Trend geht beim Verbraucher dahin, sich mit Informationen zu versorgen, wenn diese gerade benötigt werden. Die Stiftung Warentest entspricht dem mit ihrem Internetangebot, über das Artikel einzeln

¹⁰⁰ Vgl. Stiftung Warentest 2008a, S. 58.

abrufbar sind. Die Bedeutung des Internets liegt momentan jedoch noch darin, neue Abonnenten für die Zeitschriften zu gewinnen.¹⁰¹ Nach zwei starken Kürzungen der Ausgleichszahlungen durch die Stifterin in 2000 und 2001 (unter 6 Mio. Euro) wurde sie wieder auf 6,5 Mio. Euro angehoben. Im Jahr 2007 wurden die Ausgleichszahlungen auf 6 Mio. Euro gesenkt.¹⁰² Aufgrund des für eine Eigenfinanzierung zu geringen Stiftungskapitals ist die Stiftung auch weiterhin auf diese Zahlung angewiesen.

Ein Schritt in Richtung Unabhängigkeit der Stiftung Warentest ist der Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags aus dem November 2008, eine Verpflichtungsermächtigung zugunsten der Stiftung Warentest für die Jahre 2010 bis 2012 in Höhe von insgesamt 50 Mio. Euro auszubringen.¹⁰³ Um jedoch die jährliche Zuwendung des Bundes durch Erträge des Stiftungskapitals zu ersetzen, wäre eine Erhöhung des Stiftungsvermögens auf etwa 200 Mio. Euro notwendig.¹⁰⁴ Gänzlich abgelehnt wird von Seiten der Stiftung Warentest die Finanzierung durch die Anbieterseite, weil sie dadurch das Verbrauchervertrauen in ihre Unabhängigkeit gefährdet sieht. Lediglich eine pauschalierte Bearbeitungs- und Aufwandsentschädigung für die Werbung mit Untersuchungsergebnissen der Stiftung wird von Anbietern erhoben.¹⁰⁵

Der Verbraucherzentrale Bundesverband wird in hohem Maße durch öffentliche Mittel finanziert. Bereits die institutionelle Förderung durch das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz beträgt mehr als 60 Prozent. Außerdem sind die Möglichkeiten zur Erzielung von Eigeneinnahmen sehr begrenzt. Beides ist auf das Tätigkeitsfeld des vzbv zurückzuführen. Ihm obliegen neben Verbraucherinformation und -bildung in erster Linie die verbrauchspolitische Interessenvertretung und das Vorgehen gegen Verstöße gegen Verbraucherschutzbestimmungen. Eigeneinnahmen werden durch den Verkauf von Ratgebern generiert, über eine Verlagsgesellschaft in Kooperation mit Verbraucherzentralen. Nicht abschließend ist zwischen Verbraucherzentralen und dem Bundesverband geklärt, ob der Vertrieb der Ratgeber ein allein den Verbraucherzentralen zuzuordnender Tätigkeitsbereich ist oder ob die Einbeziehung des Bundesverbandes gerechtfertigt ist. Insgesamt hat der Ratgeberverkauf in der Vergangenheit aber durch eine allgemeine Schwäche in die-

¹⁰¹ Vgl. Stiftung Warentest 2008a, S. 34.

¹⁰² Vgl. Stiftung Warentest 2008a, S. 58.

¹⁰³ Vgl. Kampeter, Klöckner 2008.

¹⁰⁴ Zugrunde liegen eigene Berechnungen mit einer angenommenen Verzinsung von drei Prozent.

¹⁰⁵ Vgl. Stiftung Warentest o.J.b.

sem Bereich gelitten. Über den Ratgeberverkauf hinaus erzielt der vzbv Einnahmen durch die Beiträge seiner Mitgliedsorganisationen; 2007 in Höhe von 23.550 Euro. Beitragssatzerhöhungen werden als kein adäquates Mittel angesehen, höhere Einnahmen zu erzielen, da die Verbraucherzentralen sowie die weiteren Mitgliederorganisationen dieses nicht leisten können. Einzelmitgliedschaften von natürlichen Personen sind in der Satzung nicht vorgesehen; es ist außerdem mehr als fraglich, ob angesichts der Aufgabenschwerpunkte des vzbv überhaupt Verbraucher in ausreichender Zahl für eine Mitgliedschaft interessiert werden könnten. Schließlich gäbe es die Möglichkeit, die Teilnahme an den vom vzbv organisierten verbraucherpolitischen Veranstaltungen kostenpflichtig anzubieten. Dies würde jedoch nicht dem Charakter der Veranstaltungen entsprechen, die als Forum für Gedankenaustausch auf eine möglichst große Teilnehmerzahl angewiesen sind. Zum anderen spiegelt sich in den Aufgaben auch der öffentliche Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes wider, was eine Förderung durch die öffentliche Hand rechtfertigt. Eine Anbieterbeteiligung an den Kosten der Verbraucherarbeit wird durch den vzbv befürwortet, gleichzeitig die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage wie bei der *UPD* gGmbH oder der BKK-Pflegehotline betont. Durch den mittelbaren Charakter einer gesetzlichen Legitimation soll die Unabhängigkeit der Anbieterbeteiligung gesichert werden. Grundsätzlich abgelehnt wird – wie von den anderen Organisationen auch – das Sponsoring durch Anbieter.

Problematisch für die untersuchten Verbraucherorganisationen ist das Fehlen einer Anspruchsgrundlage bezüglich der zweckgebundenen öffentlichen Zuwendungen. Diese werden in der Praxis zwar regelmäßig durch Bund und Länder gewährt; beruhen jedoch auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Kürzungen sind gerade bei den nicht auf einer gesetzlichen Grundlage basierenden Zuwendungen nicht auszuschließen.¹⁰⁶ Aus Sicht der Verbraucherorganisationen ist damit die Planungssicherheit stark eingeschränkt, dies schließt sowohl die Höhe der Zuwendung als auch den Zeitpunkt des Erhalts des Bewilligungsbescheides ein.

Das Fehlen einer adäquaten Grundförderung zieht bspw. im Falle der Verbraucherzentralen die Entlassung von Personal und die Schließung von Beratungsstellen nach sich, was wiederum die Generierung eigener Einnahmen erschwert. Verschiebt sich der Schwerpunkt der staatlichen Förderung von institutionellen Zuwendungen

hin zur Förderung spezieller Projekte, wird es schwieriger, Kernaufgaben wahrzunehmen.¹⁰⁷ Vor allem wird durch die Förderung bestimmter Projekte die Unabhängigkeit der Verbraucherorganisationen in dem Sinne eingeschränkt, dass durch ein Projekt ein Themenschwerpunkt festgelegt wird. Zudem setzt auch die Projektförderung auf den durch institutionelle Zuwendungen geschaffenen Strukturen auf.

¹⁰⁶ Vgl. Gollenstede, Schaffartzik 1983, S. 301; Widhopf 1990, S. 50.

¹⁰⁷ Vgl. Arkenstette 2005, S. 368.

Tabelle 6: Finanzierung der Verbraucherorganisationen 2007

Mittel	Stiftung Warentest		Verbraucherzentrale Bundesverband		Verbraucherzentrale NRW		14 Verbraucherzentralen		Gesamtsumme	
	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%
Bund institutionell**	6.000.000	11,8	8.613.384	61,9	0	0	0	0	14.613.446	11,7
Bund Projekte	1.571.000	3,1	4.071.212	29,3	745.000	3,0	5.332.943	15,5	11.717.223	9,4
Land institutionell	0	0	0	0	8.900.000	35,4	12.612.926	36,6	21.512.926	17,3
Land Projekte	0	0	0	0	2.476.000	9,9	4.209.934	12,2	6.688.895	5,4
Kommunen	0	0	0	0	6.765.700	26,9	3.140.374	9,1	9.906.074	8,0
Summe öffentliche Zuwendungen	7.571.000	14,9	12.684.596	91,2	18.886.700	75,2	25.296.178	73,3	64.438.565	51,8
Eigeneinnahmen	43.310.000	84,9	607.282	4,4	4.946.400	19,7	7.156.103	20,8	56.019.789	45,0
Sonstige Einnahmen	102.000	0,2	623.934	4,5	1.276.000	5,1	2.036.954	5,9	4.038.892	3,2
Summe Einnahmen exkl. staatliche Förderung	43.412.000	85,1	1.231.216	8,8	6.222.400	24,8	9.193.056	26,7	60.058.681	48,2
Gesamtsumme	50.983.000	100,0	13.915.811	100,0	25.109.100	100,0	34.489.234	100,0	124.497.245	100,0

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an die Geschäftsberichte der jeweiligen Organisationen.

* Es fehlen die Daten der Verbraucherzentrale Brandenburg e. V. Die Daten der Verbraucherzentrale Hamburg e. V. stammen aus dem Jahr 2006.

** Die institutionelle Förderung des BMELV beträgt planmäßig 8,7 Mio. Euro pro Jahr. Abweichungen können entstehen, wenn die bewilligte Zuwendung nicht vollständig verwendet werden kann. In der Regel werden diese Beträge in diesem Fall mit Zustimmung des BMELV im folgenden Jahr verwendet.

5.2 Ausgewählte Verbraucherorganisationen und -institutionen im europäischen Ausland

5.2.1 Österreich

5.2.1.1 Verbraucherpolitik und zuständiges Ministerium

Die Gesetzgebung im Verbraucherschutz ist in Österreich größtenteils Aufgabe der Institutionen des Bundes, während den Ländern überwiegend die Umsetzung obliegt.¹⁰⁸ Dabei sind Konsumentenschutz und -politik Querschnittsaufgaben unterschiedlicher Ressorts, dem *Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK)* kommt eine koordinierende Funktion zu, die sich insbesondere in der Beratung und Begutachtung bei Gesetzgebungsverfahren zeigt.

Über die Veröffentlichung von an Verbraucher gerichteten Informationsbroschüren hinaus publiziert das *BMASK* die Reihe *Verbraucherrecht und Verbraucherpolitik*, das *Konsumentenpolitische Jahrbuch* sowie die *Materialien Konsumentenschutz*. Daneben führt es Verbraucherberatungen durch und fördert die Rechtsdurchsetzung durch Musterprozesse und Verbandsklagen in Zusammenarbeit mit dem *Verein für Konsumenteninformation (VKI)*.

5.2.1.2 Kammer für Arbeiter und Angestellte

Als gesetzliche Interessenvertretung der Arbeitnehmer existieren in jedem Bundesland die Arbeiterkammern; ihre Dachorganisation ist die *Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte* mit Sitz in Wien. Grundlage für Regelungen zur Mitgliedschaft, Finanzierung und der Aufgabengebiete ist das *Bundesgesetz über die Kammern für Arbeiter und Angestellte und die Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (Arbeiterkammergesetz - AKG)*. Grundsätzlich sind alle Arbeitnehmer sowie Arbeitslose im Anschluss an ein Beschäftigungsverhältnis zur Mitgliedschaft in der jeweiligen regionalen Arbeiterkammer verpflichtet. Davon ausgenommen sind u. a. Teile der öffentlich Beschäftigten, leitenden Angestellte oder Freiberufler.

Zu den Aufgaben der Arbeiterkammer zählen bspw. die nationale und internationale Interessenvertretung der Arbeitnehmer, die Formulierung von Gesetzesvorschlägen und die Mitarbeit in Gremien. Speziell an Mitglieder gerichtete Angebote gibt es in

¹⁰⁸ Vgl. hierzu und im Folgenden u. a. Bundesministerium für Soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz 2007; Kollmann 2004; European Commission. Directorate General for Health and Consumers 2009a; Reiffenstein, Blaschek 2007.

den Bereichen Rechtsberatung einschließlich des Rechtsschutzes bei gerichtlicher Vertretung, Sozialversicherung, Lohn und Steuer, Umweltschutz, Bildung sowie Konsumentenschutz. Während die Leistungen der Kammern für ihre Mitglieder gratis sind, werden im Bereich Konsumentenschutz auch für Nichtmitglieder kostenlose Beratungen sowie außergerichtliche Vertretung angeboten. Dafür erhielt bspw. die *Arbeiterkammer Oberösterreich* 2007 vom Amt der Landesregierung Oberösterreich einen finanziellen Zuschuss in Höhe von 100.000 Euro.

Die Mitglieder sind zur Leistung der sog. Kammerumlage verpflichtet. Diese beträgt 0,5 Prozent des Bruttoeinkommens bis zur Höchstbemessungsgrundlage der Sozialversicherung. Für den einzelnen Arbeitnehmer sind das im Durchschnitt 5,60 Euro im Monat. Der Arbeiterkammer stehen so etwa 3 Euro pro Einwohner zur Verfügung, in Deutschland liegt der vergleichbare Wert bei ca. 0,30 Euro.¹⁰⁹

5.2.1.3 Private Verbraucherorganisationen – Verein für Konsumenteninformation

Der *Verein für Konsumenteninformation* als bedeutendste private Organisation wurde im Jahr 1961 gegründet. Ihm gehören die vier Sozialpartner (*Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, Wirtschaftskammer Österreich, Österreichischer Gewerkschaftsbund, Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammer Österreichs*) als ordentliche Mitglieder sowie seit 1974 die Republik Österreich, momentan vertreten durch das *BMASK* als außerordentliches Mitglied an. Darüber hinaus können natürliche und juristische Personen als Fördermitglieder aufgenommen werden.¹¹⁰

Die Zielsetzung des *VKI* besteht in der Förderung der Verbraucherinteressen. Sein Aufgabenspektrum umfasst neben der Herausgebere Tätigkeit, der Durchführung von Waren- und Dienstleistungstests, der Beratung von Konsumenten auch die verbraucherpolitische Interessenvertretung sowie die Rechtsdurchsetzung durch Musterprozesse, Verbands- und Sammelklagen.¹¹¹

Wichtigste Publikation des *VKI* ist das monatlich erscheinende Testheft *Konsument* im Jahr 2007 mit einer Auflage von 192.000 Stück, von denen 66.000 als Abonnements verkauft und 108.000 im Auftrag der *Arbeiterkammer Tirol* an dortige Haushalte verteilt wurden. Die Zahlen der Abonnements der Printversion von *Konsument*

¹⁰⁹ Vgl. Deutscher Bundestag 2007b.

¹¹⁰ Vgl. hierzu und im Folgenden Lechner 2005; Verein für Konsumenteninformation 2006, § 4 sowie Verein für Konsumenteninformation 2008, S. 44.

sind rückläufig, hingegen steigen die Online-Abonnements. Zusätzlich gibt der *VKI* Sonderhefte und Ratgeber heraus.¹¹²

Beratungen bietet der *VKI* insbesondere zu Fragen aus den Bereichen Verbraucherrecht, Wohnen, Bauen und Energie sowie Finanzen an. Abgesehen von den persönlichen Beratungen, die in Wien und Innsbruck angeboten werden, gibt es verschiedene kostenpflichtige Konsumenten- bzw. Expertenhotlines.¹¹³

Der *VKI* wird durch das *BMASK* oder die Arbeiterkammer mit der Durchführung von Untersuchungen oder gerichtlichen Prozessführung beauftragt. So wurden 2007 ca. 350 Verfahren im Auftrag der Arbeiterkammer bzw. des Ministeriums betreut, der größte Teil davon waren Musterprozesse.¹¹⁴

Die Finanzierung des *VKI* stützt sich im Wesentlichen auf zwei Säulen. Die ordentlichen Mitglieder sind gemäß den Statuten zur Zahlung eines Beitrages verpflichtet, dessen Höhe durch die Mitgliederversammlung beschlossen wird. Das außerordentliche Mitglied *BMASK* zahlt eine Basissubvention, die als Entschädigung für die Wahrnehmung einer gesellschaftlichen Aufgabe durch den *VKI* fungiert. Mitgliedsbeiträge und Subventionen machten im Jahr 2007 26 Prozent der Gesamterlöse des *VKI* aus. Der größte Teil der Erlöse – im abgelaufenen Berichtsjahr 44 Prozent – stammt aus dem Verkauf der Publikationen. Insgesamt verfügte der *VKI* 2007 über Einnahmen von fast 10 Mio. Euro.¹¹⁵

5.2.2 Großbritannien

5.2.2.1 Verbraucherpolitik und zuständiges Ministerium

Geprägt ist das britische System von der Aufgabeteilung zwischen Institutionen, die auf nationaler oder lokaler Ebene wirken. Für die Verbraucherpolitik im nationalen Kontext zuständig Ministerium ist das *Department for Business, Innovation and Skills (BIS)*, zuvor *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform (BERR)*,¹¹⁶ welches wiederum aus Teilen des *Department of Trade and Industry (DTI)* und der *Better Regulation Executive (BRE)* hervorgegangen ist. Innerhalb des Ministeriums

¹¹¹ Vgl. Verein für Konsumenteninformation 2006, § 2.

¹¹² Vgl. Verein für Konsumenteninformation 2008, S. 16 f.

¹¹³ Vgl. Verein für Konsumenteninformation 2008, S. 28 f.

¹¹⁴ Vgl. Verein für Konsumenteninformation 2008, S. 31 ff.

¹¹⁵ Vgl. Verein für Konsumenteninformation 2006, § 3; Konsumenteninformation 2008, S. 41 f.

¹¹⁶ Vgl. European Commission. Directorate General for Health and Consumers 2009c.

untersteht die entsprechende Abteilung dem Parlamentarischen Staatssekretär für Handel und Verbraucherangelegenheiten.¹¹⁷

Die britische Regierung vertritt die Ansicht, dass auf liberalisierten Märkten die Verbraucher vom Wettbewerb zwischen den Unternehmen profitieren. Dafür sollen sie mit den notwendigen Informationen versorgt und ein adäquates System zur Durchsetzung ihrer Ansprüche und Beschwerden geschaffen werden.¹¹⁸ Diese Zielstellungen wurden bereits 2005 durch das *DTI* in einem Strategiepapier festgeschrieben. Im August 2008 wurde eine Studie veröffentlicht, die die britischen Rahmenbedingungen zur Schaffung eines mündigen Konsumenten mit denen in anderen Ländern vergleicht. Insgesamt wird dem britischen System in dieser Untersuchung ein gutes Zeugnis ausgestellt.¹¹⁹

Das *BIS* arbeitet eng mit einer Reihe von so genannten *Delivery Partnern* zusammen. Das sind öffentliche Institutionen, die sich u. a. durch ihre Finanzierung und ihren Organisationstypus unterscheiden. Sie müssen nicht notwendigerweise durch das *BIS*, sogar nicht einmal mit öffentlichen Mitteln finanziert werden. Auf eine der wichtigsten soll nachfolgend eingegangen werden.¹²⁰

5.2.2.2 Office of Fair Trading (OFT)

Das *OFT*, ein so genanntes *non-ministerial government department*, wurde 1973 durch ein Gesetz – den *Fair Trading Act* – errichtet.¹²¹ Es nimmt in Großbritannien Aufgaben des allgemeinen Wettbewerbsschutzes (im Gegensatz zu den auf einen bestimmten Sektor spezialisierten *Watchdogs*) sowie des Verbraucherschutzes wahr. Seine Befugnisse wurden 2002 durch den *Enterprise Act* wesentlich erweitert.¹²²

Seit einer Umstrukturierung 2006 ist das *OFT* nicht mehr in die beiden Bereiche Wettbewerbsrecht und Konsumentenrecht aufgeteilt. Seine Arbeit richtet sich nun stärker an Tätigkeitsbereichen aus: Marktanalysen und Projekte zur Rechtsdurchsetzung, Strategie sowie zentrale Dienste. Die Leiter dieser Bereiche gehören auch dem *OFT*-Vorstand an.

¹¹⁷ Vgl. Department for Business, Innovation and Skills o.J.a.

¹¹⁸ Vgl. Department of Trade and Industry 2005, S. 6 ff.

¹¹⁹ Vgl. University of East Anglia 2008.

¹²⁰ Vgl. Department for Business, Innovation and Skills o.J.b.

¹²¹ Vgl. hierzu und im Folgenden Office of Fair Trading 2008, S. 18 und Office of Fair Trading o.J.a.

¹²² Zwischen diesen beiden Gesetzen lag 1998 der *Competition Act*, der ebenfalls Änderungen nach sich zog.

Ziel des *OFT* ist die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Marktes, dazu stellt es Informationen sowohl für Unternehmen als auch für Verbraucher zur Verfügung, überwacht die Durchsetzung der Regelungen des Verbraucher- und Wettbewerbsrechts, beobachtet und analysiert die Märkte. Als Ergebnis einer solchen Analyse kann das *OFT* u. a. Empfehlungen zur Änderung von Gesetzen geben, die Wettbewerbsbehörde (*Competition Commission*) informieren, Empfehlungen an andere Regulierer aussprechen oder Kampagnen zur Verbraucherinformation starten.

Eine bedeutende Rolle spielt das *OFT* im Rahmen des *Enterprise Act*, wonach es bestimmten, vom Wirtschaftsminister benannten Organisationen ermöglicht wird, vor Gericht die Einhaltung von Verbraucherschutzgesetzen durch Unternehmen zu fordern, die durch eine Verletzung der entsprechenden Regelungen die Kollektivinteressen der Verbraucher schädigen. Solche Fälle werden dem *OFT* angezeigt – eine so genannte *Super-Complaint* – und durch das *OFT* geprüft. Innerhalb von 90 Tagen muss das *OFT* eine Stellungnahme veröffentlichen. Die *Super-Complaint* soll der Stärkung der Verbraucher dienen, da diese auf Grund fehlender Informationen oftmals nicht beurteilen können, ob ein Marktversagen vorliegt. Die Interessen der Verbraucher können so durch Verbraucherorganisationen wahrgenommen werden.

Zur Verbraucherinformation gehört u. a. seit 2006 der Betrieb des Beratungsportals *Consumer Direct* (in Zusammenarbeit mit den *Local Authority Trading Standards Services*),¹²³ welches Anfragen per E-Mail oder über Telefon beantwortet. Im Wesentlichen geht es um die Beratung vor dem Kauf, die Aufklärung in Bezug auf die Rechte als Konsument, Hilfe bei Unstimmigkeiten mit Anbietern bzw. Händlern und Ähnlichem. Nicht zu den Aufgaben von *Consumer Direct* zählen bspw. Empfehlungen zu einem bestimmten Anbieter, das Vorbringen von Beschwerden gegenüber Anbietern im Namen des Verbrauchers und Ratschläge zu Versorgungsunternehmen, ausgenommen die Sektoren Energie und Post.

Das Budget des *OFT* wird durch einen Parlamentsbeschluss festgelegt und durch das Finanzministerium (*HM Treasury*) bereitgestellt. Im Berichtsjahr 2007/08 betrug es ca. 78 Mio. Britische Pfund. Das *OFT* ist unabhängig, jedoch dem Parlament rechenschaftspflichtig. Einnahmen durch Gebühren (gesetzliche Grundlage *Fair Trading Act* von 1973 und *Consumer Credit Act* von 1974) erzielte das *OFT* in Höhe von

etwa 8,5 Mio. Britischen Pfund sowie durch die Verhängung von Strafgeldern (gesetzliche Grundlage *Competition Act* von 1998) in Höhe von 37.000 Britischen Pfund.

Erstmals erfolgte in diesem Jahr eine Schätzung, wie hoch die Einsparungen für Verbraucher durch die Tätigkeit des *OFT* sind: Im Durchschnitt betrug die Ersparnis in den drei Jahren zwischen 2005 und 2008 etwa 326 Mio. Britische Pfund pro Jahr.

5.2.2.3 Consumer Focus

Am 26. September 2008 war die Tätigkeit des *National Consumer Council (NCC)*; einschließlich des *Welsh* und des *Scottish Consumer Council*) sowie der beiden Watchdogs *Energywatch* und *Postwatch* beendet.¹²⁴ Sie gehen in der neugegründeten Organisation *Consumer Focus* auf, die zum 01. Oktober 2008 ihre Arbeit aufgenommen hat. Grundlage dafür ist der *Consumers, Estate Agents and Redress Act* aus dem Jahr 2007.

Die Aufgabe von *Consumer Focus* besteht zunächst in der Zusammenführung der bisher existierenden Organisationen zu einer neuen handlungsfähigen Einrichtung.

Kernfunktionen der zukünftigen Arbeit sind die Information und Beratung von Entscheidungsträgern in der Politik oder bei Regulierern, die Forschung zu verbraucherrelevanten Fragestellungen und die Information über solche Themen sowie über die Organisation selbst.

Per Gesetz ist *Consumer Focus* mit Handlungsbefugnissen ausgestattet, wie z. B. dem Recht, Verbraucherbeschwerden von breiterem Interesse nachzugehen, Informationen von Anbietern einzufordern oder eine *Super-Complaint* einzureichen. Anders als *Energywatch* oder *Postwatch* bietet *Consumer Focus* nicht die Möglichkeit für Verbraucher, Beschwerden abzugeben oder Ratschläge einzuholen. Erste Anlaufstelle für Beschwerden sind die betreffenden Unternehmen, danach *Consumer Direct*.¹²⁵ Bei *Consumer Focus* verbleibt eine Abteilung, die sich mit den Anliegen besonders bedürftiger Verbraucher beschäftigt.

¹²³ Vgl. *Consumer Direct* o.J. und zur Zusammenarbeit von *OFT* und *Standards Trading Services* vgl. *Office of Fair Trading* o.J.b.

¹²⁴ Vgl. hierzu und im Folgenden *Consumer Focus* 2008, S. 8 f.; *Consumer Focus* o.J.

¹²⁵ Vgl. *Consumer Direct*, *Consumer Focus* 2008.

Das Budget von *Consumer Focus* beträgt 15 Mio. Britische Pfund. Es wird angenommen, dass davon 5,7 Mio. Britische Pfund auf Tätigkeiten mit Bezug zum Energiesektor und 3,4 Mio. Britische Pfund auf Tätigkeiten im Bereich des Postsektors entfallen. Neben öffentlichen Zuschüssen bleibt die Finanzierung über Lizenzgebühren der Unternehmen des Gas- und Strommarktes erhalten. Zusätzlich führt *Consumer Focus* Projekte durch, die vom jeweiligen Auftraggeber finanziert werden.

5.2.2.4 Consumer Watchdogs

In den in Großbritannien liberalisierten Märkten Wasser, Bahnreisen, Flugreisen, Telekommunikation und Finanzdienstleistungen ist jeweils ein spezialisierter *Consumer Watchdog* als Vertreter der Verbraucherinteressen tätig. Die Regelungen hierfür sind in den entsprechenden Fachgesetzen festgeschrieben. Watchdogs sind so genannte *executive non-departmental public bodies*, d. h. es sind von Regierung bzw. Ministerien unabhängige Organisationen, auch wenn sie durch Mittel finanziert werden, die formal entweder durch die entsprechende Regulierungsbehörde oder die zuständigen Ministerien bereitgestellt werden (vgl. dazu die nachstehende Tabelle). Diese wiederum generieren sie durch Lizenzgebühren, die die im jeweiligen Markt aktiven Unternehmen entrichten müssen.

Tabelle 7: Sektorale Watchdogs

Sektor	Bahnreisen	Flugreisen	Finanzdienstleistungen	Kommunikation	Wasser
Watchdog	Rail Passengers Council	Air transport users council	Financial Services Consumer Panel	OFCOM Consumer Panel	Consumer Council for Water
Regulierungsbehörde	Department for Transport	Civil Aviation Authority	Financial Services Authority	Office of Communications	Water Services Regulation Authority
Gesetzliche Grundlage	Railways Act 2005	Civil Aviation Act 1982	Financial Services and Markets Act 2000	Communications Act 2003	Water Act 2003
Bereitstellung der Finanzmittel	Department for Transport	Civil Aviation Authority	Financial Services Authority	Office of Communications	Department for Environment, Food and Rural Affairs
Budget in GBP 2007/2008	5.544.000	751.000	443.000	895.958	
Aufgaben	Beratung Information Interessenvertretung	Beratung Information Interessenvertretung	Interessenvertretung	Interessenvertretung	Beratung Interessenvertretung Super-Complaint
Bearbeitung individueller Beschwerden	Unterstützung, wenn Ergebnis einer Beschwerde beim Unternehmen nicht zufriedenstellend	Unterstützung, wenn Ergebnis einer Beschwerde beim Unternehmen nicht zufriedenstellend	nein (Financial Ombudsman Service)	nein	Unterstützung, wenn Ergebnis einer Beschwerde beim Unternehmen nicht zufriedenstellend

Quelle: Eigene Darstellung.

5.2.2.5 Private Verbraucherorganisationen – Which?

Zur Gesamtorganisation gehört mit der *Consumers` Association (CA)* die größte Verbraucherorganisation in Europa. Sie ist der Rechtsform nach eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung (*private company limited by guarantee*) und als gemeinnützig registriert.¹²⁶ Weiterer Bestandteil der Gruppe ist *Which? Ltd.*, die Verlagsgesellschaft. Seit dem Geschäftsjahr 2003/2004 firmiert die gesamte Gruppe unter dem Namen *Which?*.

Die Organisation hat etwa 650.000 Mitglieder (*Associate Members*), die diesen Status durch das Abonnement der durch *Which?* vertriebenen Zeitschriften erworben haben. Darunter sind etwa 10.500 so genannte *Ordinary Members*, die u. a. an der Mitgliederversammlung teilnehmen, in den Verwaltungsrat (*Council of Management*)

¹²⁶ Vgl. hierzu und im Folgenden *Which? 2007*, S. 8 ff. und *Which? o.J.*

gewählt werden oder andere *Ordinary Members* dafür vorschlagen können. Der Council besteht aus zwölf gewählten und bis zu sechs ernannten Mitgliedern, er benennt den Geschäftsführer der CA. Die Verlagsgesellschaft *Which?* wiederum hat ihr eigenes Aufsichtsgremium (*Board*).

Generelles Ziel der CA ist die Stärkung der Verbraucher. Sie widmet sich der Konsumentenforschung und Interessenvertretung durch Kampagnen, insbesondere zu Themen aus den Bereichen Ernährung, Gesundheit und Finanzdienstleistungen, des Weiteren der Öffentlichkeitsarbeit und der Unterstützung anderer Verbraucherorganisationen.

Verwenden gemeinnützige Organisationen ihre Einnahmen nicht ausschließlich für gemeinnützige Zwecke, droht ihnen neben dem Verlust des Gemeinnützigkeitsstatus eine Besteuerung ihrer Einnahmen. Daher ist die Gründung einer eigenständigen Tochtergesellschaft zur Durchführung des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebes üblich. Diese unterliegt zwar grundsätzlich der Steuerpflicht, kann sie aber vollständig durch das Spenden ihres Gewinns an die Muttergesellschaft reduzieren.¹²⁷

Das eigenständige Tochterunternehmen *Which? Ltd.* finanziert diese Aufgaben teilweise durch den Vertrieb verschiedener Publikationen (Testmagazin *Which?* mit breitem Inhaltsspektrum, vier Spezialpublikationen, Bücher). Die Zahl der Abonnements beträgt etwa 1.038.000, da einzelne Mitglieder mehrere Zeitschriftentitel beziehen. Insgesamt betragen die Einnahmen der Gesamtorganisation *Which?* 2006/2007 mehr als 62,6 Mio. Britische Pfund, denen Ausgaben von 60,5 Mio. Britischen Pfund gegenüberstanden. 8,4 Mio. Britische Pfund wurden von der Verlagsgesellschaft an die gemeinnützige CA überwiesen.

Des Weiteren erlauben es die Statuten der CA, Überschüsse zu investieren. 1997 wurden 10 Mio. Britische Pfund, die seitdem von externen Managern betreut werden, investiert.¹²⁸ Im Berichtsjahr 2006/2007 wurde für dieses Investment ein Wachstum von 16 Prozent verzeichnet. Ein Komitee, bestehend aus drei *Which?*-Mitgliedern, überwacht die Arbeit der Portfolio-Manager. Bei diesem Investment steht die langfristige Absicherung im Vordergrund.

¹²⁷ Vgl. Selbig 2007, S. 333.

¹²⁸ Gemäß des Charities Act ist es möglich, das Portfolio von externen Managern betreuen zu lassen.

Neben den Tests von Produkten und Dienstleistungen und der Veröffentlichung der Ergebnisse bietet *Which?* sowohl für Nicht-Mitglieder als auch zu vergünstigten Konditionen für Mitglieder eine kostenpflichtige Rechtsberatung an, besitzt das Recht zur Einreichung einer *Super-Complaint* beim *OFT*, kann Unternehmen abmahnen und ggf. eine Unterlassungsklage einreichen sowie im Falle von Rechtsverletzungen beim *Competition Appeals Tribunal* ein Verfahren im Namen von mindestens zwei Verbrauchern anstrengen (alles gemäß *Enterprise Act*). *Which?* ist zudem Herausgeber der Fachzeitschrift *Consumer Policy Review*.

5.2.3 Italien

5.2.3.1 Verbraucherpolitik und zuständiges Ministerium

Die generelle Ausrichtung der Verbraucherpolitik in Italien ist stark an der europäischen Union orientiert.¹²⁹ Auf nationaler Ebene ist das Ministerium für Wirtschaftliche Entwicklung (*Ministero dello Sviluppo Economico*) für die Verbraucherpolitik verantwortlich, in erster Linie im Rahmen der Wettbewerbspolitik. Andere Bereiche werden von weiteren Ministerien wahrgenommen. Daneben finden sich verbraucherpolitische Aktivitäten auf regionaler Ebene, der starken föderalen Ausrichtung in Italien folgend.

Lange Zeit war der Staat zurückhaltend in Bezug auf die Verbraucherpolitik bzw. ihre Förderung. 1998 wurde ein Verbraucherschutzgesetz verabschiedet,¹³⁰ durch das ein Nationaler Verbraucherrat errichtet wurde und gleichzeitig eine staatliche Akkreditierung für Verbraucherorganisationen eingeführt wurde. Zunächst soll der Nationale Verbraucherrat ausführlicher dargestellt werden.

5.2.3.2 Il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU)

Wichtigstes nationales Organ ist der beim Ministerium für Wirtschaftliche Entwicklung angesiedelte Nationale Verbraucherrat (*Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti*).¹³¹ Sein Vorsitzender ist der Minister für Wirtschaftliche Entwicklung oder einer seiner Vertreter. Mitglieder im *CNCU* sind die anerkannten nationalen Verbraucherorganisationen – momentan 17 – und ein Vertreter der Regionen und autonomen Provinzen, der von der Staat-Regionen-Konferenz (*Conferenza unificata*) ent-

¹²⁹ Vgl. hierzu und im Folgenden European Commission. Directorate General for Health and Consumers 2009b.

¹³⁰ Vgl. *Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, die heutige Fassung des Gesetzes ist der Verbraucherschutzkodex, vgl. *Codice del consumo*.

¹³¹ Vgl. hierzu und im Folgenden *Il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti* 2007.

sendet wird. Treffen der Mitglieder finden monatlich statt; darüber hinaus gibt es zu einzelnen Themen Arbeitsgruppen.

Ziel des Verbraucherrates ist die Verbesserung der Position der Verbraucher im Marktgeschehen. Um dies zu erreichen, nimmt er überwiegend beratende Aufgaben wahr und vertritt dabei die Interessen der Verbraucher. Er fördert den politischen Austausch zwischen den europäischen, staatlichen und regionalen Ebenen. Er äußert seinen Standpunkt in Bezug auf die Verbrauchergesetzgebung, wird als Experte in Anhörungen angefragt und verbreitet verbraucherpolitisch relevante Informationen.

Der Verbraucherrat wird durch das Ministerium für Wirtschaftliche Entwicklung finanziert.

5.2.3.3 Anerkannte private Verbraucherorganisationen

Die relativ große Zahl an national tätigen Verbraucherorganisationen in Italien, die alle ein breites Beratungsspektrum anbieten, ist auf die bereits oben angesprochene staatliche Zurückhaltung beim Verbraucherschutz zurückzuführen. Die Verbraucherarbeit in Italien wurde traditionell durch Freiwilligenorganisationen übernommen. Seit dem Verbraucherschutzgesetz von 1998 gibt es eine staatliche Anerkennung für Verbraucherorganisationen, die diesen Organisationen die Klagebefugnis erteilt oder es ihnen ermöglicht, an Projektausschreibungen teilzunehmen. Die Finanzierung der Projekte ist durch ein Gesetz geregelt, das vorsieht, die durch die Kartellbehörde verhängten Strafen für Verbraucherzwecke zu verwenden. Für den Verbraucherschutz wurden im Jahr 2005 etwa 23 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Die Verwaltung der Gelder erfolgt in einem Fonds durch das Wirtschaftsministerium, welches jeweils mit der Zustimmung des zuständigen parlamentarischen Organs die Verwendung festlegt.

Die gelisteten Verbraucherorganisationen finanzieren sich überwiegend über die angesprochenen Projektmittel und Zuwendungen aus dem Strafgepönderfonds. Darüber hinaus existiert in Italien seit 2005 eine Regelung, die es den Steuerzahlern ermöglicht, mit der Abgabe ihrer Steuererklärung an eine gemeinnützige Organisation, Forschungseinrichtungen oder Freizeitsportvereine zu spenden (*5 per mille*). Sie erweitert damit die Regelung der Spenden an Staat oder Kirche (*8 per mille*). Dabei wird der Spendenbetrag von der Steuerschuld abgeführt, stellt also für den Steuerzahler keine Mehrbelastung dar; mindert aber aus Sicht des Staates das Steueraufkommen.

Auf dem Formular der Steuererklärung kann der Bürger die zu begünstigende Organisation angeben und muss seine Spende per Unterschrift bestätigen. Begünstigt sind ausschließlich Organisationen, die in einem der beiden relevanten Verzeichnisse eingetragen sind: *ONLUS (Organizzazione non lucrativa di utilità sociale)* oder *APS (Associazione di promozione sociale)*. Es konkurrieren sehr viele Organisationen um diese Mittel, so dass sich die Einnahmen für die jeweilige Organisation in Grenzen halten. Beispielsweise wählten 2007 etwa 22.000 Bürger die größte Konsumentenschutzorganisation *Federconsumatori*, was einem Betrag von ca. 450.000 Euro entsprach. 2006 waren es hingegen nur 11.500 Bürger und somit etwa 220.000 Euro.

5.2.4 Niederlande

5.2.4.1 Verbraucherpolitik und zuständiges Ministerium

Für die Niederlande prägend ist die so genannte Konsenspolitik. Darunter wird eine ausgeprägte Verhandlungskultur verstanden, die unter Einbeziehung Vieler einen breiten Konsens zu erreichen sucht.¹³² Leitgedanken in der Verbraucherpolitik sind Selbstregulierung und ein mündiger Konsument, der durch die Bereitstellung von Informationen in die Lage versetzt werden soll, durch sein Verhalten auf den Märkten diese in die richtigen Bahnen zu lenken.¹³³

Kritik an dieser Sichtweise äußerte u. a. der *Consumentenbond*, der sich lange Zeit für die Einrichtung einer staatlichen Aufsichtsbehörde einsetzte.¹³⁴ Seit 2007 gibt es als Teil des Wirtschaftsministeriums (*Ministerie van Economische Zaken*) die *Consumentenautoriteit*, deren Aufgabe in der Überwachung der Einhaltung der Verbraucherschutzgesetze besteht und die so die Position der Verbraucher stärken soll.

Verbraucherpolitik in den Niederlanden ist eine Querschnittsaufgabe, verantwortlich zeichnet erster Linie das Wirtschaftsministerium.¹³⁵ Insgesamt hält sich die niederländische Regierung in verbraucherpolitischen Fragen zurück, viele der entsprechenden Gesetze basieren auf EU-Vorgaben, die lediglich einen Minimalstandard an Verbraucherschutz schaffen. Es existieren jedoch Nichtregierungsorganisationen, die

¹³² Vgl. Westfälische Wilhelms-Universität. Zentrum für Niederlande-Studien 2008.

¹³³ Vgl. Woodroffe, Giannouloupoulos 2003, S. 84.

¹³⁴ Vgl. u. a. Consumentenbond 2007, S. 7.

¹³⁵ Vgl. Ministerie van Economische Zaken 2008.

wichtige (Mittler-)Aufgaben in der Verbraucherpolitik wahrnehmen, wie der *Sozialwirtschaftliche Rat*.

5.2.4.2 Sociaal Economische Raad (SER)

Der *Sozialwirtschaftliche Rat* ist das wichtigste Beratungsorgan für die niederländische Regierung und das Parlament in Bezug auf wirtschaftspolitische Fragestellungen.¹³⁶ Er wurde 1950 mit der Zielstellung einer stärkeren Einbindung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in die Wirtschaftspolitik gegründet. Basis ist das Wirtschaftsverbandsgesetz.¹³⁷

Der *SER* hat insgesamt 33 Mitglieder, die zu gleichen Teilen auf Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter sowie von der Regierung bestellte unabhängige Sachverständige entfallen. Er bietet somit den Beteiligten ein Forum für den gegenseitigen Austausch, auf dessen Grundlage der *SER* seine – nicht bindenden – Empfehlungen an die Regierung abgibt.

Darüber hinaus gehören zu den Aufgaben des Rates die Aufsicht über Markt- und Wirtschaftsverbände, die Umsetzung einiger wirtschaftlich relevanter Gesetze und die Selbstregulierung.

Der *SER* finanziert sich im Wesentlichen durch eine Abgabe, die von allen bei den Industrie- und Handelskammern eingetragenen Unternehmen zu entrichten ist und die auf den jährlichen Beitrag für die Kammerzugehörigkeit aufgeschlagen wird. Ihre Höhe richtet sich nach der Unternehmensform und -größe, 2007 betrug der Basistarif 3,20 Euro. Im Bereich der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit betragen die Einnahmen aus der Umlage 15,1 Mio. Euro, dazu kamen weitere Mittel in Höhe von 1,5 Mio. Euro. Ausgaben wurden in Höhe von 15,1 Mio. Euro getätigt, so dass ein Überschuss von 1,5 Mio. Euro verblieb. Für die Umsetzung von Gesetzen wie bspw. dem Betriebsverfassungsgesetz werden Sonderabgaben und Beiträge erhoben.

5.2.4.3 Consumentenautoriteit

Aufgrund der Umsetzung der EU-Verordnung 2006/2004,¹³⁸ die sich mit der Schaffung eines Netzwerkes von Behörden zur Durchsetzung von Verbraucherschutzge-

¹³⁶ Vgl. hierzu und im Folgenden Sociaal-Economische Raad 2007.

¹³⁷ Wet op de bedrijfsorganisatie.

¹³⁸ Vgl. Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Union 2004.

setzen in der EU beschäftigt, und eines nationalen Programms zur Stärkung der Verbraucher wurde in den Niederlanden die *Consumentenautoriteit* als Teil des Wirtschaftsministeriums geschaffen.¹³⁹ Sie nahm ihre Arbeit zum 01. Januar 2007 mit dem Ziel auf, die Einhaltung der Verbrauchergesetzgebung zu überwachen und so einen fairen Handel zwischen Unternehmen und Verbrauchern sicherzustellen. Die Hauptaufgaben der *Consumentenautoriteit* sind das Vorgehen gegen kollektive Verletzungen von Verbrauchergesetzen, die Koordination von Anfragen nach grenzüberschreitender Unterstützung sowie die Information der Verbraucher über ihre Rechte und Pflichten.

Bestandteil der Verbraucherinformation ist vor allem der Betrieb des Informationsportals *ConsuWijzer*¹⁴⁰ zusammen mit der Niederländischen Wettbewerbsbehörde (*Nederlandse Mededingingsautoriteit*) und der Regulierungsbehörde im Bereich Post und elektronische Kommunikation (*Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit*). Für Verbraucher stellt es Informationen über ihre Rechte und Verpflichtungen bereit, verweist auf Ansprechpartner bei anderen Institutionen, bietet eine Rechtsberatung und verweist die Verbraucher an Organisationen und Behörden, bei denen sie Regressansprüche geltend machen können. Die Betreiber des Portals wiederum können auf diesem Wege Informationen über das Marktgeschehen erhalten.

Bei Verstößen gegen Verbraucherschutzgesetze in bestimmten Bereichen – abgesehen vom Finanzsektor - kann die *Consumentenautoriteit* in Aktion treten, z. B. bei irreführender Werbung oder Verletzungen der Allgemeinen Geschäftsbedingungen. Ihr Wirkungsbereich ist dabei nicht auf die Niederlande beschränkt; es werden auch Fälle verfolgt, bei denen Verbraucher anderer EU-Mitgliedsstaaten betroffen sind – sofern das Unternehmen seinen Sitz in den Niederlanden hat. Die *Consumentenautoriteit* ist jedoch nicht legitimiert, allen Rechtsverletzungen nachzugehen. Laut Gesetz ist sie ausschließlich zuständig für jene, bei denen eine Vielzahl der Verbraucher betroffen ist. Bei der Beschwerde eines Verbrauchers über ein Unternehmen ist die

¹³⁹ Vgl. hierzu und im Folgenden Consumentenautoriteit 2008, S. 7 ff.; Consumentenautoriteit 2007, S. 3 ff.; Consumentenautoriteit o.J.a.; Consumentenautoriteit o.J.d.; Consumentenautoriteit o.J.c.

¹⁴⁰ Vgl. Consumentenautoriteit o.J.b.

jeweilige Konfliktkommission (zusammengefasst unter der *Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken*)¹⁴¹ zuständig.

Eine weitere Stärkung hat die *Consumentenautoriteit* durch die EU-Richtlinie 2005/29 zu unlauteren Geschäftspraktiken erfahren.¹⁴² Abhängig von der Art des Verstoßes kann eine Strafzahlung gefordert oder ein Gericht eingeschaltet werden. Die Straf-gelder stehen dem Finanzministerium zu, verbleiben also beim Staat.

5.2.4.4 Private Verbraucherorganisationen – Consumentenbond

Die bedeutendste niederländische Verbraucherorganisation wurde 1953 gegründet. Sie ist unabhängig und nur den Interessen der Verbraucher im Allgemeinen und denen ihrer Mitglieder im Besonderen verpflichtet.¹⁴³

Der *Bondsraad*, das Mitgliederparlament des *Consumentenbond*, besteht aus 100 Mitgliedern, die aus den eigenen Reihen gewählt werden. Der *Bondsraad* wiederum bestimmt die Besetzung des *Raad van Toezicht*, des Aufsichtsorgans über das Management.

Der *Consumentenbond* bietet seinen Mitgliedern Rechtsberatungen in Fällen, in denen Anbieter ihren Verpflichtungen nicht nachkommen. Seine Haupttätigkeiten sind die Durchführung von Waren- und Dienstleistungstests und die Information über die Ergebnisse in der monatlich erscheinenden Mitgliederzeitschrift *Consumentengids*. Darüber hinaus gibt der *Consumentenbond* zu Themen wie Finanzen oder Gesundheit spezifische Magazine heraus. Verkauft werden außerdem Ratgeber in Buch- oder CD-Form, die auch von Nichtmitgliedern erworben werden können.

Sowohl natürliche als auch juristische Personen können eine Mitgliedschaft erwerben. Der Mitgliedsbeitrag, verbunden mit einem Zeitschriftenabonnement, beträgt aktuell 58 Euro für die Kombination aus Print- und Online-Abonnement.¹⁴⁴ Insgesamt erzielt die Organisation dadurch über 70 Prozent ihrer Einnahmen.¹⁴⁵ Jedoch hat der *Consumentenbond* seit einigen Jahren mit sinkenden Mitgliederzahlen zu kämpfen, Ende des abgelaufenen Berichtsjahres lag die Zahl bei 539.411. Die Einnahmen –

¹⁴¹ Vgl. ausführlich *Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken* o. J.

¹⁴² Vgl. Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Union 2004.

¹⁴³ Vgl. hierzu und im Folgenden *Consumentenbond* o.J.a.

¹⁴⁴ Vgl. *Consumentenbond* o.J.b.

¹⁴⁵ Vgl. hierzu und im Folgenden *Consumentenbond* 2008, insbesondere S. 8, 46.

2007 über 33 Mio. Euro – konnten dank Beitragssatzerhöhungen aber dennoch gesteigert werden. Durch den Verkauf der Publikationen erwirtschaftet der *Consumentenbond* wiederum mehr als 20 Prozent seiner gesamten Einnahmen. Einen kleinen Teil (1,6 Prozent) machen Projektmittel aus, die von der Europäischen Union oder verschiedenen niederländischen Ministerien bereitgestellt werden. Der *Consumentenbond* hat den Anteil, durch den staatliche Institutionen zu den Einnahmen beitragen, auf maximal 10 Prozent festgelegt. Gänzlich verzichtet er auf Gelder von Organisationen, deren Produkte oder Dienstleistungen er testet.¹⁴⁶

5.2.5 Belgien

5.2.5.1 Verbraucherpolitik und zuständiges Ministerium

Als Ergebnis einer Strukturreform der öffentlichen Verwaltung im Jahr 2000 wurde u. a. die Arbeit der Ministerien stärker auf die Bedürfnisse der Bürger ausgerichtet, was sich auch in einer Namensänderung niederschlug. Alle Ministerien bis auf das Verteidigungsministerium tragen nun im Namen die Bezeichnung *Le service public fédéral (SPF)* statt Ministerium.¹⁴⁷ Für die belgische Verbraucherpolitik ist das Wirtschaftsministerium (*SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie*) zuständig.¹⁴⁸ Ziel dieses Ministeriums ist die Schaffung der Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung und Wettbewerbsorientierung auf den Märkten. Es ist in neun Bereiche unterteilt; zu den aus verbraucherpolitischer Sicht wichtigsten gehört die Abteilung Regulierung und Märkte (*La Direction générale Régulation et Organisation du Marché*), die sich mit der Etablierung und Aufrechterhaltung wettbewerbs- und verbraucherschutzrechtlicher Rahmenbedingungen befasst. Weiterhin zählt der Bereich Durchsetzung und Vermittlung (*La Direction générale Contrôle et Médiation*) ebenso dazu wie der Bereich Qualität und Sicherheit (*La Direction générale Qualité et Sécurité*). Hier liegen Schwerpunkte der Arbeit auf der einen Seite in der Überwachung der Einhaltung wirtschaftlicher Regelungen; auf der anderen Seite in der Sicherstellung von Qualitäts- und Sicherheitsanforderungen.

¹⁴⁶ Vgl. Consumentenbond 2008, S. 31.

¹⁴⁷ Vgl. Le Service Public Fédéral Belge o.J.

¹⁴⁸ Vgl. hierzu und im Folgenden SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie o.J.a.

5.2.5.2 Conseil de la Consommation

Der *Verbraucherrat*, das zentrale Beratungsorgan der belgischen Regierung in Bezug auf Konsum und Verbraucherschutz, wurde 1964 gegründet.¹⁴⁹ Er nimmt in der Regel Stellung zu Anfragen des Wirtschaftsministers oder des Parlaments, oder äußert seine Meinung auf eigener Initiative beruhend.

Der Rat wird finanziert und steht unter der Aufsicht des Wirtschaftsministeriums, seine Mitglieder stammen zum einen aus den Reihen der belgischen Verbraucherorganisationen, zum anderen gehören ihm Vertreter der Wirtschaft an. Aktuell kommen 15 Mitglieder aus Verbraucherorganisationen (davon drei aus der größten belgischen Verbraucherorganisation *Test-Achats*, s. u.), zehn aus dem Produktionsbereich, eines aus der Distribution, drei aus dem Mittelstand und zwei aus der Landwirtschaft.

Dem Rat ist es erlaubt, für einen begrenzten Zeitraum Kommissionen einzurichten, die sich mit aktuellen Fragestellungen beschäftigen. Momentan sind dies die *Commission des clauses abusives* (Empfehlungen zu Vertragsklauseln und -bedingungen) und die *Commission pour l'Etiquetage et la Publicité écologiques* (Empfehlungen zu Werbung und Bezeichnungen im Kontext von Umwelt und Ökologie).

5.2.5.3 Private Verbraucherorganisationen – Association des Consommateurs Test-Achats

Die größte private belgische Verbraucherorganisation mit aktuell 334.000 Mitgliedern ist *Test-Achats*.¹⁵⁰ Formal besteht sie aus drei Gesellschaften: Aus einer Genossenschaft mit beschränkter Haftung (*la société coopérative Association belge des consommateurs Test-Achats*), deren Aufgabe zum einen die Durchführung von Produkttests ist. Zum anderen ist es die Herausgebertätigkeit von Zeitschriften, Ratgebern und Newslettern, um die Ergebnisse zu veröffentlichen und somit nicht nur Informationen zu verbreiten sondern auch Einnahmen zu erzielen. Weiterhin gehören zwei Vereinigungen ohne Gewinnerzielungsabsicht (*l'asbl Association belge de consommateurs Test-Achats* und *l'asbl Organisation indépendante pour la protection du consommateur*) zur Gesellschaft. Die Trennung in einen Nonprofit-Bereich und eine

¹⁴⁹ Vgl. hierzu und im Folgenden SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie o.J.b.

¹⁵⁰ Vgl. hierzu und im Folgenden Test-Achats o.J.

Verlagsgesellschaft wurde 1984 auf Grund einer richterlichen Entscheidung vollzogen, da die Publikationen auch an Nichtmitglieder von *Test-Achats* verkauft wurden.

Die *Association belge de consommateurs Test-Achats* hat die Interessenvertretung der Mitglieder zum Ziel, etwa durch deren individuelle Beratung, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit oder Lobbyismus auf nationaler und internationaler Ebene; Gebiete, die die Organisation im Laufe der 1980er Jahre etablierte.

Die *Organisation indépendante pour la protection du consommateur* komplettiert seit 2001 die Dienstleistungen für Mitglieder durch die Koordination der Tätigkeiten in den Bereichen Schiedsgerichtsbarkeit und Vermittlung.

Zur Sicherung seiner Unabhängigkeit verzichtet *Test-Achats* sowohl auf Anzeigen in seinen Publikationen als auch auf die Annahme von Gratistestmustern. Darüber hinaus erhält er keine finanzielle Unterstützung durch Sponsoring, Subventionen oder öffentliche Förderung, abgesehen von Mitteln für europäische, nationale oder regionale Projekte. Der Hauptteil der Einnahmen wird durch Zeitschriftenabonnements erzielt, die durch die Mitglieder erworben werden. Die Preise für ein Jahresabonnement variieren je nach Zeitschrift zwischen 47 und 91 Euro, wobei Vergünstigungen möglich sind, wenn längerfristige Abonnements abgeschlossen oder mehrere Zeitschriften bezogen werden. Die Erlöse werden zwischen dem Nonprofit-Bereich und der Verlagsgesellschaft aufgeteilt: 2007 wurden von jedem Abonnement 12,37 Euro für die Finanzierung der gemeinnützigen Aktivitäten genutzt.

5.2.6 Schlussfolgerungen

Die großen privaten Verbraucherorganisationen in Belgien, in den Niederlanden und in Großbritannien finanzieren sich überwiegend oder sogar vollständig über Mitgliedschaften bzw. dem damit zusammenhängenden Verkauf von Publikationen, in denen Ergebnisse von Produkt- und Dienstleistungstests veröffentlicht werden. Somit arbeiten diese Organisationen in dem Feld, welches in Deutschland durch die Stiftung Warentest besetzt ist. Fraglich ist, ob eine Umwandlung der Stiftung in eine Mitgliederorganisation vor diesem Hintergrund ein sinnvoller Schritt wäre. Vergleicht man die in die Mitglieder- und Einwohnerzahlen dieser Länder mit den bestehenden Abonnements bei der Stiftung Warentest und der Einwohnerzahl Deutschlands, wird deutlich, dass in Deutschland auf diesem Wege ein kleinerer Anteil der Bevölkerung

als in den anderen betrachteten Ländern mit Publikationen versorgt wird (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8: Verhältnis Mitglieder bzw. Abonnements und Einwohnern 2007

	Mitglieder bzw. Abonnements	Einwohner	Mitglieder bzw. Abonnements pro 100 Einwohner
Which?	650.000 / 1.038.000	61.185.981	1,06 / 1,70
Test Achats	334.000 / -	10.666.866	3,13
Consumentenbond	539.411 / -	16.405.399	3,29
Stiftung Warentest (test und Finanztest)	- / 653.600	82.217.837	0,79

Quelle: Eigene Darstellung.

Es ist jedoch zweifelhaft, ob Relationen wie in den anderen Ländern erreicht werden können. Die Organisationen in diesen Ländern sind mit rückläufigen Mitgliederzahlen konfrontiert. Auch die Abonnentenzahlen von *test* gehen seit Anfang der 1990er Jahre zurück, wobei das Ausmaß des Rückgangs momentan abgeschwächt werden konnte. Bei *Finanztest* bleibt die Zahl der Abonnements stabil, konnte in 2007 leicht gesteigert werden.¹⁵¹

Ein weiterer interessanter Ansatz aus den betrachteten Ländern liegt in der Anbietermitfinanzierung auf gesetzlicher Grundlage. Zum einen findet sich diese in Form der Kammerabgabe beim *Sozial-Ökonomischen Rat* in den Niederlanden, zum anderen in Großbritannien bei den *Consumer Watchdogs*. In beiden Ländern, deutlicher jedoch in Großbritannien, ist die Heranziehung zur Finanzierung abhängig von der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe von Anbietern. Die Kammerabgabe wird von den bei den Industrie- und Handelskammern registrierten Unternehmen geleistet. Der *Sozial-Ökonomischen Rat* kann nur im weitesten Sinne als Verbraucherorganisation bezeichnet werden; er bietet eine Diskussionsplattform für die verschiedenen Akteure am Markt und fungiert auf dieser Basis als Beratungsorgan der Regierung. Die *Watchdogs* wiederum gliedern sich weitestgehend nach industriellen Sektoren. Der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit liegt in der Interessenvertretung gegenüber Politik und Wirtschaft, eine Beratung vergleichbar mit der der Verbraucherzentralen in Deutschland wird nicht angeboten. Hingegen widmen sich die Verbraucherzentralen und der Verbraucherzentrale Bundesverband der Interessenvertretung der Verbraucher durch Einflussnahme auf politischer Ebene sowie durch die Rechtsdurchsetzung. Außerdem decken diese Organisationen insgesamt ein sektorenübergreifendes Themenspektrum ab. Daher wird von dieser Seite auch argumentiert, dass zur Verwirklichung eines den *Watchdogs* entsprechenden Modells die Infrastruktur be-

¹⁵¹ Vgl. Stiftung Warentest 2008a, S. 34 ff.

reits vorhanden ist; es fehlen gesetzliche Legimitation und Finanzierungsgrundlage.¹⁵² Weiter vorangetrieben werden soll die *Watchdog*-Idee durch das Konzept 400+ der Verbraucherzentralen und des Verbraucherzentrale Bundesverbandes, welches eine Verbraucherzentrale Finanzmarkt und eine Verbraucherzentrale Energiemarkt beinhaltet, welche neben Beratung und Bildung auch die Interessenvertretung und die Funktion des Marktwächters wahrnehmen sollen. Die für beide Konzepte kalkulierten langfristigen jährlichen Kosten – ungeachtet der Anschubfinanzierungen – liegen bei etwa 77 Mio. Euro. Ob diese Beträge allein durch eine gesetzliche Anbieterbeteiligung finanziert werden können, bleibt offen bzw. muss bei einer genaueren Prüfung im Rahmen einer weitergehenden Betrachtung dieses Ansatzes geklärt werden.¹⁵³

Die letzten beiden Aspekte, die herausgegriffen werden sollen, sind das italienische Spendensystem sowie die Verwendung von Strafgeldern für Verbraucherschutzzwecke in Italien. Die Sammlung der unregelmäßig anfallenden Straf gelder in einem Fonds und die anschließende Verteilung sind wenig nachhaltig, da keine beständige Förderung ermöglicht wird. Das System hat den Charakter einer Projektförderung. Zudem sind die erwähnten 23 Mio. Euro aus dem Jahr 2005 der höchste Betrag, der zur Verfügung gestellt werden konnte. Bei den von der Steuerschuld abzugsfähigen Spenden an gemeinnützige Organisationen sind die Erfahrungen auf Grund des relativ kurzen Anwendungszeitraums noch begrenzt, jedoch sind die Beträge, die für einzelne Verbraucherorganisationen gering. Ursache hierfür ist u. a. der stark umkämpfte Markt mit einer unüberschaubaren Anzahl an Einrichtungen, die für das Verfahren registriert sind. Insgesamt wurden 2006 etwa 345 Mio. Euro gespendet. Über 13 Mio. Bürger gaben eine gültige Spendenerklärung ab, die durchschnittliche Spende betrug somit fast 26 Euro.¹⁵⁴

5.3 Finanzierungsmodelle

Bevor in dem nächsten Abschnitt eine Bewertung der Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken verschiedener Finanzierungsalternativen erfolgt, wird in diesem Abschnitt der theoretische Hintergrund dargestellt, vor dem eine Bewertung erfolgt.

¹⁵² Vgl. Verbraucherzentralen und Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2007, S. 14 sowie ergänzend Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2008c und Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2008d.

¹⁵³ Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2009a, S. 9.

¹⁵⁴ Vgl. Agenzia della Entrate 2007.

Prinzipiell kann die Verbraucherarbeit durch die Verbraucher selbst, den Staat oder die Wirtschaft, d. h. die Anbieter finanziert werden. Welche Art der Finanzierung sinnvoll ist, hängt von den jeweiligen Aufgaben ab, die übernommen werden.

5.3.1 Grundlegende Überlegungen

Die Aufgaben der Verbraucherorganisationen im Allgemeinen umfassen die Beratung, Information und Bildung der Verbraucher, sowie die verbraucherpolitische Interessenvertretung und den rechtlichen Schutz der Verbraucherinteressen.

Bei einer Beratung werden dem Verbraucher Informationen bereitgestellt, die individuell an seine Belange angepasst sind. Ermöglicht wird dies durch die Kommunikation zwischen Ratsuchendem und Berater, bei der wechselseitig Informationen ausgetauscht werden. Die Zielsetzung liegt in der Reduktion von Entscheidungsunsicherheit auf Seiten des Verbrauchers, die bei diesem bezüglich eines Rechtsgeschäftes mit einem Anbieter besteht. Die Verbraucherberatung verfolgt dabei weder absatzwirtschaftliche Ziele noch ist sie von politischen Zielsetzungen motiviert.¹⁵⁵

Bei der individuellen Verbraucherberatung ist aus ökonomischer Sicht zwischen der Beratung vor Vertragsabschluss, also vor dem Erwerb eines Produktes oder einer Dienstleistung und der Beratung nach Vertragsabschluss, in der Regel als Rechtsberatung bezeichnet, zu unterscheiden. Um die Arbeit der Verbraucherorganisationen aus ökonomischer Sicht zu beurteilen, ist zu untersuchen, welche alternativen institutionellen Arrangements es in einer Gesellschaft für die Erfüllung bestimmter Aufgaben gibt. Eine individualisierte vor-kontraktliche Beratung wird in der Regel auch von den jeweiligen Anbietern angeboten. Die Beratung durch Verbraucherzentralen unterscheidet sich hier darin, dass diese unabhängig ist. Eine individuelle nach-kontraktliche Beratung wird durch Einigungs- und Schlichtungsstellen einschließlich Ombudsleuten, Berufs- und Interessensvereinigungen sowie genossenschaftliche Einrichtungen, aber auch von öffentlichen Organisationen, wie der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, erbracht. Während bei einer vor-kontraktlichen Beratung durch die Anbieter in der Regel eine zweite Meinung eingeholt werden kann, gilt dies in geringerem Maß bei der nach-kontraktlichen Beratung, wenn nicht auf die hierauf spezialisierten Rechtsanwälte zurückgegriffen wird. Von der Seite der Anbieter auf einem Markt besteht ein ausgeprägtes Interesse an einer vor-kontraktlichen

Beratung, aber in ganz verminderter Form an einer nach-kontraktlichen Beratung. Bei einer nach-kontraktlichen Beratung ist die Unabhängigkeit des Beratenden von ganz großer Bedeutung. Dies erklärt, warum in einer Gesellschaft die nach-kontraktliche Beratung häufiger von öffentlichen Stellen wahrgenommen wird als eine vor-kontraktliche Beratung. Eine vor-kontraktliche Beratung kann (auch) eine öffentliche Aufgabe sein, um eine gewisse Unabhängigkeit zu gewährleisten. Dies gilt a fortiore, oder umgangssprachlich a fortiori, für die nach-kontraktliche Beratung. Die öffentlich organisierte nach-kontraktliche Beratung kann als Teil des gesellschaftlichen Beschwerdemanagements verstanden werden, in Abgrenzung von dem privatwirtschaftlichen Beschwerdemanagement eines Anbieters.

Es kann ein öffentliches Interesse an einer vor-kontraktlichen Beratung der Verbraucher bestehen. Eine verbesserte Verbraucherinformation verbessert die Funktionsfähigkeit der Märkte. Bei Erfahrungs- und insbesondere Vertrauenseigenschaften besteht eine Informationsasymmetrie zu Lasten der Nachfrager. Dies kann zu einer Qualitätserosion und dem Zusammenbruch von Märkten führen. Hier ist der Staat gefordert, durch geeignete Maßnahmen dazu beizutragen, dass diese Informationsdefizite auf der Seite der Verbraucher behoben werden. Eine vor-kontraktliche Verbraucherinformation kann so eine Maßnahme sein.

Weiterhin kann es aus gesellschaftlichem Interesse sinnvoll sein, die Nachfrage auf bestimmten Märkten zu stimulieren bzw. zu lenken. Eine Nachfragestimulation lässt sich durch die Initiierung bestimmter Projekte erreichen. Beispiel ist die Energieberatung der Verbraucherzentralen, durch die seit langem Aufmerksamkeit und Bewusstsein der Verbraucher zu Energieeffizienz u. ä. Themen gestärkt werden. In diesen Fällen handelt es sich fast vollständig um Beratungsleistungen im herkömmlichen Sinne, d. h. eine aus Verbrauchersicht zumeist vorvertragliche, informierende Beratung.

Das öffentliche Interesse an einer nach-kontraktlichen Beratung ergibt sich durch das, zumindest in der normativen Theorie, vorhandene Interesse des Staates an der Wohlfahrt seiner Bürger, die ja auch alle Verbraucher sind. Es sollte die Aufgabe des Staates sein, durch geeignete gesetzgeberische Maßnahmen dafür zu sorgen, dass der Umfang der nach-kontraktlichen Beratung, der Umfang der Beschwerden, die die

¹⁵⁵ Vgl. Benner, Weiser 2009.

Bürger als Verbraucher haben, möglichst gering ausfällt. Diese Sichtweise hat sich, wie oben dargelegt, die Europäische Kommission bereits zu eigen gemacht. Es bleibt abzuwarten, ob auch der nationale Gesetzgeber beginnt, seine Aufgabe des gesellschaftlichen Beschwerdemanagements ernst zu nehmen. Zurzeit ist die Situation, wie in so vielen Bereichen der Verbraucherpolitik, dadurch gekennzeichnet, dass der nationale Gesetzgeber der europäischen Gesetzgebung hinterherhinkt.¹⁵⁶

Unter Verbraucherinformation versteht man die unpersonalisierte Bereitstellung von Informationen mit dem Ziel, die (Kauf-)Entscheidungen der Verbraucher zu verbessern. Die Verbraucherbildung wiederum ist als vorsorgender Verbraucherschutz zu verstehen, der informierte und verantwortungsbewusste Verbraucher zum Ziel hat und diese befähigen soll, die weitergehenden Angebote der Verbraucherorganisationen überhaupt nutzen zu können.¹⁵⁷

Schließlich die zwei Felder der Interessenvertretung. Zum einen ist hier die Interessenvertretung auf verbraucherpolitischer Ebene als Vertretung der Verbraucherinteressen gegenüber Parteien, Legislative, Exekutive sowie Unternehmen und Wirtschaftsverbänden zu nennen. Zum anderen ist der rechtliche Schutz der Verbraucherinteressen zu erwähnen, um durch die Verfolgung von Verstößen gegen Verbraucherschutzbestimmungen die rechtliche Position des Verbrauchers zu sichern. Es handelt sich dabei um eine Fach- und Rechtsberatung, die schwerpunktmäßig nach Vertragsabschluss stattfindet; anders gesagt, die von Verbrauchern nachgefragt wird, die negativ betroffen sind.

Bei der Darstellung der drei Institutionen, die entsprechend dem Auftrag zu untersuchen waren, hat sich gezeigt, dass in Deutschland eine organisatorische Arbeitsteilung vorzufinden ist. Im Rahmen dieser Arbeitsteilung konzentriert sich der vzbv auf die Vertretung der Interessen und Rechte der Verbraucher in der Öffentlichkeit und gegenüber Gesetzgebung, Verwaltung, Justiz, Unternehmen und Wirtschaftsverbänden auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Darüber hinaus ist der vzbv als Dachorganisation der deutschen Verbraucherverbände für die Koordination der Verbraucherarbeit der sechzehn Verbraucherzentralen zuständig. Diese Verbraucherzentralen sind, im Gegensatz zu dem vzbv, die direkten Ansprechpartner für die Verbraucher. Wie bereits dargelegt, kommen Verbraucher vor allem mit ihren Be-

¹⁵⁶ Dies ist ausführlich in Becker 2000a dargestellt.

schwerden und Sorgen zu den Verbraucherzentralen, suchen hier aber (vor Ort) auch eine unabhängige und kompetente Beratung. Die Aufgaben der Verbraucherzentralen liegen, wie oben erörtert, vor allem in der Unterstützung und Hilfe bei Beschwerden von Verbrauchern und in der Verbraucherberatung. Eine individuelle Verbraucherberatung wird nicht durch den vzbv, sondern vor allem von den Verbraucherzentralen geleistet. Die Stiftung Warentest hingegen konzentriert sich auf Warentests und die generelle Verbraucherinformation.

Diese Aufgaben- und Arbeitsteilung zwischen den (mit öffentlichen Mitteln geförderten) Verbraucherorganisationen ist in Deutschland einmalig. In diesen anderen Ländern ist, wie oben dargestellt, eine derartige institutionelle Dreiteilung der Verbraucherarbeit in Interessensvertretung, der vergleichenden Bewertung von Waren und Dienstleistungen, d. h. der generellen Verbraucherinformation, und der individuellen Verbraucherberatung und Verbraucherunterstützung bei Beschwerden in dieser Form nicht vorhanden.

In den folgenden Überlegungen wird diese Struktur und Aufgabenverteilung als gegeben betrachtet und wird nicht weiter hinterfragt. Es werden keine Überlegungen darüber angestellt, ob eine Zusammenlegung der Stiftung Warentest mit dem vzbv sinnvoll sein könnte. Dies hätte nicht der Aufgabenstellung für dieses Gutachten entsprechen, wäre es aber sicherlich wert, eingehender untersucht zu werden.

Weiterhin hat sich in der Analyse der anderen Länder gezeigt, dass es auch denkbar wäre, die Aufgaben, die durch die Verbraucherzentralen und den vzbv erledigt werden, durch Ministerien oder diesen unterstellte Institutionen erfüllen zu lassen. Auch dies wird nicht weiter verfolgt. Hierfür gibt es zwei inhaltliche Gründe. Zum ersten wäre eine staatlich organisierte und institutionalisierte Verbraucherberatung nicht mehr unabhängig. Zum zweiten würde dies die Glaubwürdigkeit der Verbraucherberatung gefährden. Die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit der Verbraucherorganisationen ist deren Alleinstellungsmerkmal, nicht nur gegenüber der Verbraucherinformation durch Anbieter, sondern auch gegenüber der Verbraucherinformation durch die öffentliche Hand. Sowohl die Anbieter als auch die öffentliche Hand verfolgen mit der Verbraucherberatung nicht nur die Interessen der Verbraucher, sondern auch eigene Interessen. Anbieter wollen ihre Produkte verkaufen und werden daher

¹⁵⁷ Vgl. Müller, Edda zitiert bei Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. o.J.e.

diese im Vergleich zu anderen Produkten hervorheben. Die Information und Beratung der Verbraucher ist nicht mehr unabhängig, sondern es wird hiermit (auch) ein eigenes Interesse verfolgt. Ganz genauso ist dies bei der Verbraucherinformation und -beratung durch die öffentliche Hand zu sehen. Hier steht oft ein politisches Interesse im Vordergrund. Auch dieses politische Interesse ist in der Regel nicht mit dem Interesse jedes einzelnen Verbrauchers identisch. Die unterschiedlichen politischen Parteien haben hier und definieren sich über unterschiedliche Standpunkte. Es spricht daher vieles dafür, den Einfluss der Anbieter als auch der Politik auf die Verbraucherinformation und -beratung weitestgehend zu minimieren, um eine unabhängige und glaubwürdige Verbraucherinformation und -beratung sicher zu stellen.

Der theoretische Hintergrund für die folgenden Überlegungen ergibt sich aus dem Ziel, die Gesamtwohlfahrt in einer Gesellschaft zu steigern. Es wird dabei auf die Erkenntnisse der ökonomischen Wohlfahrtsanalyse zurückgegriffen werden. An dieser Stelle braucht nicht weiter generell auf die informationsökonomischen, institutionenökonomischen und organisationstheoretischen Grundlagen eingegangen werden, da auf diese bereits ausführlich in einer Reihe von Veröffentlichungen des Wissenschaftlichen Beirates *Verbraucher- und Ernährungspolitik* sowie insbesondere auch in der bereits im Dezember 1996 vorgelegten Studie zur Finanzierung der Verbraucherorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland eingegangen wurde.¹⁵⁸

Doch folgender theoretischer Hintergrund, der darüber hinausgeht, ist für dies Gutachten von Bedeutung. Es ist zwischen Verbraucherinformation und -beratung vor einem Vertragsabschluss, d. h. vor dem Erwerb eines Produktes oder einer Dienstleistung und Verbraucherinformation und -beratung nach Vertragsabschluss, der Beschwerde, zu unterscheiden.

Vor dem Vertragsabschluss bestehen Informationsasymmetrien zu Ungunsten des Verbrauchers. Der Anbieter kennt die Eigenschaften des Produktes, d. h. insbesondere die Erfahrungs- und vor allem die Vertrauenseigenschaften des jeweiligen Produktes sehr viel besser als der Verbraucher. Dieser kennt vor dem Kauf nur die Sucheigenschaften. Die Erfahrungseigenschaften werden erst im Konsum erfahren. Da bei langlebigem Konsum, wie bei technischen Produkten, bzw. erst in der Zukunft anfallendem Konsum, wie bei einer Alterssicherung, diese Eigenschaften nicht bei

Kauf bekannt sind, hat der Staat durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass es nicht zu einer Qualitätserosion auf dem Markt kommt. Die Vertrauenseigenschaften hingegen kennt in der Regel höchstens der Anbieter. Es ist daher die Aufgabe des Staates, dafür zu sorgen, dass diese Eigenschaften durch geeignete Maßnahmen in dem vom Verbraucher gewünschten Umgang vorhanden sind, bzw. diese an den Verbraucher kommuniziert werden, z. B. durch eine verpflichtende Kennzeichnung der Produkte bzw. Dienstleistungen. Informationsasymmetrien führen zu dem Problem der adversen Selektion. Akerlof hat dies am Beispiel des Gebrauchtwagenmarktes verdeutlicht.¹⁵⁹ Der Verkäufer weiß, ob es sich um ein Wagen handelt, der verborgene Defekte hat, der Käufer erfährt dies in der Regel erst nach dem Kauf. Da diese Überlegungen sowohl dem Käufer als auch dem Verkäufer bekannt sind, geht ein Käufer von der Möglichkeit aus, dass es sich um ein Gebrauchtwagen mit versteckten Defekten handeln könnte und ist daher generell für einen Gebrauchtwagen weniger bereit zu zahlen als er es wäre, wenn er sicher wüsste, dass es sich um einen Wagen ohne versteckte Defekte handelt. In der Konsequenz führt dies dazu, dass – ohne weitere Maßnahmen – die gesellschaftliche Wohlfahrt, die durch den Markt für Gebrauchtwagen generiert wird, geringer ist als bei einer Informationssymmetrie zwischen Verkäufer und Käufer.

Bei einem Vertragsabschluss bestehen in der Regel diese Informationsasymmetrien weiter. Es kommen jedoch noch erschwerend Gestaltungsasymmetrien hinzu. Der Anbieter ist auf die Gestaltung der Vertragsbedingungen spezialisiert, da diese auf dem Markt, auf dem der Anbieter agiert, für viele Kunden relevant sind. Der Käufer hingegen sieht sich auf jedem Markt, auf dem er aktiv ist, in der Regel anderen Anbietern und anderen Vertragsbedingungen gegenüber. Um die gesellschaftlichen Wohlfahrtsverluste durch diese Gestaltungsasymmetrien möglichst gering zu halten, gibt es die Allgemeinen Geschäftsbedingungen. Ein einzelner Anbieter hat Allgemeine Geschäftsbedingungen, die für alle Verkäufe gelten, ein Käufer sieht sich bei jedem Erwerb anderen Allgemeinen Geschäftsbedingungen gegenüber. Es gibt hier nicht nur Informationsasymmetrien, sondern auch Gestaltungsasymmetrien zu Gunsten des Verkäufers. Dieser könnte diese Gestaltungsasymmetrien zu seinem wirtschaftlichen Vorteil ausnutzen. Um dies zu verhindern, wären zwei institutionelle Ar-

¹⁵⁸ Vgl. Nassua, Lübke 1996 sowie Wissenschaftlicher Beirat 2003a und Wissenschaftlicher Beirat 2003b.

¹⁵⁹ Vgl. Akerlof 1970.

rangements denkbar. Der einzelne Verbraucher könnte sich jeweils über die jeweiligen Allgemeinen Geschäftsbedingungen sehr genau informieren, eventuell unter Hinzuziehung einer rechtlichen Expertise. Ein anderes institutionelle Arrangement besteht darin, dass z. B. Verbraucherzentralen diese Aufgabe jedem einzelnen Verbraucher abnehmen und gegen unzulässige Allgemeine Geschäftsbedingungen vorgehen. Es ist offensichtlich, dass es ökonomisch nicht effizient ist, wenn jeder einzelne Verbraucher sich für sich selbst über die jeweiligen Allgemeinen Geschäftsbedingungen informiert. Es ist ökonomisch sehr viel effizienter und erhöht damit die gesellschaftliche Wohlfahrt, wenn dies die Verbraucherzentralen im Interesse der Verbraucher tun und gegen unzulässige Allgemeine Geschäftsbedingungen vorgehen. Dies führt dazu, dass Verbraucher sich darauf verlassen können und diese selbst nicht mehr prüfen müssen.

Nach dem Vertragsabschluss kommen zu den Informationsasymmetrien, den Gestaltungsasymmetrien noch die Betroffenheitsasymmetrien zu Ungunsten der Verbraucher hinzu. Es bestehen sehr unterschiedliche Einflussmöglichkeiten während und sehr unterschiedliche Konsequenzen nach der Vertragslaufzeit beziehungsweise bei Leistungsstörungen für die Verkäufer und Käufer.

Um eine Position als gleichberechtigter Marktteilnehmer einnehmen zu können und damit zu wirtschaftlicher Prosperität, d. h. der gesellschaftlichen Wohlfahrt, mittel- und langfristig wesentlich beitragen zu können, benötigen Verbraucher nicht nur grundsätzliche Rechte,¹⁶⁰ sondern auch eine effiziente Vertretung, die insbesondere die Informationsasymmetrien, aber auch die zusätzlich vorhandenen Gestaltungs- und Betroffenheitsasymmetrien reduziert, so dass eine realistische Vertrauensbasis die Funktionsfähigkeit der Märkte sichert. Die Informationsasymmetrien werden z. B. auch durch die Tätigkeit der Stiftung Warentest reduziert. Diese vergleicht verschiedene Produkte und informiert die Verbraucher über die jeweiligen Vor- und Nachteile der einzelnen Produkte im Vergleich. Die Gestaltungsasymmetrien werden durch die Möglichkeit der Verbraucherzentralen, gegen unzulässige Allgemeine Geschäftsbedingungen vorzugehen, reduziert. Die Betroffenheitsasymmetrien hingegen werden bisher so gut wie gar nicht reduziert. Zwar kann jeder Verbraucher sich nach Vertragsabschluss (auch) an eine Verbraucherzentrale wegen einer Rechtsberatung wenden, doch findet diese individuell statt. Es könnte die gesellschaftliche Wohlfahrt,

oder nicht ökonomisch ausgedrückt, die Prosperität, gesteigert werden, wenn die Betroffenheitsasymmetrien nicht auf einer Fall-für-Fall-Basis, sondern generell durch die Verbraucherzentralen für die Verbraucher verringert werden würden durch eine Ausdehnung des Verbandsklagerechts bei den Allgemeinen Geschäftsbedingungen für alle Bereiche, in denen diese Betroffenheitsasymmetrien zu finden sind.

Dies kann an einem kleinen Beispiel verdeutlicht werden. Nehmen wir an, ein Anbieter bietet ein Produkt in einer 100 Gramm Verpackung an. Nun sind aber tatsächlich nur 90 Gramm in der Verpackung. Nun könnte zwar der einzelne Verbraucher deswegen gegen den Anbieter vorgehen, doch auf Grund der Betroffenheitsasymmetrien lohnt sich das für den einzelnen Verbraucher nicht. Der Anbieter macht erhebliche Unrechtsgewinne durch die Verringerung in der Menge, jeder einzelne Nachfrager hat nur geringe Verluste, die eine Klage vor Gericht nicht sinnvoll machen. In diesem Beispiel würde die gesellschaftliche Wohlfahrt steigen, wenn die Verbraucherzentralen die Möglichkeit und den Anreiz haben, gegen den Anbieter vorzugehen und für eine Abschöpfung der Unrechtsgewinne zu sorgen.

5.3.2 Finanzierungsformen im Überblick

In diesem Abschnitt werden die prinzipiell denkbaren Finanzierungsmodelle für die Verbraucherarbeit in Deutschland im Detail untersucht. Diese gliedern sich in

- Finanzierung durch die öffentliche Hand
- Finanzierung durch die Nachfrager
- Finanzierung durch die Anbieter
- Verwendung von Unrechtsgewinnen, Buß- und Strafgeldern.

Bei der Finanzierung durch die öffentliche Hand ist zwischen der institutionellen Förderung und der Projektförderung zu differenzieren. Bei der Finanzierung durch Eigeneinnahmen sind die Entgelte für Produkte und Dienstleistungen und Mitgliedsbeiträge als mögliche Finanzierungsformen zu unterscheiden. Bei der Finanzierung durch Dritte ist eine ganze Reihe von Finanzierungsmodellen denkbar. Bereits in der Leistungsbeschreibung wird hier der Fokus auf das Modell der *Consumer*

¹⁶⁰ Oehler, Reisch 2008.

Watchdogs, also der Anbieterfinanzierung durch eine Sonderabgabe, und der Finanzierung durch Buß-/Strafgelder gelegt. Neben den anderen prinzipiell denkbaren Finanzierungsformen werden insbesondere diese Finanzierungsformen sehr ausführlich untersucht.

5.3.3 Finanzierung durch die öffentliche Hand (EU-, Bundes-, Landes-, kommunale Ebene)

Die öffentliche Finanzierung der Verbraucherorganisationen kann durch die Europäische Union, den Bund, die Länder oder die Kommunen erfolgen. Die öffentliche Finanzierung kann zum einen in der Form einer Zuwendung ohne oder mit einem formellen Rahmenvertrag stattfinden, zum anderen als staatliche Einrichtung oder staatliches Gremium, wie bei der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung oder dem Bundesinstitut für Risikobewertung.

Bisher werden die Verbraucherzentralen durch die Kommunen, Bundesländer und den Bund ohne formellen Rahmenvertrag öffentlich gefördert. Dies führt dazu, dass die Förderung von den jeweiligen politischen Verhältnissen und Interessen abhängig und eine langfristige Planung nicht möglich ist.

Weiterhin sind die institutionelle Förderung und die Projektförderung zu unterscheiden. Der vzbv erhält eine institutionelle Förderung durch den Bund, die Verbraucherzentralen durch die Länder und Kommunen. Darüber hinaus fördert der Bund die Verbraucherzentralen, den vzbv und die Stiftung Warentest im Rahmen von Projekten. Die inhaltlichen Schwerpunkte der Projektförderung werden durch den Bund vorgegeben und orientieren sich an den jeweiligen politischen Interessen und Schwerpunkten. Die institutionellen Mittel hingegen sind nicht an inhaltliche Vorgaben geknüpft.

Doch bevor die einzelnen Formen der Förderung bewertet werden, ist zuerst die grundsätzliche Frage zu stellen, ob eine staatliche Förderung der Verbraucherarbeit überhaupt sinnvoll ist.

Die Aufgabenbereiche der Verbraucherorganisationen umfassen die verbraucherpolitische Interessensvertretung und den rechtliche Verbraucherschutz, die Verbraucherinformation und -beratung sowie die Verbraucherbildung.

Aus der Theorie des kollektiven Handelns folgt, dass auf Grund der diffusen und heterogenen Interessen der Verbraucher ohne eine staatliche Einflussnahme die Verbraucher ihre Interessen nicht angemessen vertreten werden. Es lohnt sich nicht für einen einzelnen Verbraucher, hohe Kosten aufzuwenden, um seine verbraucherpolitischen Interessen zu vertreten, da der mögliche Nutzen für ihn vergleichsweise gering ist. Außerdem kommt ein Erfolg der Interessensvertretung nicht nur dem einzelnen Verbraucher zu Gute, sondern allen Verbrauchern. Es gibt das Trittbrettfahrerproblem. Dies führt dazu, dass die Interessen der Verbraucher im Vergleich zu beispielsweise den Interessen der Anbieter im Konzert der Stimmen, die ihre Interessen vertreten, kaum zu hören ist.

Es folgt hieraus, dass nicht auf die Selbstorganisation der Verbraucher vertraut werden kann. Eine verbraucherpolitische Interessensvertretung bedarf der staatlichen Unterstützung.

Der rechtliche Verbraucherschutz kann ebenfalls nicht in einem ausreichenden Umfang ohne eine staatliche Förderung sichergestellt werden. Der einzelne Verbraucher ist auf Grund der bestehenden Machtasymmetrie gegenüber einem Anbieter unterlegen. Dies soll an einem Beispiel verdeutlicht werden. Ein Anbieter benötigt bei einer rechtlichen Auseinandersetzung zum Beispiel wegen fragwürdiger Geschäftsbedingungen nur einen einzigen juristischen Experten, während jeder einzelne Verbraucher seinerseits einen juristischen Experten in Anspruch nehmen muss. Die rechtliche Durchsetzung der Interessen ist für den Anbieter mit geringeren Kosten verbunden als für die vielen einzelnen Verbraucher. Daher bedarf der rechtliche Schutz der Verbraucherinteressen der staatlichen Unterstützung.

Aus den Informations-, Gestaltungs- und Betroffenheitsasymmetrien folgt eine Machtasymmetrie. Verbraucher sind gegenüber den Anbietern in Bezug auf die Information über das Produkt oder die Dienstleistung, die Vertragsgestaltungsmöglichkeiten sowie die Betroffenheit benachteiligt. Es kann aus diesen Gründen zu einem Marktversagen kommen. Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht ist daher ein staatliches Eingreifen nötig, um die gesellschaftliche Wohlfahrt zu erhöhen. Eine Regulierung und Verbesserung der Verbraucherinformation und -beratung sowie der gerichtlichen Interessensvertretung der Verbraucher führt zu einer Steigerung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt.

Um dem Verbraucher zu ermöglichen, nicht nur im eigenen Interesse, sondern auch im Sinne der gesellschaftlichen Wohlfahrt sinnvoll zu handeln, ist eine Verbraucherbildung notwendig. Während auch hier wieder ohne eine staatliche Unterstützung die Kosten der Bildung nur von dem einzelnen Verbraucher getragen werden, kommt der Nutzen der Gesamtheit zu Gute. Auch hier spricht daher einiges für eine staatliche Unterstützung.

Die Unterstützung gemeinnütziger Zwecke durch die öffentliche Hand ist nicht auf die direkte Zuwendung an entsprechende Organisationen beschränkt. Nachfolgend werden zunächst der Status der Gemeinnützigkeit und die damit verbundenen steuerrechtlichen Aspekte erläutert, an die sich die Ausführungen zu öffentlichen Zuwendungen im engeren Sinne anschließen.

Relevante (steuerrechtliche) Basis zur Definition der Gemeinnützigkeit ist die Abgabenordnung.¹⁶¹ Danach agiert eine Einrichtung, genauer eine Körperschaft im Sinne des Körperschaftsteuergesetzes¹⁶² gemeinnützig,¹⁶³ „wenn ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern“¹⁶⁴; nicht jedoch, wenn der Kreis der angesprochenen Personen abgeschlossen oder dauerhaft klein ist.¹⁶⁵ Mit der Anerkennung als gemeinnütziger Organisation ist eine Reihe von Steuerbegünstigungen verbunden.¹⁶⁶ Zu unterscheiden sind dabei die Tätigkeitsfelder bzw. Einkommenssphären einer gemeinnützigen Einrichtung, die in unterschiedlichem Maß von Steuerbegünstigungen betroffen sind:¹⁶⁷

- Ideeller Bereich

Bestandteil des ideellen Bereiches sind die Einnahmen, die dem satzungsmäßigen Zweck der Körperschaft dienen und somit weder ertrag- noch umsatzsteuerpflichtig werden. Dazu gehören Erbschaften und Schenkungen, sofern sie nicht mit einer Zweckauflage versehen sind sowie Spenden, Mitgliedsbeiträge und

¹⁶¹ Vgl. hierzu und im Folgenden § 52 AO; vgl. als Überblick zum Begriff der Gemeinnützigkeit Wissenschaftlichen Beirat 2006, S. 8 f.

¹⁶² Vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 9 KStG.

¹⁶³ Vgl. Augsten 2008, S. 21.

¹⁶⁴ § 52 Abs. 1 Satz 1 AO.

¹⁶⁵ Vgl. § 52 Abs. 1 Satz 2 AO.

¹⁶⁶ Vgl. Schauhoff 2005a, S. 17 ff.

¹⁶⁷ Vgl. dazu auch die Vorschriften des Körperschaftsteuergesetzes sowie des Umsatzsteuergesetzes.

Zuschüsse, für die die Organisation keine Gegenleistung erbringt und somit auch nicht die Absicht der Gewinn- oder Einnahmeerzielung verfolgt.¹⁶⁸

- Vermögensverwaltung

Wird Vermögen genutzt, z. B. durch die verzinsliche Anlage von Kapital, dann spricht man von Vermögensverwaltung. Eine Steuerbefreiung der hierdurch erzielten Erträge ist dann möglich, wenn die gemeinnützige Körperschaft auf bereits vorhandenes Vermögen zurückgreift. Grundsätzlich sind die Leistungen dieses Bereiches umsatzsteuerbar; eine Befreiung ist im Einzelfall zu prüfen.¹⁶⁹

- Wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb

Leistungen werden durch die gemeinnützige Körperschaft erbracht, um die Gegenleistung eines Dritten zu erhalten und sofern sich diese Aktivitäten nicht der Vermögensverwaltung zurechnen lassen, handelt es sich um einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb im Sinne des § 14 der Abgabenordnung.¹⁷⁰ Dieser beschreibt den wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb als „eine selbständige nachhaltige Tätigkeit, durch die Einnahmen oder andere wirtschaftliche Vorteile erzielt werden“¹⁷¹. Zu unterscheiden ist zwischen dem steuerbegünstigten Zweckbetrieb nach § 65 Abgabenordnung auf der einen Seite und dem steuerpflichtigen Geschäftsbetrieb gemäß § 64 Abgabenordnung auf der anderen.¹⁷²

- Steuerbegünstigter Zweckbetrieb

Dienen die Tätigkeiten der Organisation der Erfüllung des gemeinnützigen Zwecks und entsteht keine potentiell den Wettbewerb beeinträchtigende Konkurrenz zu steuerpflichtigen Unternehmen, so sind diese Leistungen von der Ertragsteuer befreit. Grundsätzlich umsatzsteuerbar; eine Befreiung ist im Einzelfall zu prüfen.¹⁷³

- Steuerpflichtiger Geschäftsbetrieb

¹⁶⁸ Vgl. Augsten 2008, S. 104 ff.

¹⁶⁹ Vgl. Augsten 2008, S. 137 f. und Schauhoff 2005b, S. 312.

¹⁷⁰ Vgl. Augsten 2008, S. 210.

¹⁷¹ AO § 14.

¹⁷² Vgl. Augsten 2008, S. 210.

¹⁷³ Vgl. Schauhoff 2005b, S. 323 ff.

Treffen die o. g. Voraussetzungen für eine Steuerbegünstigung nicht zu, so handelt es sich um einen steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb und die daraus erzielten Einnahmen unterliegen sowohl der Ertragsteuerpflicht als in der Regel auch der Umsatzsteuerpflicht.¹⁷⁴

Zweckgebundene Zuwendungen der öffentlichen Hand an Empfänger außerhalb der eigenen Verwaltung werden als öffentliche Förderung bezeichnet. Die Leistungsempfänger nehmen dafür Aufgaben wahr, an deren Erfüllung der Zuwendungsgeber ein besonderes Interesse hat und die ohne diese Mittel nicht oder nicht im notwendigen Umfang erfüllt werden können. Als Zuwendungen gelten dabei finanzielle Mittel, nicht aber Sachleistungen.¹⁷⁵ Sie können durch unterschiedliche Ebenen bereitgestellt werden (EU – Bund – Land – Kommune). Die gesetzliche Grundlage zur Gewährung solcher Zuwendungen findet sich in den entsprechenden Haushaltsordnungen.¹⁷⁶

Unterschieden wird bei öffentlicher Förderung generell nach zwei Kriterien, der fachlichen Abgrenzbarkeit der Förderung sowie ihrem Umfang.¹⁷⁷

Findet keine Begrenzung der Zuwendung auf einen bestimmten inhaltlichen Bereich statt, so handelt es sich um eine institutionelle Förderung. Es werden die satzungsmäßigen Zwecke des Zuwendungsempfängers im Allgemeinen gefördert. Die institutionelle Förderung muss jährlich beschlossen und in den Haushalt des Zuwendungsgebers eingestellt werden; trotzdem hat sie den Charakter einer dauerhaften Verpflichtung. Werden die Mittel für ein klar abgrenzbares Thema bewilligt, spricht man hingegen von Projektförderung. Weitere Merkmale neben der fachlichen sind die zeitliche und kostenmäßige Abgrenzbarkeit des zu fördernden Vorhabens. Aus Sicht des Zuwendungsgebers sind mit der Förderung einzelner Projekte eine stärkere Einflussnahme auf die inhaltliche Ausrichtung bzw. eine entsprechende Schwerpunktsetzung sowie eine hohe Planbarkeit der Kosten verbunden.

Eine Vollfinanzierung liegt vor, wenn die zur Erfüllung der satzungsmäßigen Aufgabe notwendigen und daher auch zuwendungsfähigen Kosten gänzlich, in der Regel bis

¹⁷⁴ Vgl. Schauhoff 2005b, S. 345 ff.

¹⁷⁵ Vgl. Halfar 1999, S. 47 f.

¹⁷⁶ Vgl. auf EU-Ebene Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 1605/2002 des Rates; auf Bundesebene die BHO sowie als Beispiel einer Landeshaushaltsordnung LHO Nordrhein-Westfalen.

¹⁷⁷ Vgl. hierzu und im Folgenden Halfar 1999, S. 48 ff.

zu einem festgelegten Höchstbetrag, durch den Zuwendungsgeber gedeckt werden. Eine Vollfinanzierung stellt die Ausnahme dar, da davon auszugehen ist, dass die geförderte Institution ebenfalls ein Interesse an der Wahrnehmung ihrer Aufgaben hat und es somit zumutbar ist, wenn sie dafür eigene Mittel beschafft.

Die üblicherweise vorzufindende Teilfinanzierung lässt sich wiederum in drei Arten unterscheiden, die Anteilfinanzierung, die Fehlbedarfsfinanzierung und die Festbetragsfinanzierung.

Bei einer Form der Anteilfinanzierung wird durch den Zuwendungsgeber ein gewisser Prozentsatz der Gesamtausgaben übernommen. Wichtig sind in diesem Zusammenhang Zusagen weiterer Geldgeber, den übrigen Teil der Finanzierung zu übernehmen. Eine andere Möglichkeit der Anteilfinanzierung ist die Beschränkung auf bestimmte Kostenarten. In jedem Fall ist eine maximale Fördersumme zu definieren, da die Höhe der Kosten bei Erstellung des Haushaltsplanes in der Regel nicht genau abzusehen sein wird. Somit bezieht sich eine anteilige Zuwendung nicht auf die tatsächlich angefallenen Ausgaben, sondern nur auf die zuwendungsfähigen, höchstens bis zur definierten Obergrenze entstandenen Ausgaben.

Werden die Ausgaben finanziert, die nach Abschluss eines Projektes oder eines Haushaltsjahres nicht durch eigene Mittel der Organisation oder Zuwendungen Dritter gedeckt sind, spricht man von Fehlbedarfsfinanzierung. Die maximale Zuwendungshöhe ist zu begrenzen, um Anreize für die geförderte Organisation zu setzen, sich um die Einwerbung von Drittmitteln zu bemühen und so die öffentliche Hand vor einer versteckten Vollfinanzierung zu schützen.

Bei einer Festbetragsfinanzierung erhält der Zuwendungsempfänger einen festgelegten Pauschalbetrag, der auch bei nachträglich abweichenden Kosten unverändert bleibt. Da hier die Gefahr besteht, die Ausgaben so gering wie möglich zu halten, kann man die Zuwendung als Vielfaches eines an einer relevanten Größe orientierten Fixbetrages (Bsp. Fixum pro Teilnehmer) bestimmen.

Grundsätzlich ist eine staatliche Unterstützung von Verbraucherinformation und -beratung notwendig, um ein gesellschaftlich optimales Konsumniveau erreichen zu können, vor allen Dingen, wenn es sich um für den Verbraucher schwer zugängliche

Informationen handelt.¹⁷⁸ Bei Abhängigkeit von staatlicher Finanzierung besteht jedoch die Möglichkeit, wenn auch nicht generalisierbar, dass die gemeinnützige Organisation weniger stringent ihre eigentlichen Aufgaben verfolgt, sondern sich der Haltung des staatlichen Geldgebers anpasst.¹⁷⁹

5.3.3.1 Institutionelle Förderung

Zu Bedenken ist, unabhängig ob Bund, Länder oder Kommunen Gelder bereitstellen, dass Haushaltsentscheidungen jährlich neu getroffen werden. Die Planungssicherheit für die Verbraucherorganisationen ist somit im Allgemeinen als gering einzuschätzen. Längerfristige Vereinbarungen, wie sie bspw. die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen mit der Landesregierung getroffen hat, sind die Ausnahme. Dem Vorteil der besseren Planbarkeit der zukünftigen Fördermittel steht dabei aber eine inflationsbedingte Kürzung gegenüber.

Die institutionelle Förderung hat aus der Sicht der Verbraucherorganisationen folgende Vorteile gegenüber einer Projektförderung. Zum ersten ist der Aufwand, der betrieben werden muss, um die Förderung zu erhalten, deutlich geringer als bei einer Projektförderung. Zum zweiten ist eine institutionelle Förderung in der Regel längerfristig angelegt. Die Arbeit der Verbraucherorganisationen wird durch Mitarbeiter erledigt. Bei einer Projektförderung können Mitarbeiter nur für die Dauer des jeweiligen Projektes angestellt werden. Eine Weiterbildung und Schulung der Mitarbeiter ist damit nur begrenzt sinnvoll. Bei einer dauerhaft angelegten institutionellen Förderung hingegen kann langfristig in die Ressource Mitarbeiter investiert werden.

Die Transaktionskosten, d. h. die volkswirtschaftlichen Kosten, die sich unterteilen in die Such-, Anbahnungs-, Informations-, Zurechnungs-, Verhandlungs-, Entscheidungs-, Vereinbarungs-, Abwicklungs-, Absicherungs-, Durchsetzungs-, Kontroll-, Anpassungs- und Beendigungskosten, sind bei einer institutionellen Förderung nicht nur für die Verbraucherorganisationen, sondern auch für den Geldgeber deutlich geringer als bei einer Projektförderung.

¹⁷⁸ Vgl. Womack 2002.

¹⁷⁹ Vgl. Chaves et al. 2004, S. 313 f.

5.3.3.2 Projektförderung

Für eine Projektförderung hingegen spricht aus der Sicht der Geldgeber, dass die Mittelverwendung gezielter vorgegeben werden kann. Die jeweiligen politischen Interessen können besser verwirklicht werden. Während bei der institutionellen Förderung die Einflussmöglichkeiten des Geldgebers auf die Mittelverwendung relativ gering sind, wird bei einer Projektförderung die Verwendung der Mittel auf ein bestimmtes Projekt eingegrenzt. Es kann so auch inhaltlich auf die Arbeit der Verbraucherorganisationen Einfluss genommen werden. Weiterhin kann bei einer Projektförderung auch besser überwacht und kontrolliert werden.

Auf den ersten Blick erscheint es so, dass die Abwägung zwischen institutioneller Förderung und Projektförderung je nach der Perspektive – entweder aus Sicht der Empfänger oder aus Sicht der Geldgeber – zu unterschiedlichen Ergebnissen kommt und dass daher. Doch dies ist zu kurz gedacht.

Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht sind die Vor- und Nachteile gegeneinander abzuwägen. Nicht nur die Verbraucherorganisationen, sondern auch die öffentliche Hand haben bei einer institutionellen Förderung geringere Transaktionskosten. Denn auch für den Geldgeber sind die Transaktionskosten bei einer institutionellen Förderung geringer als bei einer Projektförderung. Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht spricht für eine Projektförderung, dass diese sich nicht auf eine bestimmte Organisation beschränken muss, sondern dass z. B. im Rahmen einer Ausschreibung diejenige Institution ausgesucht werden kann, die die mit der Förderung gewünschten Ziele am besten und günstigsten umsetzen kann.

Es zeigt sich, dass ein Abwägung vorzunehmen ist, bei der geringere Transaktionskosten einer effizienteren Zielverwirklichung gegenüberzustellen sind. Diese Abwägung hat sich an den Zielen, die mit der jeweiligen Förderung erreicht werden sollen, zu orientieren.

Wenn es um die Finanzierung einer unabhängigen und glaubwürdigen Verbraucherarbeit generell geht, ist immer eine institutionelle Förderung der Projektförderung vorzuziehen, da diese geringere Transaktionskosten hat und eine größere Unabhängigkeit in der Mittelverwendung möglich macht. Wenn es jedoch das Ziel ist, gezielt auf die Arbeit der Verbraucherorganisation Einfluss zu nehmen, z. B. durch die inhaltliche Schwerpunktsetzung kann eine Projektförderung sinnvoll sein. Es hängt also

entscheidend von den Zielen und den Aufgaben ab, die mit der Förderung erreicht bzw. erfüllt werden sollen.

Bisher konzentriert sich die Projektförderung inhaltlich auf bestimmte Sektoren, wie die Ernährungsberatung oder Energieberatung. Durch die Projektförderung sollen in der Verbraucherberatung bestimmte inhaltliche Schwerpunkte gesetzt werden. Die Bürger sollen zu einer gesünderen Ernährungsweise oder zu Energiesparmaßnahmen veranlasst werden. Hinter dieser Form der Projektförderung steht das Ziel, den Konsum in eine bestimmte Richtung zu lenken. Die Verbraucherorganisationen oder auch andere Institutionen werden als "Erfüllungsgehilfen" der staatlichen Politik instrumentalisiert. Dies mag für bestimmte Bereiche angebracht sein, bei denen eine Konsumlenkung aus gesellschaftlicher Sicht sinnvoll ist.

Die Position der Verbraucherzentralen gegenüber einer derartigen staatlichen Konsumlenkung ist uneinheitlich und reicht von einer uneingeschränkten Akzeptanz bis zu einer entschiedenen Ablehnung. Dies hängt von dem jeweiligen Selbstverständnis der Verbraucherorganisation ab. Wenn diese sich als wirtschaftliches Unternehmen versteht, bestehen lediglich auf Grund der vergleichsweise hohen Transaktionskosten Vorbehalte gegen eine Projektförderung. Wenn die Verbraucherorganisation sich als unabhängige und glaubwürdige Interessensvertretung der Verbraucher, nicht nur gegenüber den Anbietern, sondern auch gegenüber dem Staat versteht, werden derartige Versuche der politischen Einflussnahme auf die Konsumenten aber mehr oder weniger entschieden abgelehnt.

Aus ökonomischer Sicht wäre zu fragen, ob eine derartige Konsumlenkung das geeignete Instrument ist, um das Ziel zu erreichen oder ob es nicht besser geeignete Instrumente hierfür gibt, wie eine Besteuerung oder Subventionierung.

Falls es das Ziel der Förderung ist, die Arbeit der Verbraucherorganisationen generell zu unterstützen, ist die institutionelle Förderung das geeignete Mittel; ist das Ziel eine Konsumlenkung, kann eine Projektförderung sinnvoll sein.

Wenn es um die Finanzierung einer unabhängigen und glaubwürdigen Verbraucherarbeit geht, ist eine Projektförderung generell sehr skeptisch zu betrachten.

Aus institutionenökonomischer Sicht kann eine Projektförderung nur dann sinnvoll sein, wenn es um die Verbraucherberatung geht. Wenn es um Verbraucherbe-

schwerden geht, so ist eine Projektförderung mit inhaltlichen Schwerpunkten unangebracht. Es ist ganz offensichtlich nicht sinnvoll, dass nur Beschwerden, die einen bestimmten Markt betreffen, bearbeitet werden dürfen.

Etwa 80 Prozent der Tätigkeit der Verbraucherzentralen besteht in der Rechtsberatung. Für diesen Aufgabenbereich ist eine Projektförderung nur sehr begrenzt sinnvoll. Nur für die 20 Prozent der Tätigkeit, die die Information der Verbraucher betreffen, kann eine Projektförderung angemessen sein. Angesichts dieser Zusammensetzung der Aufgabenbereiche der Verbraucherzentralen und der bisherigen Zusammensetzung der Förderung nach Projektförderung und institutioneller Förderung erscheint es nicht sinnvoll, die Projektförderung mit inhaltlicher Schwerpunktsetzung weiter auszudehnen. Im Gegenteil spricht dies dafür, dass die institutionelle Förderung wieder zu Lasten der Projektförderung weiter ausgedehnt werden sollte.

Doch kann eine Projektförderung nicht nur inhaltlich orientiert werden, sondern auch sachlich. So wäre es vorstellbar und sinnvoll, auch aus der Sicht des Geldgebers, im Rahmen einer Projektförderung dafür zu sorgen, dass sich das gesellschaftliche Beschwerdemonitoring verbessert, z. B. dadurch, dass der vzbv im Rahmen eines Projektes Mittel erhält, um eine Beschwerdedatenbank aufzubauen, die nicht nur der Europäischen Kommission, sondern auch den nationalen Behörden für die Marktüberwachung zur Verfügung stehen kann. Damit würde das Potential zu Steigerung der gesellschaftlichen Wohlfahrt, welches in den Informationen liegt, die die Verbraucherzentralen über die Beschwerden der Verbraucher haben, im Sinne eines gesellschaftlichen Beschwerdemanagements genutzt werden. Ohne eine staatliche Förderung dürfte es sonst wahrscheinlich nicht dazu kommen und insbesondere der Staat wäre in diesem Falle der Nutznießer.

5.3.3.3 Stiftungsmodell

Eine finanzielle staatliche Unterstützung der Verbraucherarbeit generell, d. h. eine institutionelle Förderung, kann auf jährlicher Basis wie bisher oder im Rahmen einer Stiftung erfolgen. Es ist der Auftrag dieses Gutachtens, insbesondere das Modell einer Stiftung zu prüfen.

Eine Stiftung hätte gegenüber einer jährlichen institutionellen Förderung den Vorteil, dass Zuwendungen dauerhaft wären und nicht abhängig von den jeweiligen politischen Macht- und Interessensverhältnissen.

Der Begriff der Stiftung ist allgemein gebräuchlich, jedoch ist das zu Grunde liegende Verständnis zumeist uneinheitlich.¹⁸⁰ Charakterisiert wird eine Stiftung durch den Stiftungszweck, das Stiftungsvermögen und die Stiftungsorganisation. Im Rahmen des Stiftungsgeschäfts erklärt der Stifter – es können auch mehrere sein – förmlich seinen Willen, zur Erfüllung eines bestimmten Zwecks dauerhaft eine Stiftung zu errichten, ihr die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen und sie mit einer dem Stiftungszweck entsprechenden Organisation, d. h. einem Vorstand, auszustatten.¹⁸¹

Im Folgenden soll zunächst ein Überblick über die Erscheinungsformen von Stiftungen gegeben werden. Vernachlässigt werden der Stiftungs-Verein und die Stiftungs-GmbH, da es sich dabei nicht um Stiftungen als Rechtsform handelt, sondern lediglich von der positiven Wahrnehmung des Begriffs profitiert werden soll oder dieser als Hinweis auf gemeinnützige Ziele eingesetzt wird.¹⁸² Am häufigsten vorkommend sind privatrechtliche Stiftungen, auch bezeichnet als Stiftungen bürgerlichen Rechts, geregelt in den §§ 80 bis 88 des BGB. Sie entstehen durch die Willenserklärung von Bürgern oder Institutionen und befassen sich in ihrer Tätigkeit mit dem Bereich zwischen Markt und Staat,¹⁸³ können sowohl Privatinteressen als auch dem Gemeinwohl dienen. Man unterscheidet dabei Unternehmensstiftungen, Familienstiftungen, Bürgerstiftungen und gemeinnützige Stiftungen,¹⁸⁴ letztere ist für die vorliegende Untersuchung am bedeutsamsten.

Davon abzugrenzen sind öffentlich-rechtliche Stiftungen. Sie werden durch Gesetz, Rechtsverordnung oder Verwaltungsakt errichtet und bedürfen eines staatlichen Hoheitsaktes zur Anerkennung der Stiftung als juristische Person des öffentlichen Rechts. Diese Stiftungen übernehmen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, ausschließlich privatrechtliche Funktionen sind nicht zulässig.¹⁸⁵ Stiftungen dieser Art sind häufig als Einkommensstiftungen¹⁸⁶ ausgestaltet, bedürfen also regelmäßiger Zuschüsse.¹⁸⁷ Der Gemeinnützigkeitsstatus ist für sie im Allgemeinen nicht erforder-

¹⁸⁰ Vgl. Pues 2007, S. 22.

¹⁸¹ Vgl. Schauhoff 2005d, S. 110. Vgl. sehr umfangreich zu Entstehung, Ausgestaltung etc. ebenfalls Schauhoff 2005d, S. 115 ff.

¹⁸² Vgl. Ebling 2007, S. 567 sowie Wigand et al. 2007, S. 38 f.

¹⁸³ Vgl. Pues 2007, S. 24.

¹⁸⁴ Vgl. zu diesen Formen der privatrechtlichen Stiftung ausführlich Wigand et al. 2007, S. 36 ff.

¹⁸⁵ Vgl. Schulte 2008, S. 693.

¹⁸⁶ Es besteht ein kleiner Vermögensstock oder Sachvermögen, jedoch sind Zuwendungen nötig, bspw. in Form einer institutionellen Förderung, vgl. Kilian 2003, S. 23.

¹⁸⁷ Vgl. Schulte 2008, S. 695.

lich, da sie als juristische Personen öffentlichen Rechts nur bei Unterhaltung eines Betriebes gewerblicher Art körperschaftssteuerpflichtig sind.¹⁸⁸

Kirchliche sowie kommunale Stiftungen sind weitere eigene Gruppen von Stiftungen. Kirchliche Stiftungen zeichnen sich durch ihre organisatorische Bindung an die Kirche aus. Sie werden durch Kirchen gegründet und unterliegen deren Aufsicht, nicht der staatlichen Stiftungsaufsicht. Kirchliche Stiftungen können privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Natur sein, ebenso rechtlich selbstständig oder auch nichtselbstständig. Oftmals verwirklichen sie gemeinnützige oder mildtätige Zwecke. Kommunale Stiftungen werden zur Erfüllung kommunaler Zwecke errichtet. Sie haben üblicherweise privatrechtlichen Charakter; können rechtlich selbstständig oder nichtselbstständig sein. Um als kommunale Stiftung gelten zu können, ist eine Verwaltung durch eine Kommune erforderlich.¹⁸⁹

Unter der bereits erwähnten nichtselbstständigen Stiftung – auch bezeichnet als nichtrechtsfähig, treuhänderisch oder fiduziarisch – „[...] versteht man die Zuwendung von Vermögenswerten durch den Stifter an eine natürliche oder juristische Person mit der Maßgabe, die übertragenen Werte dauerhaft zur Verfolgung eines vom Stifter festgelegten Zwecks zu nutzen.“¹⁹⁰ Die nichtrechtsfähige Stiftung hat keine eigene Rechtspersönlichkeit, daher entfallen das bei einer rechtsfähigen Stiftung notwendige Anerkennungsverfahren und die staatliche Aufsicht.¹⁹¹ Im Unterschied zu einer selbstständigen ist für eine nichtselbstständige Stiftung keine eigene Organisation erforderlich; es ist die treuhänderische Verwaltung durch einen Träger ausreichend. Der Träger stellt seine Organisation zur Verfügung, um im Auftrag des Stifters den von diesem gewollten Zweck zu realisieren. Das Stiftungsvermögen wird dabei als Sondervermögen durch den Träger verwaltet. Bei einer selbstständigen bzw. rechtsfähigen Stiftung hingegen handelt es sich um eine juristische Person, für deren Errichtung neben dem eigentlichen Stiftungsgeschäft die stiftungsrechtliche Anerkennung nötig ist. Weiterhin untersteht eine rechtsfähige Stiftung der stiftungsbehördlichen Aufsicht des Bundeslandes, in dem sich ihr Sitz befindet.¹⁹²

¹⁸⁸ Vgl. Schauhoff 2005d, S. 111 und Pues 2007, S. 24.

¹⁸⁹ Vgl. Schauhoff 2005d, S. 112.

¹⁹⁰ Schauhoff 2005d, S. 178 f.

¹⁹¹ Vgl. Schauhoff 2005d, S. 179.

¹⁹² Vgl. Pues 2007, S. 25 f.

Für die Höhe des im Zuge des Stiftungsgeschäfts übertragenen Stiftungskapitals existiert keine Regelung,¹⁹³ die ähnlich GmbH- oder Aktienrecht eine Mindestkapitalausstattung vorschreibt. Dennoch muss das Grundstockvermögen gemäß § 80 Abs. 2 BGB eine dauernde und nachhaltige Erfüllung des Stiftungszwecks sichern, andernfalls ist die Anerkennung der Rechtsfähigkeit gefährdet.¹⁹⁴ Ergänzt werden kann das Stiftungsvermögen durch Zustiftungen; dafür muss durch den Zuwendenden festgelegt sein, dass die Mittel nicht zum Verbrauch bestimmt sind, sondern dem Grundstockvermögen zuwachsen sollen.¹⁹⁵ Die in der Satzung ausgewiesene Stiftungskapital erhöhende Zustiftung stellt eine Satzungsänderung dar und ist daher genehmigungspflichtig. Das Stiftungskapital ist in seinem Bestand ungeschmälert zu erhalten, da aus den daraus erzielten Erträgen der Stiftungszweck verwirklicht wird.¹⁹⁶ Ebenfalls zur Erfüllung des Stiftungszwecks bzw. zum Verbrauch bestimmt sind Zuwendungen, d. h. Spenden.¹⁹⁷

Bei der Rechtsformwahl gemeinnütziger Organisationen sind vor allem die Bestimmungen Abgabenordnung (AO), insbesondere § 51 Satz 2 zu beachten, wonach Steuervergünstigungen nur Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen im Sinne des Körperschaftsteuergesetzes gewährt werden. In Betracht kommen Stiftung, Verein, GmbH und Aktiengesellschaft, wobei in der Praxis der Verein dominiert, gefolgt von der Stiftung.¹⁹⁸ Dies ist auf gesellschaftsrechtliche Einflussfaktoren zurückzuführen. Mit der Errichtung einer Stiftung ist gegenüber bei der Gründung weniger aufwendigen Rechtsformen wie dem Verein eine Art Bestandsgarantie verbunden, die die Erfüllung des Stifterwillens bzw. des Stiftungszwecks dauerhaft sichern soll. Verstärkt wird diese Bestandsgarantie noch durch das Fehlen von Mitglieder- oder Gesellschafterversammlung, die zur Änderung des Zwecks oder gar zur Auflösung bevollmächtigt wären. Im Vergleich zu den o. g. anderen Rechtsformen unterliegt die Stiftung am stärksten einer staatlichen Aufsicht, sowohl bei ihrer Errichtung als auch während ihres Bestehens.¹⁹⁹

¹⁹³ Vgl. Ebling 2007, S. 568.

¹⁹⁴ Vgl. Schauhoff 2005d, S. 136.

¹⁹⁵ Eine solche Erklärung kann auch entbehrlich sein, etwa im Falle von Sachzuwendungen, die ihrer Natur nach der Vermögensbildung dienen, vgl. Schauhoff 2005d, S. 137.

¹⁹⁶ Vgl. Schauhoff 2005d, S. 137.

¹⁹⁷ Vgl. Pues 2007, S. 59.

¹⁹⁸ Vgl. Stock 2001, S. 445.

¹⁹⁹ Vgl. Stock 2001, S. 446 f.

Speziell bezogen auf den Bund als Stifter bezeichnet *Kilian* die Vermögensstiftung²⁰⁰ als den Idealfall.²⁰¹ Bei Einkommensstiftungen bestünde in Zeiten knapper öffentlicher Haushalte die Gefahr, „zu tagespolitischen Spielmarken zu degenerieren“.²⁰² Ohne eigenes Vermögen läuft die Stiftung Gefahr, als Umverteilungsstelle staatlicher Mittel zu dienen. Durch das eigene Vermögen ist sie vor Abhängigkeiten geschützt und es findet eine Abgrenzung zu anderen Formen der Mittelverwaltung, wie etwa einem Fonds statt.²⁰³

Parallelen zur nichtselbstständigen Stiftung zeigen sich beim Fond. So wird ein für bestimmte Zwecke gehaltenes Sondervermögen bezeichnet, welches bspw. Kapitalgesellschaften, Stiftungen oder Gebietskörperschaften gehören kann. Das Sondervermögen ist getrennt vom sonstigen Vermögen des Eigentümers zu halten und kann nicht zur Tilgung von dessen Verbindlichkeiten herangezogen werden. Die in den Fonds eingehenden Mittel oder verbleibende Überschüsse können wiederum am Kapitalmarkt angelegt werden; im Vordergrund steht aber die Funktion des Fonds als Kapitalsammelstelle, insbesondere vor dem Hintergrund einer verlässlichen Finanzierung der Verbraucherorganisationen. Die Fonds-Mittel müssen ständig generiert werden, d. h. eine dauerhafte Finanzierung lässt sich bspw. nur durch kontinuierliche Spendeneinwerbung, öffentliche Zuschüsse auf gesetzlicher Grundlage oder entsprechende Regelungen bezüglich Abgaben, Bußgeldern u. ä. sichern. Dennoch muss bei dieser Form der Finanzierung mit Unsicherheiten über die Höhe der letztlich zur Verfügung stehenden Beiträge gerechnet werden.²⁰⁴

Weitere zu berücksichtigende Aspekte sind die Akzeptanz und die Bekanntheit von Stiftungen. Die Stiftung Warentest etwa erreicht einen Bekanntheitsgrad von fast 100 Prozent sowie hohe Vertrauenswerte. Auch wenn diese Werte nicht pauschal auf andere Stiftungen übertragbar sind, so zeigen sie doch das Potential der Rechtsform Stiftung.²⁰⁵

Für ein Stiftungsmodell zur Sicherung der Finanzierung der Verbraucherarbeit, insbesondere des Verbraucherzentrale Bundesverbandes und direkt oder indirekt auch

²⁰⁰ Die Erträge des Vermögensgrundstocks werden zur Finanzierung der satzungsmäßigen Aufgaben herangezogen, vgl. *Kilian* 2003, S. 23.

²⁰¹ Vgl. *Kilian* 2003, S. 95.

²⁰² *Kilian* 2003, S. 97.

²⁰³ Vgl. *Kilian* 2003, S. 99 oder auch *Schulte* 2008, S. 695.

²⁰⁴ Vgl. *Hennerkes* 2002, S. 163 und *Winter* 1993, S. 29.

der Verbraucherzentralen bestehen Realisierungsmöglichkeiten, da es auch von politischer Seite als tragfähige Lösung erscheint.²⁰⁶ In der durch den Koalitionsvertrag angeregten Debatte äußerten sich die Verbraucherzentralen und der Verbraucherzentrale Bundesverband positiv gegenüber einer Stiftung, zu deren Finanzierung u. a. auch Anbieter auf verschiedene Weise – etwa basierend auf einer gesetzlichen Regelung oder durch die Abschöpfung von Unrechtsgewinnen – einbezogen werden können. Der Gedanke der gesetzlichen Anbietermitfinanzierung zugunsten einer Stiftung wird auch im aktuellen Konzept des Verbraucherzentrale Bundesverbandes zur Zukunft der Verbraucherzentralen aufgegriffen und kann daher als unter den Verbraucherzentralen und dem Bundesverband als tragfähiger Ansatz gelten.²⁰⁷ Außerdem könnten sowohl von Wirtschaft als auch von Verbrauchern freiwillige Zuwendungen oder Zustiftungen zur Finanzierung beitragen.²⁰⁸ Inwieweit sich Bund und Länder, ggf. sogar als Stifter, einbringen, ist ebenso wie die genaue Ausgestaltung der Stiftung zu klären.

5.3.3.4 Bund-Länder-Problematik

Die Zuständigkeitsbereiche des Bundes und der Länder bei der Gesetzgebung werden im Grundgesetz geregelt. Grundlegend ist die Prämisse der Zuständigkeit der Länder,²⁰⁹ was dem Föderalismusgedanken der Bundesrepublik Deutschland entspricht.²¹⁰ De facto liegt der Großteil der Gesetzgebungskompetenzen beim Bund, der wiederum zunehmend Richtlinien der Europäischen Union umsetzen muss.²¹¹ Die Finanzierung der sich daraus ergebenden Aufgaben übernimmt die Ebene (Bund oder Länder), in deren Verantwortungsbereich diese Aufgaben liegen.²¹²

Mit diesem Argument begründete auch die Bundesregierung ihr Vorgehen, mit dem Bundeshaushaltsplan 1992 die institutionelle Förderung der Verbraucherzentralen durch den Bund schrittweise einzustellen.²¹³ Grundsätzlich gehört die Erfüllung staatlicher Aufgaben zu den Kompetenzen der Bundesländer.²¹⁴ Insbesondere ist nach

²⁰⁵ Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2008f, S. 18.

²⁰⁶ Vgl. CDU Deutschland et al. 2005, S. 129.

²⁰⁷ Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2009a.

²⁰⁸ Vgl. Verbraucherzentralen und Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2007, S. 24 f.

²⁰⁹ Vgl. Art. 70, Absatz 1 GG.

²¹⁰ Vgl. Art. 20, Absatz 1 GG.

²¹¹ Vgl. beispielhaft die aktuelle Debatte über den EU-Reformvertrag, o. V. 2009.

²¹² Vgl. Artikel 104a GG.

²¹³ Vgl. Deutscher Bundestag 1991c, S. 2 ff.

²¹⁴ Vgl. Artikel 30 GG.

Auffassung der damaligen Bundesregierung die Verbraucherberatung dazuzuzählen, weil sie einen regionalen Bezug aufweist, die Länder daher eine höhere Sachkenntnis besitzen und „die wirksamste und kostengünstigste Durchführung der Förderaufgabe gewährleisten“²¹⁵ können. Zudem seien die Verbraucherzentralen auf Länderebene organisiert und die Beratungsstellen vor Ort ermöglichten den Verbrauchern die Orientierung auf regionalen und lokalen, nicht aber bundesweiten Märkten.²¹⁶ Hier ist die Frage angebracht, ob dies Argument dem Tatbestand gerecht wird. Verbraucherzentralen beraten und unterstützen die Verbraucher in der Regel weniger bei regionalen Produkten, die direkt von dem einem landwirtschaftlichen Betrieb oder einem regionalen Produzenten produziert werden. Bereits zu dem Zeitpunkt, als dieses Argument vorgebracht wurde, dürfte es einer eingehenden Prüfung nicht standgehalten haben. Diese Unterscheidung in regionale Märkte, auf denen die Verbraucherzentralen tätig seien und überregionalen Märkten ist die Grundlage der politischen Argumentation für den Rückzug des Bundes aus der Finanzierung der Verbraucherzentralen. Es wird damit das Subsidiaritätsprinzip argumentativ gestützt. Es handelt sich hier weniger um eine Argumentation, die an dem tatsächlichen Sachverhalt orientiert ist, als um eine politische Argumentation. Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers ist sehr weit gefasst.²¹⁷

Als Beispiel für eine Aufgabe, die sich auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt, wird die Führung von Verbandsklagen genannt, die damals durch den vom Bund unterstützten Verbraucherschutzverein wahrgenommen wurde.²¹⁸ Dieser ist im Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) aufgegangen, der zum überwiegenden Teil durch den Bund gefördert wird und zu dessen Aufgaben auch die rechtliche Durchsetzung der Verbraucherinteressen zählt.²¹⁹ Die Verbandsklagebefugnis obliegt aber nicht erst zum heutigen Zeitpunkt nicht ausschließlich dem vzbv, sondern auch den Verbraucherzentralen.²²⁰

²¹⁵ Deutscher Bundestag 1991c, S. 2.

²¹⁶ Vgl. Deutscher Bundestag 1991c, S. 3.

²¹⁷ Vgl. Becker 2009.

²¹⁸ Vgl. Deutscher Bundestag 1991c, S. 3.

²¹⁹ Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2000.

²²⁰ Vgl. die Argumentation der Verbraucherzentralen zum damaligen Zeitpunkt, wiedergegeben bei Arndt 1993, S. 191 f. sowie die Liste qualifizierter Einrichtungen nach § 4 des Unterlassungsklagengesetzes (UKlaG) abrufbar unter Bundesamt für Justiz 2009.

Eine Beurteilung des Vorgehens der Bundesregierung fand 1991 durch Prof. Hans-Wolfgang Arndt statt.²²¹ Er kommt zu dem Schluss, dass eine Unterteilung der Aufgaben der Verbraucherzentralen in regional und überregional nicht möglich sei, da zwischen beiden Ebenen Wechselwirkungen bestünden. Eine Wahrnehmung der überregionalen Aufgaben allein durch die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AgV) – heute vzbv – sei ebenfalls nicht möglich. Da von einer Aufgabenverantwortung sowohl des Bundes als auch der Länder auszugehen sei, sei folglich auch eine teilweise Finanzierungsverantwortung des Bundes gemäß Artikel 104 a des Grundgesetzes gegeben. Somit verstieße eine institutionelle Förderung der Verbraucherzentralen durch den Bund nicht gegen die Finanzverfassung des Grundgesetzes, sondern sei allenfalls politisch motiviert.

Im Folgenden wird die *Arndts* Argumentation nachgezeichnet.²²² Die dem damaligen Aufsatz zu Grunde liegende Fragestellung ist, ob der Rückzug des Bundes aus der institutionellen Finanzierung der Verbraucherzentralen zum Haushaltsjahr 1992 finanzverfassungsrechtlich begründet werden kann. Die Bundesregierung begründet ihre Absicht mit einer regionalen, auf das Gebiet des jeweiligen Bundeslandes bezogenen Tätigkeit der Verbraucherzentralen, woraus gemäß Art. 30 GG eine Finanzierungskompetenz der Länder folge.

Ausgangspunkt waren die bereits 1978 vom Bundesrechnungshof vorgebrachten Zweifel, dass auf Grund des regionalen Bezuges der Verbraucherzentralen eine Finanzierungskompetenz des Bundes bestehe. Im Jahr 1991 führte neben Verbraucherorganisationen auch die Bundestagsfraktion der *SPD* an, dass sich seit dieser Stellungnahme des Bundesrechnungshofes das Aufgabenfeld der Verbraucherzentralen verändert habe und länderübergreifende Aktivitäten fester Bestandteil davon seien.

Mangels Gesetzen, die die Arbeit von Verbraucherorganisationen regeln, ist als formelle Voraussetzung für ein Handeln des Staates im Rahmen der Leistungsverwaltung – in diesem Fall die Bereitstellung von Finanzmitteln – die Festlegung dieser Mittel in einem als formelles Gesetz verabschiedeten Haushaltsplan anzusehen.

²²¹ Vgl. hierzu und im Folgenden Arndt 1993.

²²² Vgl. hierzu und im Folgenden Arndt 1993 sowie die dort angegebenen Quellen.

Bei der Ausgestaltung des Haushaltplanes ist der Bund an Rechtssprechung und Gesetze gebunden. Relevant ist insbesondere das Grundgesetz, das die finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes regelt. Die Finanzierung der Verbraucherzentralen durch den Bund setzt also eine entsprechende Kompetenz, verliehen durch das Grundgesetz, voraus. Der Grundsatz dort (Art. 30 GG) lautet aber, dass staatliche Aufgaben durch die Ländern zu erfüllen und staatliche Befugnisse durch sie auszuüben sind. Ausnahmen sind nur zulässig, wenn dem Bund ausdrücklich die Kompetenz dazu verliehen wurde. Eine Abgrenzung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern findet sich in Art. 104 a Abs. 1 GG, wonach Bund bzw. Länder die Ausgaben zu tragen haben, die sich durch die Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben (Konnexitätsprinzip: Ausgabenzuständigkeit folgt Aufgabenzuständigkeit). Gemäß Art. 104 a Abs. 1 ist also Voraussetzung für die Finanzierung der Verbraucherzentralen durch den Bund, dass – abweichend von der Grundregel des Art. 30 GG – diese zum Aufgabenbereich des Bundes gehört. Der Aufgabenbegriff knüpft an die Verwaltungsverantwortung an, um dem Postulat einer effizienten Verwaltung gerecht zu werden und Szenarien zu vermeiden, bei denen die Finanzmittel durch eine Körperschaft bereitgestellt werden, die Verwaltung aber einer anderen obliegt. „Eine Aufgabenzuständigkeit des Bundes – und damit eine Finanzierungskompetenz – für die Verbraucherzentralen lässt sich daher nur dann begründen, wenn eine entsprechende – geschriebene oder ungeschriebene – Verwaltungskompetenz aus der Verfassung hergeleitet werden kann.“²²³

- Im Rahmen der geschriebenen Verwaltungskompetenz kann es sich zum einen um im Gesetz verankerte Verwaltungszuständigkeiten (gesetzesakzessorisch) oder zum anderen um nicht im Gesetzeszusammenhang stehende Kompetenzen (gesetzesfrei) handeln.
 - Gesetzesakzessorische Verwaltung

Die Verwaltungskompetenzen des Bundes sind in Art. 83 ff. GG aufgeführt. Art. 83 GG nimmt dabei nur auf eine gesetzesausführende Verwaltung Bezug; d. h. dass bereits eine gesetzliche Regelung bestehen muss, deren Ausführung dann durch Art. 83 GG spezifiziert wird. Das Aufgabenfeld der Verbraucherzentralen wird jedoch nicht durch Geset-

²²³ Arndt 1993, S. 193.

ze bestimmt, sie arbeiten im sog. gesetzesfreien Raum. Daher lässt sich eine Finanzierungsverantwortung des Bundes nicht aus Art. 83 ableiten, was ebenso auf die in Art. 87 aufgeführten Bereiche bundeseigener Verwaltung zutrifft, da es sich um eine abschließende Aufzählung handelt.

- Nicht gesetzesakzessorische Verwaltung

Grundsätzlich ist hierbei die Zuständigkeit der Länder anzunehmen. Nur aus entsprechenden Spielräumen in der Verfassung können Verwaltungskompetenzen des Bundes erwachsen; aus Art. 83 ff. GG lassen sich diese jedoch nicht herleiten.

Art. 91 a Abs. 1 Nr. 1 GG erlaubt dem Bund ein Mitwirken bei der regionalen Wirtschaftsförderung, originär einer Landesaufgabe. Jedoch lässt sich die Tätigkeit der Verbraucherzentralen nicht diesem Tatbestand zuordnen und insofern findet Art. 91 a Abs. 1 Nr. 1 GG keine Anwendung.

- Schließlich bestünde noch die Möglichkeit, durch Nutzung der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes im Wirtschaftsrecht eine Kompetenz des Bundes zu konstruieren, die den Tätigkeitsbereich der Verbraucherzentralen regelt (insbes. Art. 74 Nr. 11 GG). Jedoch findet sich im Grundgesetz dem Prinzip der Gewaltenteilung folgend eine strikte Trennung zwischen den Zuständigkeiten der Gesetzgebung (VII. Abschnitt) und der Verwaltung (VIII. Abschnitt). Da nach Art. 104 a GG die Ausgabenzuständigkeit der Verwaltungs- und nicht der Gesetzgebungskompetenz folgt, kann auch aus den Regelungen des VII. Abschnittes des Grundgesetzes nicht auf eine Verwaltungskompetenz des Bundes geschlossen werden.

- Es gilt der Grundsatz, dass die Länder Bundesgesetze gemäß den Regelungen der Art. 30, 83 ff. GG vollständig und reibungslos ausführen. Nur wenn dies nicht der Fall ist, kann ausnahmsweise angenommen werden, dass das Grundgesetz stillschweigend eine abweichende Regelung, d. h. eine Ausführung durch den Bund (ungeschriebene Verwaltungskompetenz)

erlaubt. Man unterscheidet drei Bereiche der ungeschriebenen Verwaltungskompetenz. Im Fall der Verbraucherzentralen nicht relevant sind Sachzusammenhang und Annexkompetenz; bedeutsam ist jedoch die Zuständigkeit des Bundes aus der Natur der Sache. Mit diesem Begriff werden Sachverhalte beschrieben, die durch die Länder nicht geregelt werden können, da sie ausschließlich durch den Bund wirksam verwaltet werden können. Folgende Aspekte spielen bei einer Kompetenz aus der Natur der Sache eine Rolle.

Die Wahrnehmung bestimmter Kompetenzen durch den Bund kann für bundesweit einheitliche Lebensverhältnisse erforderlich sein. Voraussetzung ist, dass eine Verwaltung durch die Länder zu einer unerträglichen Uneinheitlichkeit führen würde, die sich auch durch Abstimmungsprozesse zwischen den Ländern nicht lösen lässt. Damit soll deutlich gemacht werden, dass Bundeskompetenzen nur als ultima ratio in Betracht zu ziehen sind; zudem soll eine Kompetenzverschiebung hin zum Bund, weg von den Ländern verhindert werden

- Unerträgliche Uneinheitlichkeit bei Zuständigkeit der Bundesländer

Von Relevanz für die Argumentation im vorliegenden Sachverhalt ist ausschließlich, ob durch den Bund eine unerträglichen Uneinheitlichkeit vermieden werden kann. Nicht von Bedeutung hingegen ist der oftmals vorgebrachte Hinweis, die regionale Ausrichtung der Verbraucherzentralen spräche gegen ihre Finanzierung durch Bund.

Dieser örtliche Bezug von Beratung, Information und Interessenvertretung ist zwar gegeben; jedoch haben diese Tätigkeiten ebenso überregionale Bedeutung. So soll eine bundesweit einheitliche Arbeit der Verbraucherzentralen Unterschiede im Informationsniveau der Verbraucher zwischen den einzelnen Bundesländern vermeiden. Stellt der Bund seine Finanzierung ein, ist die Wirksamkeit der Verbraucherberatung und -information allein vom Finanzierungsumfang der einzelnen Länder abhängig. Ärmere Länder könnten hinter reicheren zurückfallen. Verbandsklagen richten sich gegen einen bestimmten Anbieter, jedoch

sind die Ergebnisse etwa von Musterprozessen durchaus überregional bedeutsam.

Daneben gibt es Wirkungsfelder der Verbraucherzentralen, die einen eindeutig überregionalen Charakter aufweisen. Zum einen fließen Erkenntnisse aus der Beratungstätigkeit in Gesetzgebungsvorhaben ein, was auf Bundesebene ein einheitliches, koordiniertes Auftreten der Verbraucherzentralen erforderlich macht. Ein abgestimmtes Vorgehen ist zum anderen auch beim Einwirken auf Anbieter notwendig. Da diese in der Regel überregional, oftmals sogar national oder international tätig sind, ist eine Koordination der Maßnahmen durch die Verbraucherzentralen für eine effiziente Durchführung notwendig.

Eine effiziente Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist für die Verbraucherzentralen allein auf Landesebene nicht möglich. Vielmehr sind dafür Standardisierung und Koordination nötig, um Uneinheitlichkeiten der Verbraucherarbeit zu verhindern. Andernfalls sind Wettbewerbsverzerrungen durch regional verschieden starke Nachfrager, insbesondere aber durch Unterschiede bei Rechtsanwendung und -durchsetzung zu befürchten. Dies steht der Einheitlichkeit des Wirtschaftsraumes entgegen und kann als unerträglich angesehen werden.

- Unmöglichkeit der Aufgabenerfüllung durch die Bundesländer

Lässt sich durch Abstimmung der Bundesländer untereinander diese Uneinheitlichkeit nicht beseitigen, ist von einer Kompetenz des Bundes auszugehen. Auf Bundesebene existiert die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherzentralen (AgV; heute Verbraucherzentrale Bundesverband) als Dachverband. Die Koordination der Aktivitäten der Verbraucherzentralen sowie die verbraucherpolitische Interessenvertretung gehören zu seinen Aufgaben. Um sie effektiv wahrnehmen zu können, ist der vzbv u. a. aus personellen Gründen auf die Arbeit der Verbraucherzentralen vor Ort angewiesen. Deren regelmäßige Marktbeobachtung sowie Erfahrungen aus der Rechtsanwendung bilden die Basis für die Tätigkeit des vzbv. Dass diese Aspekte einen überregionalen Bezug aufweisen, wurde oben bereits dargelegt. Somit kann man annehmen,

dass das Vorhandensein des vzbv nicht „die bundesweite Dimension der Tätigkeit der Verbraucherzentralen“²²⁴ abdeckt. Des Weiteren ist eine koordinierende Einflussnahme durch Landesregierungen oder -parlamente nicht möglich, da die Verbraucherzentralen selbstständige Einrichtungen sind. Folglich kann nur durch die Kompetenz des Bundes eine bundesweite und vor allem effektive Tätigkeit der Verbraucherzentralen sichergestellt werden.

Aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich, dass Finanzierungskompetenzen sowohl des Bundes als auch der Länder bestehen. Entsprechend scheint eine Unterscheidung in Tätigkeiten mit regionalem oder überregionalem Bezug sinnvoll, um darauf aufbauend den Anteil einer finanziellen Beteiligung des Bundes bzw. eines Landes zu bestimmen. Hierfür ist zunächst die Differenzierung zwischen Projektförderung und institutioneller Förderung nötig.

Ist ein Projekt von regionaler Bedeutung, obliegt die Finanzierung dem jeweiligen Bundesland. Besitzt ein Projekt hingegen Relevanz für das Bundesgebiet, ist eine Beteiligung des Bundes an der Finanzierung naheliegend. Da sich die in der Satzung der Verbraucherzentralen festgeschriebenen Aufgaben wie oben angeführt nicht in regionale und überregionale Tätigkeiten trennen lassen, muss angenommen werden, dass sich zumindest Teile der Arbeit der Verbraucherzentralen auf das Bundesgebiet beziehen.²²⁵

Lassen sich – wie im vorliegenden Fall – die Aufgaben, die Bund und Länder gemeinsam finanzieren, nicht trennen, ist zu prüfen ob eine solche Mischfinanzierung der Verfassung entspricht. Dies trifft nach dem Konnexitätsprinzip des Art. 104a GG dann zu, wenn die gemischt finanzierten Aufgaben auch gemischt wahrgenommen werden dürfen, also eine Mischverwaltung von Bund und Ländern zulässig ist. Entgegenstehen könnte dem nur eine Verletzung der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung oder anderer Organisationsnormen, was zutrifft bei einer Verwaltungsorganisation, die einer Bundes- oder Landesbehörde untergeordnet ist oder bei der

²²⁴ Arndt 1993, S. 200.

²²⁵ Dies folgt laut Arndt 1993, S. 201 aus dem Entwurf des sog. Flurbereinigungsabkommens, dessen richtiger Titel lautet „Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung öffentlicher Aufgaben von Bund und Ländern“. Die Vereinbarung wurde nie von den Ländern unterzeichnet; dient in der Praxis dennoch als Richtlinie für Aufgaben, die durch den Bund finanziert werden können, obwohl sich im Grundgesetz keine geschriebene Kompetenz findet.

Zusammenarbeit von Bundes- und Landesbehörden durch Zustimmungserfordernis. Danach ergibt sich, dass eine Mischfinanzierung der Verbraucherzentralen zulässig ist.

Auch bei der Mischfinanzierung ist die Verfassungsmäßigkeit zu prüfen. Nach der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts liegt bei einer gemeinsamen Finanzierung durch Bund und Länder dann ein Verstoß gegen das Grundgesetz vor, wenn insbesondere Kompetenz- und Organisationsnormen des Verfassungsrechts verletzt werden. Dass ausschließlich entweder der Bund oder ein Land eine Aufgabe wahrnehmen, ist laut Bundesverfassungsgericht gerade nicht notwendig. Bleibt die Kompetenzverteilung der Art. 30 und 83 ff. des Grundgesetzes bestehen, sieht das Bundesverfassungsgericht die Zusammenarbeit und Abstimmung verschiedener Kompetenzinhaber als rechtens an. Unproblematisch in Bezug auf ihre Verfassungsmäßigkeit ist die Projektfinanzierung, da regionale Projekte durch das entsprechende Bundesland, überregionale Projekte durch den Bund finanziert werden. Insofern bleibt die im Grundgesetz prinzipiell festgelegte Trennung der Finanzierung bestehen. Im Falle institutioneller Zuwendungen ist eine solche Trennung nicht vorstellbar, da wie oben erläutert die Aufgaben der Verbraucherzentralen einen sowohl regionalen als auch überregionalen Charakter besitzen. Da eine Verantwortlichkeit zur vollständigen Übernahme der Finanzierung entweder durch den Bund oder die Länder nicht gegeben ist, kommt nur eine Mischfinanzierung in Frage. Damit ist die Abweichung vom Grundprinzip der Verfassung begründet. Zulässig ist also eine Mischfinanzierung unter Berücksichtigung der an die Bedeutung der Tätigkeit der Verbraucherzentralen angepassten Finanzierungsanteile von Bund und Ländern.

So weit die Argumentation von *Arndt*, die immer noch gültig ist. Hier sei daran erinnert, dass ein Hauptaufgabenbereich der Verbraucherzentralen in dem Beschwerdemanagement liegt. Im Folgenden soll die damalige Diskussion chronologisch nachgezeichnet werden.

Exkurs: Chronologische Nachzeichnung:

- Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Bundeshauhaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1976 (Bundestagsdrucksache 8/2124; 1978)²²⁶

²²⁶ Vgl. hierzu und im Folgenden Deutscher Bundestag 1978, S. 15–17.

Im Zeitraum zwischen 1973 und 1975 verdoppelte das Bundesministerium für Wirtschaft die Haushaltsmittel, die u. a. für die institutionelle Förderung der Verbraucherzentralen der Länder bereitgestellt wurden.

Die Schwerpunkte der Tätigkeit werden in der individuellen Beratung und Aufklärung der Verbraucher sowie in der Durchführung örtlich begrenzter Einzelmaßnahmen gesehen, deren Übernahme Sache der Länder sei. Der Bundesrechnungshof spricht sich daher für die Bereitstellung von Bundesmitteln allenfalls für überregionale Aufgaben im Rahmen der Projektförderung aus. Das Interesse des Bundes an der Verbraucherberatung im Sinne von Verbraucherschutz bliebe durch die Finanzierung überregionaler Projekte ausreichend gewahrt und Unsicherheiten in der Finanzplanung der Verbraucherzentralen entstünden nicht, weil bereits durch die Länder finanzierte Einzelprojekte einen erheblichen Teil des Gesamthaushaltes ausmachten. Dem entgegen steht die Ansicht des Bundeswirtschaftsministeriums, welches Qualitätseinbußen in der Arbeit der Verbraucherzentralen befürchtet, da zum einen eine Projektförderung in ähnlichem Umfang wie die institutionelle Förderung des Bundes schwierig aufzubringen sei. Zum anderen seien die Länder nicht in der Lage, die Bundesfinanzierung zu übernehmen. Zudem sei nach Auffassung des Ministeriums die Finanzierung der Verbraucherzentralen auch eine Angelegenheit des Bundes, da ihre Arbeit bspw. der Wettbewerbspolitik diene.

- Anfrage zur Streichung der Bundesmittel für die Verbraucherzentralen im Rahmen einer Fragestunde im Bundestag (Bundestagsdrucksache 12/352; 1991)²²⁷

Die Anfrage einer *SPD*-Abgeordneten zielt ab auf die verfassungsmäßige Grundlage, die Bundesförderung für die Verbraucherzentralen zu streichen. Diese Entscheidung ist nach Auffassung der Bundesregierung rechtens, da die Verbraucherzentralen auf Länderebene organisiert sind und die Verbraucher des jeweiligen Landes beraten. Diese nicht auf das Bundesgebiet als Ganzes bezogene Tätigkeit würde auch nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes keine Bundesförderung zulassen, da eine Förde-

²²⁷ Vgl. hierzu und im Folgenden Deutscher Bundestag 1991a, S. 16 f.

rung regionaler Bestrebungen nicht Sache des Bundes sein kann. Es wird zudem auf Artikel 30 des Grundgesetzes hingewiesen, nach dem die Erfüllung staatlicher Aufgaben grundsätzlich Sache der Länder ist. Eine Ausnahme hiervon bildet nach geltender Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zwar die so genannte ungeschriebene Kompetenz des Bundes, wonach der Natur nach eigenste Angelegenheiten des Bundes nur durch diesen wahrgenommen werden können; dies trifft auf die Tätigkeiten der Verbraucherzentralen jedoch nicht zu.

Anders verhält es sich nach Auffassung des Bundesrechnungshofes und der Bundesregierung im Fall der durch den Bund als Projekt finanzierten Ernährungsberatung. Diese kommt sowohl dem Bund als auch den Ländern zugute, was die Forderung des Bundesrechnungshofes nach angemessener Beteiligung der Länder rechtfertigt und was durch die Bundesregierung folglich angestrebt wird.

- Kleine Anfrage der *SPD*-Bundestagsfraktion zur finanziellen Absicherung der Verbraucherberatung (Bundestagsdrucksachen 12/444 und 12/534; 1991)²²⁸

Diese Anfrage richtet sich an die Bundesregierung als Reaktion auf deren Beschluss, die institutionelle Förderung des Bundes für die Verbraucherzentralen ab 1992 einzustellen. In der Antwort betont die Bundesregierung die grundsätzliche Bedeutung der Verbraucherinformation und stellt klar, dass die bei den Verbraucherzentralen der alten Länder eingesparten Mittel die Förderung anderer Verbraucherorganisationen erhöhen. Zudem erfolgt der Abbau der institutionellen Bundesförderung in fünf Stufen über fünf Jahre, so dass die Länder auf die Entwicklung reagieren können und Einschränkungen in der Arbeit der Verbraucherzentralen nicht zu befürchten seien.

Bei der Rechtfertigung der Streichung der institutionellen Bundesmittel wird auf Art. 30 GG verwiesen: Dem Grundsatz nach steht den Ländern die Finanzierung der Verbraucherzentralen zu, da es sich zum einen um eine dezentrale Aufgabe handelt, bei der die Länder größere Sachkenntnis im Hinblick auf die regionalen Gegebenheiten besitzen. Zum anderen weist die Tätigkeit der Verbraucherzentralen selbst einen regionalen Bezug auf, so dass

ihre Arbeit sich nicht auf das Bundesgebiet als solches bezieht. Wesentliche Änderungen dieser Aufgaben und Tätigkeiten erfolgten in den zurückliegenden Jahren nicht. Für das in der Anfrage vorgebrachte Beispiel der Verbandsklagetätigkeit ist nach Meinung der Bundesregierung insbesondere der heutige vzbv, damals AgV, zuständig, der durch den Bund gefördert wird. Künftige gemeinsame Aktionen der Verbraucherzentralen mit bundesweitem Charakter können im Rahmen von Projekten gefördert werden.

Gesetzgebungskompetenzen des Bundes sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der äußere Rahmen für ungeschriebene Verwaltungs- bzw. Finanzierungszuständigkeiten. Dies gilt auch für die konkurrierende Kompetenz für das Wirtschaftsrecht im Bereich Verbraucherschutz. Dem kommt der Bund durch die Finanzierung von bundesweiten Projekten nach; was aber nicht seine Verantwortung für eine individuelle Verbraucherberatung begründet. Die Übertragung dieser Aufgabe per Gesetz an Bundesbehörden oder bundeseigene Behörden nach Art. 87 GG lehnt der Bund ab, um nicht in die Zuständigkeiten der Länder einzugreifen.

Ablehnend steht die Bundesregierung außerdem einer Gemeinschaftsaufgabe Verbraucherpolitik, die die Verbraucherberatung in den Ländern sichern soll, gegenüber. Die Verbraucherberatung ist keine Aufgabe, die dem Gegenstand und Volumen nach eine Zusammenarbeit von Bund und Ländern erfordert. Die Abweichung von der allgemeinen bundesstaatlichen Kompetenzverteilung würde eine Verfassungsänderung erforderlich machen.

Nicht von Bedeutung für die Streichung der Fördermittel ist die regelmäßige Überprüfung von Mischfinanzierungstatbeständen durch die Bundesregierung. Ausschlaggebend war allein die Tatsache, dass es sich bei der Finanzierung der individuellen Verbraucherberatung um eine Länderaufgabe handelt.

Die Länder bestreiten im Wesentlichen ihre Finanzierungsverantwortung nicht, forderten jedoch im Zuge von Verhandlungen mit der Bundesregierung einen entsprechenden finanziellen Ausgleich.

²²⁸ Vgl. hierzu und im Folgenden Deutscher Bundestag 1991b und Deutscher Bundestag 1991c.

Die Bundesregierung steht den Initiativen der Verbraucherzentralen zur Erschließung neuer Einnahmequellen – so auch der Einführung von Gebühren – grundsätzlich positiv gegenüber und hegt keine Befürchtungen bezüglich einer Minderung von Beratungsqualität und –umfang usw., zumal diese Entscheidungen letztlich den Verbraucherzentralen bzw. den Landesregierungen zustehen.

- Entschließung des Bundesrates zur Fortführung der Förderung der Verbraucherzentralen durch den Bund (Bundesratsdrucksache 475/92; 1992)²²⁹

Mit dieser Entschließung fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, Verbraucherschutzorganisationen, insbesondere die Verbraucherzentralen dauerhaft finanziell zu fördern, eine entsprechende Garantieerklärung abzugeben und die Ernährungsberatung weiterhin durch Bundesmittel zu fördern.

Der Bundesrat führt die Bedeutsamkeit einer effektiven Verbraucherberatung an, vor allem im Hinblick auf den europäischen Binnenmarkt und fordert eine stärkere Unterstützung der Verbraucherberatungseinrichtungen. Ein entsprechendes Gutachten (s. o.) belegt die Aufgaben- und Finanzierungskompetenz des Bundes – neben den Ländern – nach Art. 104 a GG, da die Tätigkeiten der Verbraucherzentralen nicht in regionale und überregionale unterschieden werden können.

Die negativen Reaktionen, u. a. von landespolitischer und Medienseite, nach der Verabschiedung des Bundeshaushaltsplans 1992 führten lediglich zu einer sukzessiven Kürzung der institutionellen Bundesförderung über fünf Jahre anstatt einer sofortigen Streichung. Die Länder befürchteten jedoch Qualitätseinbußen in der Verbraucherarbeit angesichts ihrer finanziellen Belastungen durch die Wiedervereinigung und des Umfangs der bisherigen Bundesförderung am Etat der Verbraucherzentralen. Eine weitere Forderung betrifft die rechtliche Absicherung der Verbraucherzentralen: Periodische Zuwendungen – von privater oder öffentlicher Hand – führen zu Abhängigkeit, die einer auch in diesem Sinne unabhängigen Verbraucherberatung entgegensteht.

²²⁹ Vgl. Deutscher Bundesrat 1992, S. 2 ff.

- Anfrage zur Förderung der Verbraucherberatungsstellen (Bundestagsdrucksache 13/2113, 1995)²³⁰

Die Frage einer *SPD*-Abgeordneten zielt ab auf die bundesweite Bedeutung der Ernährungs- und Umweltberatung sowie der rechtlichen Verbraucherberatung und die dafür erforderliche ausreichende Ausstattung an Projektmitteln durch den Bund, auch in Anbetracht Relevanz des Verbraucherschutzes im europäischen Binnenmarkt. Die Bundesregierung erkennt die Bedeutung der Ernährungs- und Umweltberatung sowie der rechtlichen Verbraucherberatung für Verbraucherinformation und -beratung an, nicht jedoch, dass die Förderung direkter Verbraucherberatung eine Aufgabe des Bundes ist. Seit dem Haushaltsjahr 1995 werden die entsprechenden Mittel umgestellt auf die Förderung bundesweit bedeutsamer Projekte, zu denen auch Maßnahmen des rechtlichen Verbraucherschutzes oder der Umweltberatung zählen können (Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft). Projekte der Ernährungsaufklärung werden durch Gelder aus dem Haushalt des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten gefördert. Die Bundesregierung ist der Ansicht, dass die im Haushaltsplan vorgesehenen Mittel, eine auch unter Berücksichtigung des europäischen Marktes ausreichende Projektförderung ermöglichen.

- Selbstständiger Antrag Vorsorgende Verbraucherpolitik (Bundestagsdrucksachen 13/5337 und 13/10381, Bundestagsplenarprotokoll 13/194;1996-1998)²³¹

Mit diesem Antrag fordert die *SPD*-Fraktion einen gesetzlichen Rahmen für die Verbraucherpolitik einschließlich der Verankerung der finanziellen Beteiligung von Bund, Ländern und Gemeinden. Ausdrücklich herausgestellt werden u. a. das Ungleichgewicht in der finanziellen Ausstattung der Anbieter- und Verbraucherseite sowie die Umstellung der Bundesförderung von institutioneller Förderung auf zu beantragende Projektmittel, was einer vorsorgenden Verbraucherpolitik entgegensteht.

²³⁰ Vgl. Deutscher Bundestag 1995, S. 15 ff.

²³¹ Vgl. Deutscher Bundestag 1996, S. 1 ff.; Deutscher Bundestag 1997, S. 17543A-17550B; Deutscher Bundestag 1998.

Der zuständige Parlamentarische Staatssekretär betonte während der Aussprache im Bundestag die Bedeutung der privaten Trägerschaft der Verbraucherorganisationen und deren inhaltliche Unabhängigkeit. Zudem wies er darauf hin, dass diese privaten Organisationen bereits ohne das Vorliegen eines speziellen Rahmengesetzes zu einem erheblichen Teil öffentlich finanziert werden. Zu ihrer weiteren finanziellen Absicherung sei in erster Linie der Eigenfinanzierungsanteil zu erhöhen.

Die Ausschüsse, in denen über den Antrag beraten wurde, empfahlen mit den Stimmen der damaligen Koalitionsparteien *CDU/CSU* und *FDP*, den Antrag abzulehnen.

- Anfrage zur finanziellen Stabilisierung der Verbraucherzentralen durch den Bund (Bundestagsdrucksache 15/1474, 2003)²³²

Anlass der Anfrage einer *FDP*-Abgeordneten aus Nordrhein-Westfalen waren Schließungen von Beratungsstellen auf Grund verminderter Landeszuschüsse. Dem entgegenwirkende Maßnahmen durch die Bundesregierung sind nach Auskunft des Parlamentarischen Staatssekretärs im Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft nicht vorgesehen, da die Länder für die institutionelle Förderung zuständig sind.

Eine zweite Frage der Abgeordneten bezieht sich auf die Überlegung einer Ausschreibung der Verbraucherarbeit als Projekt durch die Landesregierung Hessens, wodurch öffentliche Finanzierung weiteren Organisationen zugänglich wäre. Als kritische Faktoren zur Aufrechterhaltung einer adäquaten Verbraucherarbeit werden die zur Aufgabenerfüllung notwendige Infrastruktur sowie die besonderen Rechte der Verbraucherzentralen, wie etwa das Verbandsklagerecht, gesehen.

- Anfrage zur verbraucherpolitischen Zwischenbilanz (Bundestagsdrucksachen 16/6377 und 16/6760, 2007)²³³

Der sehr umfangreiche Fragenkatalog der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen enthält eine Frage zur finanziellen Konzeption der Verbraucherarbeit auf

²³² Vgl. Deutscher Bundestag 2003b, S. 45 f.

lange Sicht sowie zum Planungsstand einer entsprechenden Bundesstiftung. Der Bund weist auf seine ausschließliche Finanzierungskompetenz für bundesweit tätige Organisationen hin. Dazu gehört auch die Prüfung von Modellen zur finanziellen Absicherung dieser Organisationen. Die Errichtung einer Stiftung aus öffentlichen Mitteln wird unter dem Hinweis auf die aktuell angespannte Haushaltslage, bei der eine Änderung nicht absehbar ist, abgelehnt. Ergänzend angemerkt wird die Verantwortung der Verbraucherorganisationen selbst, neue Finanzierungsmöglichkeiten zu erschließen.

5.3.3.5 Schlussfolgerungen

Eine Ausdehnung der institutionellen Förderung, auch zu Lasten der Projektförderung ist sinnvoll. Seit dem Ausstieg des Bundes aus der institutionellen Förderung der Verbraucherzentralen war deren finanzielle Absicherung immer wieder Thema im Parlament. Nach anfänglichen Diskussionen scheint eine institutionelle Bundesförderung endgültig vom Tisch zu sein. Zum einen wird von Regierungsseite konsequent auf die Zuständigkeit der Länder verwiesen; zum anderen richten sich Anfragen dieser Art vermehrt auf neue Lösungen wie eine Bundesstiftung. Die Argumente, auf die sich die Begründung einer fehlenden Finanzierungskompetenz stützt, sind bei einer näheren Betrachtung nicht haltbar. Es hat jedoch bisher der politische Wille für eine institutionelle Förderung der Verbraucherzentralen der Länder durch den Bund gefehlt.

Nicht beachtet wurde in der bisherigen politischen Diskussion das tatsächliche Aufgabenspektrum der Verbraucherzentralen der Länder. Ein großer Teil der Ressourcen der Verbraucherzentralen wird nicht für die vor-kontraktliche Beratung von Verbrauchern aufgewendet, sondern für die nach-kontraktliche Beratung, dem Beschwerdemanagement. Hierbei handelt es sich um eine Aufgabe, die nicht allein in die Finanzierungsverantwortung der Länder liegt. Die Anbieter, über die Verbraucher Beschwerden haben, mit denen sie sich an die Verbraucherzentralen der einzelnen Länder wenden, sind national oder sogar international tätig. Von daher kann auch von einer Finanzierungsverantwortung des Bundes ausgegangen werden, wenn denn hierfür ein politischer Wille vorhanden ist. Die bisherige politische Argumentati-

²³³ Vgl. Deutscher Bundestag 2007c, S. 4 und Deutscher Bundestag 2007d, S. 17.

on, dass es sich bei den Aufgaben der Verbraucherzentralen um regionale Märkte handelt, ist so nicht haltbar.

5.3.4 Finanzierung durch die Nachfrager

Wie sich auch bei der Analyse der drei untersuchten Institutionen gezeigt hat, fällt eine Eigenfinanzierung der vergleichenden Bewertung von Waren- und Dienstleistungen, die durch die Stiftung Warentest geleistet wird, vergleichsweise leicht. Hier gibt es ein generelles Interesse der Verbraucher an den Ergebnissen. Die Ergebnisse sind nicht nur für einen individuellen Verbraucher von Interesse oder Belang, sondern im Prinzip für alle Nachfrager auf dem Markt für die jeweiligen Produkte oder Dienstleistungen. Tests sind zwar sehr aufwendig und kostenintensiv, aber es gibt hierfür auch eine Zahlungsbereitschaft nicht nur weniger Verbraucher. *Nassua* und *Lübke*²³⁴ kommen daher zu der folgenden Schlussfolgerung: "In struktureller Hinsicht ist das "gewachsene" System unterschiedlicher Organisationen und Instanzen mit ihrer Aufgaben- und Finanzierungsstruktur als eine Grenze für die Eigenfinanzierung anzusehen. So hat insbesondere die Stiftung Warentest mit den Publikationen von Testberichten einen in ökonomischer Hinsicht interessanten Bereich sehr erfolgreich besetzen können. Dies bedeutet aber umgekehrt für die übrigen Verbraucherorganisationen, dass sie mit ihren Publikationsaktivitäten auf kommerziell weniger attraktive Nischen ausweichen müssen."

5.3.4.1 Entgelte für Produkte und Dienstleistungen

Entgelte für Produkte und Dienstleistungen setzen voraus, dass eine Zahlungsbereitschaft bei dem Empfänger dieser Produkte und Dienstleistungen besteht. Nur wenn ein Verbraucher sich einen individuellen Nutzen aus einem Produkt oder einer Dienstleistung verspricht, ist diese Zahlungsbereitschaft vorhanden. Weiterhin muss auch der jeweilige Verbraucher die nötigen finanziellen Mittel haben, um das Produkt oder die Dienstleistung zu bezahlen.

Beispiele für diese Form der Einnahmenerzielung sind:²³⁵

- Der Verkauf von eigenen Broschüren

²³⁴ Nassua, Lübke 1996, S. 114.

²³⁵ Vgl. Nassua, Lübke 1996, S. 32 f.

- Der Verkauf von fremden Publikationen (z. B. von Publikationen der Stiftung Warentest)
- Entgelte bzw. Kostenbeiträge für die Nutzung der Infothek
- Entgelte bzw. Kostenbeiträge für die persönliche oder schriftliche Beratung
- Kurs- bzw. Seminargebühren
- Eintrittsgelder, z. B. bei Beratungsstellen.

Im Bereich der Verbraucherinformation, in dem es um den Verkauf von Broschüren geht, liegt der Verkaufsgedanke sehr viel näher als im Bereich der Rechtsberatung oder der politischen Interessensvertretung. Besonders auffällig tritt dieses Problem bei der traditionell unentgeltlichen Schuldnerberatung auf, bei der im Falle der Entgeltlichkeit finanziell ohnehin stark belastete Verbraucher zur Finanzierung herangezogen würden.²³⁶ Aber auch bei der Rechtsberatung ist das Nutzenprinzip nur bedingt gegeben, da hier auch das Verursacherprinzip Gültigkeit hat. Zwar hat der Verbraucher, der beraten wird, hiervon einen Nutzen, aber der Verursacher für den Beratungsbedarf ist der jeweilige Anbieter, der mit dem Verbraucher einen Vertrag abgeschlossen hat.

Für Entgelte bzw. Kostenbeiträge für Dienstleistungen und Publikationen lassen sich nicht nur Argumente aus der Perspektive der Generierung von Einnahmen anführen, sondern auch ökonomische Effizienzüberlegungen. Durch die Finanzierung von Dienstleistungen und Publikationen durch Entgelte und Kostenbeiträge verbessert sich die Allokation der Ressourcen bei dem jeweiligen Anbieter im Sinne einer Steigerung der gesellschaftlichen Wohlfahrt. Die unterschiedliche Zahlungsbereitschaft für unterschiedliche Produkte und Dienstleistungen wird für den Anbieter offenbar und spürbar. Produkte und Dienstleistungen, bei denen keine Zahlungsbereitschaft der Verbraucher vorhanden ist, da diese sich hiervon keinen Nutzen versprechen, werden sich schlecht oder gar nicht verkaufen, während solche Produkte und Dienstleistungen, die für die Verbraucher von einem hohen Nutzen sind, sich gut verkaufen werden. Es findet eine bessere Orientierung an den Wünschen der Verbrau-

²³⁶ Vgl. Nassua, Lübke 1996, S. 32 f.

cher statt. Ähnlich argumentieren Nassua und Lübke, die den Begriff des *organizational slack* verwenden:²³⁷

„Der Begriff des organizational slack stammt dabei aus der Organisationstheorie. Neuere Organisationstheorien gehen von einem bedingt rationalen Handeln von Organisationen aus. Diese bedingte Handlungsrationalität ist Ausdruck des eigennutzenmaximierenden Verhaltens der Mitarbeiter, unvollständiger Verhaltensvorschriften in Arbeitsverträgen, mangelnder Kontrollmöglichkeiten und von Informationsdefiziten. „Organizational slack“ bezeichnet dabei den Anteil an den Ressourcen einer Organisation, den die Mitarbeiter bewußt oder unbewußt für die Erreichung ihrer eigenen Ziele aufwenden. Da das „opportunistische Verhalten“ der Organisationsmitglieder wegen der unvollkommenen Information und unvollständiger Kontrollmöglichkeiten für die Unternehmensleitung nicht zu erkennen ist, können diese im Hinblick auf die Organisationsziele verschwendeten Ressourcen nur durch entsprechende Anreize vermindert werden. Dabei kann bei Behörden und Nonprofitorganisationen im Vergleich zu Profitorganisationen wegen vergleichsweise unvollkommener Anreiz- und Sanktionssysteme angenommen werden, daß dort der „organizational slack“ generell höher ist. Durch eine Erhöhung der Profitorientierung kann daher prinzipiell eine Verringerung dieses slack erreicht werden.“

Als Stärken bzw. Chancen einer Finanzierung durch Entgelte lassen sich die Nutzung der Zahlungsbereitschaft und -fähigkeit der Ratsuchenden zur Finanzierung durch Eigeneinnahmen, die stärkere Kundenorientierung und die Verringerung des *organizational slack* anführen. Wesentliche Schwächen bzw. Nachteile und Risiken sind die primäre Ausrichtung an zahlungskräftigen Kunden- und Bedarfssegmenten, die nicht immer bestehende Zahlungsfähigkeit der Ratsuchenden und die eventuell hohen Transaktionskosten, die mit der Entgelterhebung verbunden sind. Wenn diese die Einnahmen aus den Entgelten übersteigen, wäre ein kostenloses Angebot vorzuziehen.

Das Selbstverständnis und der mit der Zuweisung von öffentlichen Mitteln verbundene Auftrag der Verbraucherorganisationen implizieren zum einen eine allgemeine Zugänglichkeit zu diesen Leistungen. Zum anderen sind auch soziale Aspekte zu

²³⁷ Nassua, Lübke 1996, S. 33 f.

berücksichtigen. So wird z. B. die relativ aufwendige Schuldnerberatung kostenfrei durchgeführt.

Die Schuldnerberatung gehört in Deutschland zu den kommunalen Aufgaben. Die Bundesagentur für Arbeit und die kommunalen Träger geben diese Aufgabe jedoch an Dritte ab. Rechtlich erhält die freie Wohlfahrtspflege bei der Ausübung der Schuldnerberatung nach § 17 Sozialgesetzbuch II den Vorrang. Die Kommunen sollen nach den Bestimmungen des Sozialgesetzbuches XII mit den Verbänden der freien Wohlfahrt zusammenarbeiten, jedoch solange das Angebot der Verbände ausreicht keine eigenen Beratungsstellen gründen (Art. 5 Abs. 2 und 4 Sozialgesetzbuch XII).²³⁸

Im Februar 2005 wurden 1094 gemeinnützige Schuldnerberatungsstellen gezählt, welche über ihre Verbände in der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) miteinander verflochten und organisiert sind. Die meisten der Stellen gehören dem Caritas Verband und dem Diakonischen Werk an, danach folgen weitere freie Träger wie die Arbeiterwohlfahrt, die Kommunen, die Verbraucherzentralen, das Deutsche Rote Kreuz und der Paritätische Wohlfahrtsverband.²³⁹

Zu beachten sind die sehr engen rechtlichen Grenzen, die den gemeinnützigen Verbraucherorganisationen im Zusammenhang mit der Entgelterzielung gesetzt werden. Diese ergeben sich aus der Gemeinnützigkeit und dem Gesetz über außergerichtliche Rechtsdienstleistungen. Außerdem bestehen zwischen Verbraucherorganisationen und privatwirtschaftlich organisierten Anbietern von Produkten und Dienstleistungen Wettbewerbsbeziehungen. Dies betrifft sowohl den Verkauf von Informationsmaterial als auch die Rechtsberatung.

Die Stiftung Warentest kann sich zu einem erheblichen Prozentsatz aus Eigeneinnahmen finanzieren. Hier sind die Wettbewerbsbeziehungen zu privatrechtlich organisierten Anbietern besonders hoch. Dies gilt nicht für den vzbv und nur in geringem Umfang für die Verbraucherzentralen. Letztere stehen in einer Wettbewerbsbeziehung vor allem zu den Rechtsanwälten.

²³⁸ Schuldnerfachberatungszentrum 2008.

²³⁹ Schuldnerfachberatungszentrum 2008.

Als Schwächen und Risiken einer Finanzierung durch Entgelte ergeben sich die Fokussierung auf zahlungskräftigen Kunden- und Bedarfssegmente, die eventuell hohen Transaktionskosten, die mit der Entgelterhebung verbunden sind sowie die negativen sozialen Aspekte. Eine ausschließliche oder hauptsächliche Finanzierung aus Entgelten würde dem gemeinnützigen Auftrag der Verbraucherzentralen und ihrem Selbstverständnis nicht entsprechen.

5.3.4.2 Mitgliedsbeiträge

Mitgliedsbeiträge stellen Zahlungsverpflichtungen des Mitglieds eines Vereins dar, die es auf Grund Satzung oder Beitragsordnung dem Verein schuldet.²⁴⁰

Die Diskussion über Mitgliedsbeiträge begleitet die Verbraucherorganisationen seit ihrer Gründung.²⁴¹ Begründet wurden diese Vorschläge legitimatorisch, d. h. mit dem Argument, dass sich durch Einzelmitgliedschaften die Legitimation der Verbraucherorganisationen verbessern ließe, machtpolitisch, d. h. mit dem Argument der Gegenmachtbildung und finanzpolitisch, d. h. als Möglichkeit der Erzielung von Einnahmen.²⁴²

Alle drei Argumente tragen nicht sehr weit. Aus der Theorie des kollektiven Handelns ergibt sich, dass die Chancen für die Etablierung eines durch Mitgliederbeiträge finanzierten Interessensverbandes der Verbraucher sehr gering sind. Solche Interessensverbände können sich nur dann etablieren, wenn der einzelne Verbraucher sich hiervon einen individuellen Nutzen verspricht. Nicht wenn generell alle Interessen eines Verbrauchers vertreten werden, sondern nur bestimmte Interessen, die von herausragender Bedeutung sind, werden sich solche Verbände bilden. Beispiele hierfür sind die Allgemeine Deutsche Automobilclub (ADAC) oder der Deutsche Mieterbund (DMB). Diese Verbände konzentrieren sich auf wesentliche Partikularinteressen des Verbrauchers, das Autofahren bzw. das Wohnen. Verbraucher erhalten hier auch konkrete Gegenleistungen, die eine Mitgliedschaft nützlich erscheinen lassen. Das Beispiel der Niederlande oder Belgiens hat gezeigt, dass im Prinzip auch für die Verbraucherarbeit eine derartige Finanzierung möglich ist. Doch zwischen diesen Ländern und Deutschland besteht der bedeutende Unterschied, dass in diesen Ländern die Mitgliedschaft mit konkreten Leistungen verbunden ist, die in

²⁴⁰ Vgl. Schauhoff 2005, S. 304.

²⁴¹ Vgl. hierzu ausführlich Nassua, Lübke S. 30 ff.

Deutschland die Stiftung Warentest anbietet. Bei der gegenwärtigen Dreiteilung der Verbraucherorganisationen in Deutschland hat diese Form der Finanzierung Chancen für die Stiftung Warentest, die von dieser auch genutzt werden, nicht jedoch für den vzbv oder die Verbraucherzentralen.

Verschiedene Verbraucherzentralen haben bereits versucht, diesen Weg zu gehen. So habe diese versucht, mit der Ausgabe von Verbraucherpass Quasi-Mitgliedschaften einzuführen. In der Diskussion werden immer wieder Beispiele aus dem Ausland angeführt, wo es gelungen ist, größere, aus Einzelmitgliedern bestehende Verbraucherorganisationen zu etablieren. Doch hierbei wird die bereits erwähnte Dreiteilung des institutionellen Designs in Deutschland vergessen. Auch gibt es in den diesen Ländern einen unterschiedlichen kulturellen und sozialen Hintergrund, der zu berücksichtigen ist.

Der Verbraucherpass wurde durch die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen 1983 im Rahmen eines Modellprojektes eingeführt, um eine Verbindung entgeltfähiger Teilleistungen der Verbraucherzentrale mit den Angeboten verbraucherpolitischer Natur, für die keine direkte Zahlungsbereitschaft der Verbraucher besteht, herzustellen. So sollte verhindert werden, dass Nicht-Verbraucherorganisationen, insbesondere kommerziell ausgerichtete Einrichtungen, den Bereich der entgeltfähigen Leistungen besetzen, damit als Konkurrenten der Verbraucherorganisationen auftreten und sie möglicherweise verdrängen. Als Konsequenz blieben den Verbraucherorganisationen nur die „nicht ökonomisch verwertbaren ‘Restfunktionen’“, ²⁴³ was eine Verschlechterung der finanziellen Situation der Verbraucherorganisation zur Folge gehabt hätte. ²⁴⁴ Der Verbraucherpass kostete 36 DM, für bestimmte Gruppen der Bevölkerung wurde ein ermäßigter Ausgabepreis von 18 DM festgelegt. Im Gegenzug konnten durch den Ratsuchenden sog. Intensivberatungen, d. h. Beratungen, die durch einen Spezialisten durchgeführt werden, ohne Einschränkung in Anspruch genommen werden, Publikationen konnten zum halben Preis erworben werden. Ebenfalls in das Angebot kostenfrei eingeschlossen war das Abonnement der zu dieser Zeit monatlich erscheinenden Zeitung *Verbraucher aktuell*. Die Zielstellung des Verbraucherpasses war es, die Planungssicherheit zu erhöhen. Einerseits in der Verbraucherberatung selbst, d. h. welche Angebote müssen in welchem Umfang vorge-

²⁴² Vgl. hierzu ausführlich die Literaturangaben bei Nassua, Lübke S. 30.

²⁴³ Gollenstede, Schaffartzik 1983, S. 304.

halten werden. Andererseits sollte durch den Verbraucherpass eine stärkere Bindung der Verbraucher, eine Art Quasi-Mitgliedschaft erreicht werden, was für die Verbraucherzentrale eine verbesserte Kalkulationsgrundlage bedeuten würde.²⁴⁵ Jedoch zeigte sich, dass die Idee, durch den Verbraucherpass Vorsorge zu treffen, durch die Verbraucher nicht gut angenommen wurde. Die Zahl der jährlich ausgegebenen Verbraucherpässe erreichte nur etwa ein Zehntel der geplanten Verkaufszahlen. Hauptsächlich wurde der Verbraucherpass erworben, wenn ein konkreter Beratungsbedarf auftrat; lediglich ca. 12 Prozent der Befragten im Rahmen einer Evaluierung des Projektes gaben an, den Pass ohne diesen Bedarf erworben zu haben. Letztlich wurde der Verbraucherpass 1991 eingestellt.²⁴⁶

Als Stärken und Chancen dieser Form der Finanzierung wären anzuführen: die Möglichkeiten eines engeren Kontaktes zu der Basis mit den damit verbundenen Chancen einer Verringerung des *organizational slacks*, die Erhöhung der verbraucherpolitischen Legitimation, die Möglichkeit, die Mitglieder als Multiplikatoren zu nutzen und dadurch die Verbreitung von Information und politischen Forderungen zu verbessern. Als Schwächen und Risiken ergeben sich die institutionelle Dreiteilung der Verbraucherorganisationen in Deutschland, bei der die Stiftung Warentest das vorhandene Potential bereits weitgehend ausgeschöpft hat, das geringe Organisationspotential der Verbraucher auf Grund der sehr heterogenen Interessenlage und das Vorhandensein anderer Verbände, wie dem ADAC oder dem DMB, die bei speziellen Interessen das vorhandene Potential bereits abgeschöpft haben.

5.3.4.3 Spenden von Privatpersonen

Spenden können als freiwillige Leistungen eines Spenders charakterisiert werden, die zwar ohne Gegenleistung, aber üblicherweise mit einer bestimmten Zweckbestimmung getätigt werden.²⁴⁷ Diese Definition deutet schon über den reinen Altruismus hinausgehende Motive an, die das auf den ersten Blick ökonomisch unsinnig erscheinende Verhalten beim Spenden erklären können. Denn Spenden befriedigen auch einen individuellen Nutzen, der über den Nutzen aus dem Beitrag zu einem öf-

²⁴⁴ Vgl. Gollenstede, Schaffartzik 1983, S. 304.

²⁴⁵ Vgl. Gollenstede, Schaffartzik 1983, S. 306 f.

²⁴⁶ Vgl. Nassua, Lübke 1996, S. 97.

²⁴⁷ Vgl. Notheis 1995, S. 51.

fentlichen Gut hinausgeht.²⁴⁸ So kann durch die Spende ein immaterielles Gut „erworben“ werden, wie etwa eine moralische Befriedigung (warm glow) oder soziales Ansehen. Dieser Aspekt wird in die individuelle Nutzenfunktion mit einbezogen, daher ist es für ein Individuum durchaus von Bedeutung, ob ein öffentliches Gut durch seine Spende mitfinanziert wird oder ob eine Bereitstellung durch Zwangsabgaben, also Steuern gesichert wird.²⁴⁹ Im Einzelnen können die folgenden Motive privater Spender genannt werden:²⁵⁰

- Wille, etwas zu bewegen, evtl. verbunden mit Dankbarkeit, Gerechtigkeitsempfinden und dem Bedürfnis, helfen zu wollen
- Streben nach öffentlicher Anerkennung und danach, sich selbst zu verewigen
- Eigennützigkeit
- Schlechtes Gewissen, Scham
- Wunsch nach Zugehörigkeit und persönlicher Anerkennung, seelischem Beistand.

Daneben sind materielle Anreize wie Steuererleichterungen oder die Teilnahme an Benefizveranstaltungen als Motive zu berücksichtigen.²⁵¹ Weitere Motive können u. a. sein, keine Erben zu haben, ein einschneidendes Ereignis oder ein offensichtlicher Missstand. Jedoch sind diese Beweggründe nicht als innere Motive zu bezeichnen und sind zumeist allein nicht genug Veranlassung, eine Spende zu tätigen.²⁵²

Zudem werden private Spenden an Nonprofits durch Fundraising-Aktivitäten der Organisation beeinflusst. Auf der einen Seite entstehen durch das Fundraising Kosten, die Spenden reduzieren. Auf der anderen Seite werden die Informationskosten für den Spender reduziert, so dass das Spendenaufkommen erhöht wird. Insgesamt wird durch Fundraising ein positives Ergebnis erreicht. Erhält eine Nonprofit-Organisation

²⁴⁸ Vgl. Auer, Kalusche 2007, S. 17. Auer versteht in seinem Beitrag ein öffentliches Gut nicht in einem streng finanzwissenschaftlichen Sinn, sondern umgangssprachlich, vgl. Auer, Kalusche 2007, S. 16.

²⁴⁹ Vgl. Auer, Kalusche 2007, S. 17 f. sowie Andreoni 1990, S. 473 f. und Andreoni 1989, S. 1455.

²⁵⁰ Vgl. hierzu und im Folgenden Reetz, Ruzicka 2006b, S. 250 ff.

²⁵¹ Vgl. Haibach 2002, S. 154.

²⁵² Vgl. Reetz, Ruzicka 2006b, S. 249.

öffentliche Gelder oder generiert eigene Einnahmen, muss dies nicht zu einer Verdrängung von privaten Spenden führen. Beides kann durch Spender als Information über Vertrauenswürdigkeit und Ansehen der Organisation interpretiert werden und daher sogar private Spenden fördern. Einen negativen Effekt auf das Spendenaufkommen kann das Alter einer Organisation haben, erklärbar dadurch, dass ältere Einrichtungen von Spendern als weniger ihrer Spende bedürftig angesehen werden, weil ein längeres Bestehen als Hinweis auf das wirtschaftliche Wohlergehen der Organisation gedeutet werden kann.²⁵³

Die Forschungsergebnisse in Bezug auf den Zusammenhang zwischen privaten Spenden und öffentlicher Förderung sind nicht eindeutig.²⁵⁴ Für einen *crowding in-Effekt* spricht die Möglichkeit, dass die Vergabe öffentlicher Fördermittel nur unter der Bedingung erfolgt, dass zusätzliche private Gelder eingeworben werden. Zudem kann es einer Organisation gelingen, private Spenden für Aktivitäten zu akquirieren, die öffentlich geförderte Zwecke ergänzen und so eine effizientere Nutzung der Gelder ermöglichen. Zusätzlich kann die öffentliche Förderung einer Organisation deren Reputation stärken und daher mittelbar zu einer größeren Spendenbereitschaft führen. Als Argumente für ein *crowding out*, also eine Verdrängung privater Spenden durch die öffentliche Förderung, können folgende Punkte angeführt werden: Bei einer umfangreichen Förderung durch die öffentliche Hand kann der Eindruck entstehen, die Nonprofit-Organisation sei selbst eine staatliche Einrichtung. Spender können dadurch abgeschreckt werden, dass eine öffentlich geförderte Einrichtung ökonomisch nicht tragfähig scheint, oder sie befürchten einen Rückgang ihres Einflusses auf die Organisation und verringern aus diesem Grund ihre Spenden. Die empirischen Studien zeigen tendenziell eher einen negativen Zusammenhang zwischen öffentlichen Zuwendungen und denen von Privatpersonen.²⁵⁵ Zu berücksichtigen sind Bereiche bzw. die Ausgestaltung der öffentlichen Förderung: Bei Sozialleistungen ist *crowding out* eher zu finden als bei Organisationen, die in den Feldern Sport und Kultur tätig sind. *Crowding in* wurde speziell bei öffentlich unterstützten Radiostationen nachgewiesen; dort werden öffentliche Fördermittel in Abhängigkeit von privaten Spenden bereitgestellt. Ein anderer Bereich, in dem dieser Effekt auftritt, ist

²⁵³ Vgl. Okten, Weisbrod 2000, S. 265 ff.

²⁵⁴ Vgl. Brooks 2000.

²⁵⁵ Vgl. für einen Überblick Brooks 2004, S. 172 ff.

die akademische Forschung.²⁵⁶ Des Weiteren gibt es Hinweise, dass bei einer höheren öffentlichen Förderung das Gesamtspendenaufkommen unverändert bleibt, es jedoch mehr Spender mit einem geringeren durchschnittlichen Spendenbetrag gibt.²⁵⁷

Ebenfalls uneinheitlich sind die Ergebnisse zu den Auswirkungen von Änderungen der Besteuerung.²⁵⁸ Eine Abschaffung der Abzugsfähigkeit, genauer die Abschaffung der Möglichkeit zur Reduzierung des mit Steuer zu belastenden Einkommens (tax deduction) wirkt sich negativ aus, weil durch dieses Anreizsystem Spender zur Erhöhung ihres Spendenaufkommens angeregt werden.²⁵⁹ Hingegen erhöht sich bei der zweiten Form des steuerlichen Anreizes zum Spenden, der sog. tax credit – eine Reduzierung des steuernbelasteten Einkommens – das Spendenaufkommen insgesamt nicht, es wird lediglich unter den berechtigten Organisationen neu verteilt.²⁶⁰

Der stagnierende Spendenmarkt²⁶¹ verstärkt die Konkurrenz der gemeinnützigen Organisationen um Spendengelder. Dies kann bei den Organisationen zu einer Differenzierung ihres Angebots führen, um sich von Wettbewerbern abzuheben. Weitere Möglichkeiten bestehen darin, Kooperationen mit anderen Organisationen einzugehen oder neue Finanzquellen zu erschließen, um die weniger stark konkurriert wird.²⁶² Eine Wettbewerbssituation kann auch dazu führen, dass Nonprofits Kompromisse hinsichtlich ihrer Zielstellung eingehen. Sie nähern sich den Erwartungen der Geldgeber an, um Spenden zu erhalten.²⁶³

Beim sog. Erbschaftsmarketing oder Erbschaftsfundraising handelt es sich um die Akquisition insbesondere von Legaten und Erbschaften. Was die Zahl der möglichen Zuwendungsgeber betrifft, ist der Markt für Erbschaften im Vergleich zu dem für Spenden kleiner, bietet jedoch größere Potentiale. Die Gründe für das steigende Erbschaftsvolumen sind die wirtschaftliche Wachstumsphase nach dem zweiten Weltkrieg und der demographische Wandel – immer weniger Personen erben immer höhere Beträge. Jedoch zeigen Umfragen, dass zum einen nur etwas mehr als 40

²⁵⁶ Vgl. Brooks 2004, S. 172 f.

²⁵⁷ Vgl. Brooks 2003.

²⁵⁸ Vgl. Brooks 2004, S. 168 f.

²⁵⁹ Vgl. García, Marcuello 2001; Auten et al. 2002; Pelozo, Steel 2005

²⁶⁰ Vgl. De Vita, Twombly 2005.

²⁶¹ Vgl. TNS Infratest 2008 und Priller, Sommerfeld 2005, S. 12 ff.

²⁶² Vgl. Barman 2002, S. 1213 ff.

²⁶³ Vgl. Chau, Huysentruyt 2006, S. 17 ff.; Dolnicar et al. 2008, S. 114 ff.

Prozent der über 60-Jährigen ein Testament verfasst haben, zum anderen, dass lediglich zehn Prozent der Deutschen bereit wären, eine gemeinnützige Organisation bei ihrer Erbschaft zu berücksichtigen, mehr als die Hälfte lehnen dies ab. Daraus ergibt sich für gemeinnützige Organisationen die Notwendigkeit einer aktiven, aufwendigen Bearbeitung des Erbschaftsmarktes, vor allem weil es sich bei Erbschaft und Tod um sensible Themen handelt. Zudem basiert die Entscheidung eines künftigen Erblassers für eine bestimmte Organisation oftmals auf einer Bindung an diese.²⁶⁴ Auch im Zusammenhang mit regulären Spenden ist der Aufbau einer vertrauensvollen Beziehung zum Spender wichtig, da dadurch die Wahrscheinlichkeit einer erneuten Spende an eine bestimmte Organisation erhöht wird.²⁶⁵ Zu berücksichtigen sind auch im Zusammenhang mit Erbschaften, dass höhere Nachlassspenden durch eine entsprechende Ausgestaltung der Erbschaftssteuer ermöglicht werden.²⁶⁶

In Bezug auf Spenden und Erbschaftsvermächtnissen stehen die Verbraucherorganisationen im Wettbewerb mit einer großen Anzahl anderer Organisationen. Auch hier gilt wieder das Argument, dass diese anderen Institutionen in der Regel auf bestimmte Gebiete fokussiert sind und daher deren Potential, sich durch Spenden oder Erbschaften zu finanzieren sehr viel besser ist. Es dürfte hier gewissen Chancen für die Verbraucherorganisationen geben, die bisher noch nicht ausgeschöpft sind. Doch der Beitrag zu der Finanzierung der Verbraucherarbeit in Deutschland ist durch Spenden und Erbschaften sicherlich sehr begrenzt.

Das italienische Beispiel hat gezeigt, dass der Gesetzgeber hier gewisse Anreize schaffen könnte, um das Spendenaufkommen in der Gesellschaft generell zu erhöhen. Dies konnte dadurch erfolgen, dass Spenden an gemeinnützige Organisationen nicht nur von der Steuer abgesetzt werden können, sondern direkt die zu zahlende Steuer vermindern. Doch würde dies zu einem geringeren Steueraufkommen führen.

5.3.4.4 Schlussfolgerungen

Im Durchschnitt der Verbraucherzentralen liegen die Eigeneinnahmen heute bei etwa 20 Prozent, die öffentliche Förderung insgesamt bei ca. 74 Prozent. Damit macht die Förderung durch die öffentlichen Haushalte heute einen geringeren Anteil aus als vor zehn Jahren, zu der Zeit des damaligen Gutachtens zu der Finanzierung der Ver-

²⁶⁴ Vgl. Albert et al. 2006, S. 396 ff.

²⁶⁵ Vgl. Waters 2008.

braucherarbeit von *Nassua/Lübke*. Die Prognosen des Gutachtens bezüglich des erzielbaren Eigeneinnahmenanteils wurden erfüllt; bei einigen der alten Bundesländer liegen die Werte sogar weit über den prognostizierten 15 bis 20 Prozent, in drei Fällen jedoch weit darunter. Wie damals erwartet sind die Eigeneinnahmen in den Verbraucherzentralen der neuen Bundesländer tendenziell niedriger als in denen der alten Bundesländer.²⁶⁷ Die Finanzierung durch die Nachfrager selbst dürfte damit an ihre Grenzen gekommen sein. Allerdings könnte sicherlich das Aufkommen durch Spenden und durch Erbschaften noch durch geeignete Maßnahmen gesteigert werden, doch das Potential hierfür ist gering.

5.3.5 Finanzierung durch die Anbieter

Die Finanzierung durch die Anbieter kann durch Spenden oder durch staatlich geregelte Zwangsabgaben erfolgen.

5.3.5.1 Spenden von Unternehmen

Für eine Definition und die grundsätzlichen Motive des Spendens sei auf die Ausführungen im Abschnitt zu den Spenden von Personen verwiesen. Wie dort schon erörtert wurde, kann trotz der Freiwilligkeit einer Spende nicht davon ausgegangen werden, dass sie gänzlich altruistisch motiviert ist. Daher werden nun die speziell bei Unternehmen in Betracht kommenden Spendenmotive erläutert.

Grundsätzlich orientieren sich die Motive von Unternehmen an den Unternehmenszielen bzw. ordnen sich diesen unter.²⁶⁸

- Förderung des Unternehmensimages

- Marktpositionierung

Die Spende stellt eine nach außen gerichtete Maßnahme dar, bei der zumeist die Übernahme sozialer Verantwortung gegenüber Stakeholdern und der Öffentlichkeit demonstriert werden soll. Die damit generierte Aufmerksamkeit klassifiziert die Spende als Werbemaßnahme des Unternehmens.

²⁶⁶ Vgl. Auten, Joulfaian 1996; Brunetti 2005

²⁶⁷ Vgl. Nassua, Lübke 1996, S. 239.

²⁶⁸ Vgl. hierzu und im Folgenden Reetz, Ruzicka 2006a, S. 255 ff.

- Pflege der Unternehmenskultur

Dabei steht das Innenverhältnis zu den Mitarbeitern im Mittelpunkt. Insbesondere sollen Anknüpfungspunkte zu den sozialen Werthaltungen der Beschäftigten geschaffen werden, um eventuelle Diskrepanzen durch andere unternehmerische Entscheidungen abzumildern. Des Weiteren können die Interessen der Mitarbeiter durch ein Förderprojekt aufgegriffen werden, um damit ein zusätzliches Angebot für diese zu schaffen, etwa durch die Unterstützung von Sportvereinen.

- Entwicklung des Geschäfts

- Interesse an einem bestimmten zu fördernden Projekt

Für das Unternehmen stehen die Ergebnisse der Förderprojektes im Mittelpunkt des eigenen Interesses; Ziel ist es, die Unternehmensziele voranzutreiben. Die Gefahr aus Sicht des Spendenempfängers liegt in einer Instrumentalisierung und Beeinflussung durch das spendende Unternehmen.

- Interesse an einer bestimmten Organisation

Das Interesse liegt hier genauer auf den Ressourcen der gemeinnützigen Organisation, u. U. als alleiniger Partner, um gegenüber Wettbewerbern einen strategischen Vorteil zu erlangen.

Die Verbindung mit einem Unternehmen kann die Wahrnehmung der gemeinnützigen Organisation in der Öffentlichkeit steigern und dadurch zu einem erhöhten Spendenaufkommen durch Privatpersonen führen.²⁶⁹ Andererseits besteht die Möglichkeit, dass sich diese Spender zurückziehen, begründet durch die Annahme, dass die Nonprofit-Organisation durch Unternehmensspenden wirtschaftlich ausreichend abgesichert ist.²⁷⁰ Im Zusammenhang mit staatlicher Förderung können Unternehmensspenden eher als eine Ergänzung denn als Ersatz wirken. Zum einen besteht ein positiver Zusammenhang zwischen der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Spenden durch ein Unternehmen und der Höhe des Spendenaufkommens; zum anderen

²⁶⁹ Vgl. Lichtenstein et al. 2004.

²⁷⁰ Vgl. Andreasen 1996.

gibt es eine komplementäre Beziehung zwischen öffentlichen Zuwendungen und Unternehmensspenden; es kommt zu einem so genannten *crowding in*.²⁷¹ Befürchtungen der gemeinnützigen Organisationen selbst gehen von einem Verlust der Unabhängigkeit aus, indem sie bei entsprechendem Umfang der Unternehmensspenden in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Entwicklung nicht nur des Unternehmens, sondern auch der Gesamtwirtschaft geraten.²⁷² Ihre Unabhängigkeit kann auch in einem ideellen Kontext eingeschränkt werden, wenn bspw. die Äußerung von Kritik an unlauterem Verhalten von Unternehmen nicht oder nur begrenzt möglich ist.²⁷³

Unternehmensspenden sind zumeist höher als private Spenden. Durch die Verbraucherorganisationen wird aber gerade dieser Punkt auch als Argument für die Ablehnung der Spenden von Unternehmensseite vorgebracht. Durch höhere Spendenbeträge ist die Gefahr der Abhängigkeit größer, direkt als wirtschaftliche Abhängigkeit, indirekt als ideelle Abhängigkeit in der Wahrnehmung der Verbraucher. Ob diese Risiken eine u. U. nur vorübergehende finanzielle Absicherung aufwiegen, ist zweifelhaft. Zu bedenken ist generell, dass Verbraucherorganisationen als „Anwalt“ der Marktseite fungieren, die Unternehmen im Geschäftsalltag gegenübersteht, so dass das Motiv der Verantwortung im Zusammenhang mit Verbraucherorganisationen angezweifelt werden darf.

Daneben besteht die Gefahr eines negativen Imagetransfers, wenn das spendende Unternehmen Krisen ausgesetzt ist oder das Tätigkeitsfeld generell nicht von allen Teilen der Bevölkerung akzeptiert wird.²⁷⁴

Sponsoring bezeichnet die Planung, Durchführung und Kontrolle aller Maßnahmen, die mit der Bereitstellung von Finanz-, Sachmitteln oder Dienstleistungen durch Unternehmen für natürliche oder juristische Personen zusammenhängen und gleichzeitig der Erreichung von Kommunikationszielen der Unternehmen dienen.²⁷⁵ Unterstützt werden dabei in der Regel die Bereiche Kunst und Kultur, Sport sowie soziale Themen. Sponsoring wird nicht allein durch Unternehmen betrieben, bspw. können auch Einzelpersonen als Sponsoren auftreten. Definitionsgemäß handelt es sich

²⁷¹ Vgl. Day, Devlin 2004, S. 419.

²⁷² Vgl. Hodge, Piccolo 2005.

²⁷³ Vgl. Martínez 2003.

²⁷⁴ Vgl. Marsden 2005.

²⁷⁵ Vgl. Walliser 1995, S. 3.

beim Sponsoring um eine Austauschbeziehung zwischen Sponsor und Gesponserem, dessen Gegenleistung üblicherweise in der Bekanntmachung des Sponsors besteht.²⁷⁶ In Abgrenzung zu Spenden ist das Sponsoring eine geschäftliche Beziehung, die auf dem genannten Prinzip von Leistung und Gegenleistung beruht. Die Spende stellt hingegen eine Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit dar.²⁷⁷ Darüber hinaus bestehen aus Unternehmenssicht Unterschiede in der steuerlichen Behandlung. Sponsoringgelder gelten in vollem Umfang als Betriebsausgaben; Spenden verringern das zu versteuernde Einkommen, jedoch nur in begrenztem Umfang.²⁷⁸ Aus Sicht der gemeinnützigen Organisation handelt es bei Spenden um Gelder, die dem ideellen Bereich zuzuordnen sind und damit nicht versteuert werden müssen. Die Einnahmen aus Sponsoring zählen zum wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb und müssen bei Überschreiten von Freigrenzen versteuert werden.²⁷⁹

Von 2006 bis 2009 wurde durch den Förderverein der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen das Projekt *ANFIV (Anbietermitfinanzierung der Verbraucherarbeit als gesellschaftliches Engagement von Unternehmen)* durchgeführt; finanziert durch CosmosDirekt, Deutsche Postbank, ING-DiBa und die Stadtwerke Düsseldorf mit je 12.500 Euro jährlich. Zielstellung war es, die Möglichkeiten einer Teilfinanzierung der Verbraucherarbeit durch die anbietende Wirtschaft zu prüfen, d. h. eine Anbietermitfinanzierung, jedoch kein Ersatz öffentlicher Mittel. Als Zielgröße der Anbieterbeteiligung insgesamt wurden 15 Prozent angegeben. Die Gelder, die von Unternehmen bereitgestellt werden, sollten in einen Fonds fließen und allen Verbraucherzentralen für die Verwirklichung von Projekten zur Verfügung stehen. Neben den Finanzierungsaspekten sollte das Fondskonstrukt auch eine Plattform für Gespräche zwischen Verbraucher- und Unternehmensvertretern bieten. Der Fonds sollte dabei unabhängig von anderen diskutierten Konzepten auf Bundesebene wie einem Stiftungsmodell wirken.²⁸⁰ Für das Scheitern dieses Projektes können drei Ursachen angeführt werden:

- Fehlende Akzeptanz im Kreis der Verbraucherzentralen

²⁷⁶ Vgl. Walliser 1995, S. 6.

²⁷⁷ Vgl. Haibach 2002, S. 190.

²⁷⁸ Vgl. Haibach 2002, S. 192 f.

²⁷⁹ Vgl. Haibach 2002, S. 193 f.

²⁸⁰ Vgl. Förderverein der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. 2008a.

Wie bereits oben erwähnt, sprachen sich die Verbraucherzentralen und der Bundesverband mehrheitlich gegen eine Verlängerung des Projektes aus.

- Mangelnde Resonanz auf Seiten der Unternehmen

Letztlich waren die Rückmeldungen von Unternehmen nicht zufriedenstellend, weder das Interesse an Angeboten der Verbraucherzentrale, z. B. an die Mitarbeiter eines Unternehmens gerichtete Vorträge zu halten, betreffend, noch die Bereitschaft zu einer finanziellen Beteiligung angehend.

- Problematische Wahrnehmung in der Öffentlichkeit

Bei einer von der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen durchgeführten Überprüfung der Konditionen der Ratenkredite von 15 Kreditinstituten über deren Online-Rechner wurde einzig die ING-DiBa positiv hervorgehoben. Dies geschah jedoch fälschlicherweise, da die ING-DiBa wie andere Kreditinstitute auch sog. Lockzinsen in ihrer Werbung verwendete. Negativ fiel dieser Fall nicht nur wegen des fehlerhaften Tests auf, sondern vor allem weil der Förderverein der Verbraucherzentrale seit 2004 eine jährliche Zuwendung durch die ING-DiBa in Höhe von 50.000 Euro erhielt. Die Verbraucherzentrale führte den Fehler auf eine fehlende redaktionelle Kontrolle der Testergebnisse zurück, da der Test nicht von der Verbraucherzentrale selbst durchgeführt wurde.

5.3.5.2 Finanzierung durch Zwangsabgaben

Eine Beteiligung von Unternehmen auf gesetzlicher Grundlage ist aus der ökonomischen und aus der juristischen Sicht zu analysieren.

Ökonomische Argumentation

Als Argument für eine Beteiligung von Anbietern wird oft vorgebracht, dass bisher nur die eine Marktseite, die Verbraucher, durch Entgelte und Gebühren zu der Finanzierung der Arbeit der Verbraucherzentralen beiträgt, nicht jedoch die Anbieter. Dies wird als ungerecht angesehen, da letztlich beide Marktseiten von der Existenz der Verbraucherzentralen und der damit verbesserten Funktionsfähigkeit der Märkte einen Vorteil hätten. Eine verbesserte Funktionsfähigkeit der Märkte führt zu einer effi-

zienten Allokation der Ressourcen sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite.

Einen direkten Nutzen haben jedoch vor allem die Verbraucher. Diese sind die direkten Nutznießer der Beratung. Es gilt hier das Nutznießerprinzip: derjenige, der von einer Aktivität den Nutzen hat, sollte auch für die Kosten der Aktivität aufkommen.

Aus ökonomischer Sicht kann eine Beteiligung von Anbietern aus dem Verursacherprinzip gerechtfertigt werden, wenn das Verhalten dieser Anbieter Kosten verursacht, die die Verbraucherorganisationen zu tragen haben. Wenn die anbietenden Unternehmen Kosten externalisieren, so wäre es aus ökonomischer Sicht gerechtfertigt, mit geeigneten staatlichen (Zwangs-)Maßnahmen dafür zu sorgen, dass diese Kosten internalisiert werden. Eine Beteiligung von Unternehmen auf gesetzlicher Grundlage könnte so eine Maßnahme sein.

Die soll an einem fiktiven Beispiel verdeutlicht werden. Ein Unternehmen X bietet ein Produkt Y an. Viele Kunden erwerben dieses Produkt, aber alle Kunden haben Reklamationen. Das Unternehmen X hat jedoch kein funktionierendes eigenes Beschwerdemanagement, zum Beispiel um Kosten zu sparen, und ist im Fall von Reklamationen nicht bzw. kaum erreichbar. Alle Kunden wenden sich nun an eine Verbraucherzentrale, deren Mitarbeiter versuchen, das Unternehmen zu erreichen bzw. mit den unzufriedenen Kunden geeignete rechtliche Schritte überlegen. In diesem hypothetischen Beispiel versucht das Unternehmen X Kosten einzusparen, verursacht dadurch aber Kosten bei Dritten, den Verbraucherzentralen. Wenn in dieser Situation keine anderen Möglichkeiten zur Verfügung stehen würden, das Unternehmen zu veranlassen, ein eigenes Beschwerdemanagement aufzubauen, so wäre es aus ökonomischer Sicht sinnvoll, das Unternehmen für die Kosten, die es bei den Verbraucherzentralen verursacht, heranzuziehen und diese im Rahmen einer gesetzlichen Zwangsabgabe „abzuschöpfen“. Dies würde zu einer besseren Allokation der Ressourcen in der Gesellschaft führen. Die gesellschaftliche Wohlfahrt würde sich insgesamt verbessern.

Wenn sich also einzelne Unternehmen identifizieren lassen, die versuchen, eigene Kosten einzusparen, in dem das eigene Beschwerdemanagement auf die Verbraucherorganisationen ausgelagert wird, so wäre aus ökonomischer Sicht über eine Zwangsabgabe nachzudenken. Dies könnte auch auf eine ganze Branche übertra-

gen werden, wenn es nicht nur einzelne Unternehmen sind, die sich so verhalten oder wenn von einer Gruppenverantwortung ausgegangen wird.

Die Einrichtung, Erhebung und Umsetzung einer Zwangsabgabe ist mit Transaktionskosten verbunden. Aus ökonomischer Sicht wären diese Kosten nur dann sinnvoll, wenn der Nutzen durch die Zwangsabgabe diese Kosten übersteigen würde. Der Nutzen für die Gesellschaft ergibt sich durch die bessere Allokation der Ressourcen. Wenn Unternehmen wissen, dass sie zu einer Zwangsabgabe herangezogen werden, wenn das eigene Beschwerdemanagement unzureichend ist, werden sie an erster Stelle nicht die Kosten hierfür sparen, sondern selber ein eigenes Beschwerdemanagement aufbauen.

Wenn jedoch die Transaktionskosten für die Zwangsabgabe höher wären, als der Nutzen der Zwangsabgabe, so würde das Gemeinlastprinzip zur Geltung kommen. In diesem Fall sollte die die Arbeit der Verbraucherzentralen aus Steuergeldern finanziert werden.

Ob eine Branche systematisch das betriebliche Beschwerdemanagement auf die Verbraucherzentralen auslagert, könnte anhand der Verbraucheranfragen bzw. -beschwerden bei den Verbraucherzentralen analysiert werden. Leider liegen solche Angaben nicht vor. Einige Verbraucherzentralen ordnen die Verbraucheranfragen bestimmten Sektoren zu, aber keine einzige Verbraucherzentrale unterscheidet hier zwischen Verbraucheranfragen zur Information über ein Produkt oder eine Dienstleistung und Verbraucherbeschwerden, die dann gegebenenfalls in einer Rechtsberatung einmünden. Es wäre sinnvoll, wenn die Verbraucherzentralen über die bei Ihnen vorgebrachten Verbraucheranfragen Buch führen würden und diese nach Sektoren und nach Inhalten klassifizieren würden, um einen Überblick über problematische Sektoren zu bekommen. Diese Daten liegen leider nicht vor. Daher kann auch nicht die Frage beantwortet werden, ob aus ökonomischer Sicht eine Zwangsabgabe für bestimmte Sektoren sinnvoll wäre.

Wenn eine solche Anfragenbuchführung vorliegen würde, mit einer Unterscheidung nach Beschwerde- und Informationsanfragen, könnte auch überlegt werden, ob es sinnvoll wäre, bestimmte Sektoren oder Branchen nicht im Rahmen einer festgelegten Abgabe, sondern im Rahmen einer Abgabe pro Beschwerde mit Abgaben zu belegen.

Auch wenn ein Unternehmen nicht systematisch das Beschwerdemanagement externalisiert, kann es zu vermehrten Verbraucherbeschwerden kommen. Dies kann nämlich auch andere Ursachen haben, z. B. unzulängliche (z. B. rechtliche) Rahmenbedingungen. In diesem Fall wären die Verbraucherbeschwerden ein Hinweis für Defizite in der Politik. Die Verbraucherbeschwerden würden der Politik vor Augen führen, wo ein Handlungsbedarf besteht.

Wenn eine Anfragenbuchführung vorliegen würde, könnte die Politik frühzeitig Probleme erkennen und identifizieren. Der öffentliche Auftrag könnte besser erfüllt werden.

Juristische Argumentation

Das Grundgesetz sieht in Artikel 104 ff. nur die Steuer als staatlich erhobene Abgabe vor. In der Rechtsprechung wird dieser Begriff genauer definiert: Steuern sind Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht anknüpft.²⁸¹ Dieser „Steuerstaat des Grundgesetzes“ setzt eine Erhebung von Sonderabgaben sehr enge Grenzen.²⁸²

Neben Steuern sind auch Beiträge und Gebühren als mit dem Grundgesetz vereinbar anzusehen. Letztere zeichnen sich durch ihren konkreten Gegenleistungscharakter aus.²⁸³ Eine Sonderabgabe stellt ein viertes „abgabenrechtliches Institut“ dar.²⁸⁴

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in einer Reihe von Entscheidungen mit Abgaben auseinandergesetzt, die nicht diesen drei, in dem Grundgesetz anerkannten Abgabetypen zuzuordnen sind. Die verfassungsrechtliche Prüfung vollzog sich dabei entlang der folgenden Linie: Die jeweilig zu prüfende Abgabe wurde negativ von der Steuer abgegrenzt und bei Verneinung der Steuerqualität auf die allgemeine Sachgesetzgebungskompetenzen des Artikels 73 ff. des Grundgesetzes und insbesondere Artikel 74 Nr. 11 des Grundgesetzes gestützt. So hat das Bundesverfassungsge-

²⁸¹ Wende 2006.

²⁸² Vgl. Staudacher 2004 generell und S. 214 für das Zitat.

²⁸³ Schiller 2000, S. 7.

²⁸⁴ Schiller 2000, S. 6.

richt die Feuerwehrrabgabe, die Hebammenabgabe, die Abgabe nach dem Milch- und Fettgesetz, die Mehrwertabgabe, den Konjunkturzuschlag sowie die badische Weinabgabe als verfassungsgemäß gebilligt.²⁸⁵

Eine grundlegende Wende in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts brachte die Grundsatzentscheidung des Zweiten Senats zur Berufsausbildungsabgabe vom 10. Dezember 1980. Es wurden drei Hauptargumentationslinien verfolgt, die auch in späteren Entscheidungen auftauchen. Erstens sei die Finanzverfassung, d. h. alle Regelungen, die das öffentliche Finanzwesen eines Staates betreffen, vor Störungen sowie der Gefahr der Aushöhlung zu schützen. Zweitens werde der in Artikel 110 Abs. 1 des Grundgesetzes niedergelegte Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans durch eine Sonderabgabe tangiert. Dieser sichere nicht nur das Haushaltsbewilligungsrecht als eines der wesentlichen Instrumente parlamentarischer Regierungskontrolle, sondern aktualisiere auch den Grundsatz der Gleichheit der Bürger. Drittens hebe der Staat durch eine Sonderabgabe auch die Lastengleichheit auf, in dem der Staat bestimmte öffentliche Aufgaben nicht aus Steuergeldern finanziere, sondern sie als Gruppenlasten ausgestalte. Dies tangiert die Steuergerechtigkeit und den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung nach der individuellen und damit relativ gleichen Leistungsfähigkeit.²⁸⁶ Als Konsequenz hieraus folgerte das Bundesverfassungsgericht sowohl die Notwendigkeit, Steuer und Sonderabgabe eindeutig voneinander abzugrenzen, als auch bestimmte Zulässigkeitskriterien, denen eine Sonderabgabe genügen müsse.

Die Erhebung einer Sonderabgabe ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur zulässig,

- wenn hiermit ein Zweck verfolgt wird, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht,
- der Gesetzgeber auf den betroffenen Lebensbereich über die bloße Finanzierungssicherung hinaus inhaltlichen Einfluss nimmt,
- eine homogene Gruppe mit spezifischer Sachnähe zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck in Anspruch genommen wird, sowie

²⁸⁵ Schiller 2006 S. 7 ff.

²⁸⁶ BVerfGE 82, 159 (178f); 91, 186 (201ff); 93, 319 (342f), zitiert nach Schiller 2000, S. 9.

- eine gruppennützige Verwendung der eingezogenen Mittel sichergestellt ist.

Darüber hinaus darf es sich bei dem verfolgten Zweck nur um eine zeitlich befristete Aufgabe handeln;

- der Gesetzgeber hat daher in regelmäßigen Abständen zu prüfen, ob veränderte Umstände eine Änderung oder gar Aufhebung der Abgabenregelungen erfordern.²⁸⁷

Als verfassungsrechtlich unzulässig wurden vom Bundesverfassungsgericht der so genannte Kohlepfennig und die Feuerwehr-/Feuerschutzabgabe erklärt. Hingegen wurde der so genannte Wasserpfennig als zulässig erklärt.²⁸⁸

Die ganz aktuelle Argumentation des Bundesverfassungsgerichts wird aus den jüngsten Entscheidung zu dem Absatzfondgesetz²⁸⁹ und dem Holzabsatzfond deutlich. Die für die Zulässigkeit einer Sonderabgabe relevanten Voraussetzungen werden im Folgenden im Wortlaut des Bundesverfassungsgerichts wiedergegeben:²⁹⁰

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergeben sich aus den Begrenzungs- und Schutzfunktionen der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) Grenzen auch für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben und insbesondere für die Erhebung von Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion, die der Gesetzgeber in Wahrnehmung einer ihm zustehenden Sachkompetenz außerhalb der Finanzverfassung nach den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG erhebt. Die Finanzverfassung, die die bundesstaatliche Verteilung der Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzen im Wesentlichen - neben den Zöllen und Finanzmonopolen - nur für das Finanzierungsmittel der Steuer regelt, schließt die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben verschiedener Art zwar nicht aus; das Grundgesetz enthält keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabetypen. Die grundgesetzliche Finanzverfassung verlöre aber ihren Sinn und ihre Funktion, wenn unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern beliebig nichtsteuerliche Abgaben unter Umgehung der finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsregeln

²⁸⁷ Vgl. VG Köln, 13 K 2230/05.

²⁸⁸ Schiller 2000, S. 14-30.

²⁸⁹ Vgl. hierzu ausführlich Becker 2006.

²⁹⁰ Leitsatz zum Beschluss des Zweiten Senats vom 12.05.2009 - 2 BvR 743/01 - Zur Finanzierung der Holzabsatzförderung durch eine Sonderabgabe (im Anschluss an das Urteil des Zweiten Senats vom 3. Februar 2009 - 2 BvL 54/06 -). BVerfG - 2 BvR 743/01.

begründet werden könnten und damit zugleich ein weiterer Zugriff auf die Ressourcen der Bürger eröffnet würde. Die Finanzverfassung schützt insofern auch die Bürger. Die Auferlegung nichtsteuerlicher Abgaben wird danach grundlegend begrenzt durch das Erfordernis eines besonderen sachlichen Rechtfertigungsgrundes, der einerseits eine deutliche Unterscheidung gegenüber den Steuern ermöglicht und andererseits auch im Hinblick auf die zusätzliche Belastung neben den Steuern geeignet ist, der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung zu tragen. Zudem ist der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts hinreichend zu berücksichtigen. Die für alle nichtsteuerlichen Abgaben geltenden Begrenzungen hat das Bundesverfassungsgericht für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion (Sonderabgaben im engeren Sinn) in besonders strenger Form präzisiert. Sonderabgaben im engeren Sinn zeichnen sich dadurch aus, dass der Gesetzgeber Kompetenzen außerhalb der Finanzverfassung in Anspruch nimmt, obwohl weder ein Gegenleistungsverhältnis noch ähnlich unterscheidungskräftige besondere Belastungsgründe eine Konkurrenz der Abgabe zur Steuer ausschließen. Sie schaffen trotz ihrer Ähnlichkeit mit den ebenfalls „voraussetzungslos“ erhobenen Steuern neben diesen und außerhalb der Grundsätze steuergerechter Verteilung der Gemeinlasten zusätzliche Sonderlasten und gefährden in den Fällen organisatorischer Ausgliederung des Abgabenaufkommens und seiner Verwendung aus dem Kreislauf staatlicher Einnahmen und Ausgaben zugleich das Budgetrecht des Parlaments. Wegen dieser Gefährdungen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen sowie des parlamentarischen Budgetrechts unterliegen diese Sonderabgaben engen Grenzen und müssen gegenüber den Steuern seltene Ausnahmen bleiben. Der Gesetzgeber darf sich der Abgabe nur im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Mit einer Sonderabgabe darf nur eine homogene Gruppe belegt werden, die in einer spezifischen Beziehung (Sachnähe) zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck steht und der deshalb eine besondere Finanzierungsverantwortung zugerechnet werden kann. Das Abgabenaufkommen muss gruppennützig verwendet werden. Zusätzlich muss der Gesetzgeber im Interesse wirksamer parlamentarisch-demokratischer Legitimation und Kontrolle die erhobenen Sonderabgaben haushaltsrechtlich vollständig dokumentieren. Innerhalb des Ensembles der speziellen Anforderungen an die Zulässigkeit einer Sonderabgabe mit Finanzierungszweck besteht eine besonders enge Verbindung zwischen der spezifischen Beziehung oder auch Sachnähe der

Abgabepflichtigen zum Zweck der Abgabenerhebung, einer daraus ableitbaren Finanzierungsverantwortung und der gruppennützigen Verwendung des Abgabenaufkommens. Sind Sachnähe zum Zweck der Abgabe und Finanzierungsverantwortung der belasteten Gruppe der Abgabepflichtigen gegeben, so wirkt die zweckentsprechende Verwendung des Abgabenaufkommens zugleich gruppennützig, entlastet die Gesamtgruppe der Abgabenschuldner nämlich von einer ihrem Verantwortungsbereich zuzurechnenden Aufgabe. Die Erfüllung dieser Merkmalsgruppe in ihrem Zusammenspiel bildet zugleich den entscheidenden Rechtfertigungsgrund für eine zu der Gemeinlast der Steuern hinzutretende Sonderlast und sichert so die Wahrung verhältnismäßiger Belastungsgleichheit.

Nach diesen Maßstäben, so argumentiert das Bundesverfassungsgericht weiter, stellt die Abgabe zum Forstabsatzfonds jedenfalls mangels einer Finanzierungsverantwortung der deutschen Forstwirtschaft eine verfassungsrechtlich unzulässige Sonderabgabe dar. Wie bei der Abgabe nach dem Absatzfondsgesetz fehlt es bei der nachträglich aus dem Absatzfondsgesetz herausgelösten, jedoch strukturell nicht veränderten Abgabe nach dem Forstabsatzfondsgesetz an einem hinreichenden rechtfertigenden Zusammenhang von Gesetzeszweck, Sachnähe, Gruppenhomogenität und Finanzierungsverantwortung. Auch hier handelt es sich nicht um eine Sonderabgabe, die bei der Zurechnung von Sonderlasten der Abgabepflichtigen an den Verursachungsgedanken anknüpft und ihre Rechtfertigung in einer Verantwortlichkeit für die Folgen gruppenspezifischer Zustände oder Verhaltensweisen finden kann. Vielmehr geht es um eine zwangsweise durchgeführte Fördermaßnahme, zu deren Finanzierung die Gruppe der Abgabepflichtigen nur aus Gründen eines Nutzens herangezogen wird, den der Gesetzgeber dieser Gruppe zugedacht hat. Die abgabepflichtigen Unternehmen verursachen keinen Bedarf, für dessen Befriedigung sie ohne weiteres verantwortlich gemacht werden könnten. Der Staat greift vielmehr auf der Grundlage des Forstabsatzfondsgesetzes mit wirtschaftspolitisch begründeten Förderungsmaßnahmen gestaltend in die Wirtschaftsordnung ein und weist den erst dadurch entstehenden Finanzierungsbedarf den mit der Abgabepflicht belasteten Unternehmen zu. Diese finanzielle Inanspruchnahme für die staatliche Aufgabenwahrnehmung, die durch hoheitliche Entscheidung an die Stelle des individuellen unternehmerischen Handelns tritt, stellt sich aus der Sicht des Abgabepflichtigen nicht nur als eine rechtfertigungsbedürftige, zur Steuer hinzutretende Sonderbelastung, son-

dem auch als Verkürzung seiner durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten unternehmerischen Freiheit dar und bedarf auch insoweit besonderer Rechtfertigung.

Die jüngste Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts macht ganz deutlich, dass zwischen der ökonomischen und der juristischen Betrachtung einer Anbieterfinanzierung kein Widerspruch besteht. Eine Sonderabgabe von Anbietern zu Gunsten der Verbraucherarbeit wäre zulässig, wenn sich diese auf das Verursacherprinzip gründen würde. Eine Sonderabgabe, bei der nur der Finanzierungszweck der Verbraucherarbeit in Vordergrund stehen würde, wäre unzulässig. Doch das Verursacherprinzip allein würde nicht ausreichen. Die zu der Finanzierung der Verbraucherarbeit herangezogene Gruppe muss homogen sein und eine spezifische Sachnähe zu der Verwendung der Mittel haben. So wäre es nicht zulässig, die Branche Z generell zu der Finanzierung der Verbraucherarbeit heranzuziehen. Es wäre jedoch zulässig, die Branche Z zu einer Finanzierung der Verbraucherzentralen heranzuziehen, wenn die Branche Z sich durch ein erhöhtes Beschwerdenaufkommen bei den Verbraucherzentralen auszeichnet (Verursacherprinzip), die Branche homogen ist, was in der Regel erfüllt sein dürfte und die Mittel gruppennützig verwendet werden, d. h. wenn sie zur Bearbeitung von Verbraucherbeschwerden über Produkte der Branche Z verwendet werden.

Wenn die Verbraucherzentralen ein Beschwerdemanagementsystem etabliert hätten, aus dem hervor geht, welche Branche sich durch erhebliche Beschwerden auszeichnet (Verursacherprinzip), dann könnte die betreffende Branche im Rahmen einer Sonderabgabe zu der Finanzierung der durch sie verursachten Kosten herangezogen werden.

Ein Beispiel für eine zulässige Sonderabgabe, stellt die Finanzierung der Bundesanstalt für Finanzaufsicht dar.

Exkurs: Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (*BaFin*) ging aus dem Zusammenschluss des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen (BAKred) mit den Bun-

desaufsichtsämtern für den Wertpapierhandel (BAWe) und für das Versicherungswesen (BAV) im Mai 2002 hervor.²⁹¹

Sie ist eine rechtsfähige Anstalt öffentlichen Rechts mit Sitz in Bonn und Frankfurt a. M., die der Fach- und Rechtsaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen unterliegt.²⁹² Ihr Ziel ist die Sicherstellung eines funktionsfähigen deutschen Finanzsystems, wofür sie eine Solvenzaufsicht über Unternehmen der Kredit-, Finanzdienstleistungs- und Versicherungsbranche ausübt. Zudem nimmt sie eine Marktaufsichtsfunktion wahr und bietet seit 2006 ein Verbrauchertelefon an.²⁹³

Organisatorisch gliedert sich die *BaFin* in die vier Geschäftsbereiche *Bankenaufsicht*, *Versicherungsaufsicht* und *Wertpapieraufsicht* sowie *Querschnittsaufgaben/Innere Verwaltung*. Grundlage hierfür sind jeweils gesetzliche Regelungen:

- Bankenaufsicht: Kreditwesengesetz (KWG)
- Versicherungsaufsicht: Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG)
- Wertpapieraufsicht: Wertpapierhandelsgesetz (WpHG), Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz (WpÜG), Wertpapierprospektgesetz (WpPG), Wertpapier-Verkaufprospektgesetz (VerkProspG), Kreditwesengesetz (KWG), Investmentgesetz (InvG) (die beiden letztgenannten als Grundlagen des Bereichs Asset-Management)

Zu den Querschnittsaufgaben zählen die Durchführung von Risiko- und Finanzmarktanalysen, die Wahrung des Verbraucher- und Anlegerschutzes, die Zertifizierung von Altersvorsorgeverträgen (Grundlage: Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz – AltZertG), die Prüfung der Integrität des Finanzsystems ebenso wie die Geldwäscheprävention und die Vermeidung der Finanzierung terroristischer Aktivitäten.²⁹⁴

²⁹¹ Vgl. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht o.J.b.

²⁹² Vgl. §§ 1-2 FinDAG.

²⁹³ Vgl. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht o.J.e.

²⁹⁴ Vgl. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht o.J.c; Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht o.J.d; Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht o.J.h; Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht o.J.f und Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht o.J.g.

Zum Ende des Berichtsjahres 2007 waren 1.693 Mitarbeiter bei der *BaFin* beschäftigt, davon etwa zwei Drittel Beamte.²⁹⁵

Grundlegend ist die Finanzierung der *BaFin* durch das Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG)²⁹⁶ in Verbindung mit der entsprechenden Verordnung (FinDAGKostV)²⁹⁷ geregelt. Hinzu kommen spezielle Vorschriften, wie bspw. die Verordnung über Gebühren nach dem Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz. Laut der gesetzlichen Regelungen ist die *BaFin* vollkommen unabhängig vom Bundeshaushalt und deckt ihre Ausgaben durch die Erhebung von Umlagen, Gebühren und Ansprüchen auf Kostenerstattung bei den durch sie beaufsichtigten Unternehmen.²⁹⁸

- Gebühren (§ 14 FinDAG)

Gebühren als ein Entgelt für die Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen werden von der *BaFin* in der Regel für die Erteilung einer Erlaubnis oder Ausnahmegenehmigung erhoben. Sie fallen nicht nur für die von Unternehmen beantragten Leistungen an, sondern auch für die durch sie verursachten.

- Erstattungen (§ 15 FinDAG)

Gesondert zu erstatten sind durch ein oder mehrere Unternehmen Kosten für Aufgaben, deren Erfüllung besonders aufwendig für die *BaFin* ist. Diese Fälle sind abschließend im FinDAG (§ 15 Absatz 1) aufgezählt. Zu berücksichtigen ist, dass nicht nur die Kosten erstattungsfähig sind, die unmittelbar bei der *BaFin* selbst anfallen, sondern auch solche von Einrichtungen, deren sich die *BaFin* zur Aufgabenerfüllung bedient, wie etwa von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften.

- Umlagen (§ 15 FinDAG)

Werden die Kosten der *BaFin* nicht durch die beiden oben genannten Möglichkeiten der Gebührenerhebung und der Sondererstattung gedeckt, werden sie anteilig auf die Unternehmen umgelegt. Die Ermittlung des Umlage-

²⁹⁵ Vgl. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht 2008a, S. 228.

²⁹⁶ Vgl. §§ 14-17d FinDAG.

²⁹⁷ Vgl. FinDAGKostV.

²⁹⁸ Vgl. hierzu und im Folgenden Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht o.J.a.

betrags erfolgt anhand der Jahresschlussrechnung der *BaFin*, die zum einen durch ihren Verwaltungsrat zu bestätigen ist und der zum anderen das Bundesministerium der Finanzen zustimmen muss. Umlagefähig sind die Ausgaben eines entsprechenden Haushaltsjahres einschließlich der Zuführungen zu Pensions- und Investitionsrücklagen, wobei die Ausgaben verursachungsgerecht zu ermitteln und den drei Aufsichtsbereichen zuzuweisen sind. Für Fälle, in denen keine eindeutige Zuweisung zu einem der Aufgabenbereiche möglich ist, wurden Kostenstellen für Mischbereiche eingeführt. Hier erfolgt die Zuweisung – ebenso wie für Gemeinkosten - nach dem Verhältnis der den Aufsichtsbereichen direkt zurechenbaren Kosten.

Beachtenswert in diesem Zusammenhang ist, dass ein Unternehmen in mehreren Aufsichtsbereichen umlagepflichtig sein kann, also bspw. Versicherungs- sowie Wertpapierwesen. Die Bemessungsgrundlagen für die einzelnen Aufsichtsbereiche unterscheiden sich:

- Kredit-, Finanzdienstleistungs- und inländisches Investmentwesen: Verhältnis der Bilanzsumme des einzelnen Umlagepflichtigen zum Gesamtbetrag der Bilanzsummen aller Umlagepflichtigen der Gruppe
- Versicherungswesen: Verhältnis der verdienten Brutto-Beitragseinnahmen des einzelnen Umlagepflichtigen zum Gesamtbetrag der Brutto-Beitragseinnahmen aller Umlagepflichtigen
- Wertpapierwesen: Die Bemessungsgrundlage hängt hier von der sog. Abrechnungsgruppe ab, der ein Unternehmen zugeordnet wird. So kommen neben Zahl der gemeldeten Geschäfte des einzelnen umlagepflichtigen Unternehmens im Verhältnis zur Gesamtzahl der gemeldeten Geschäfte aller Umlagepflichtigen der Gruppe auch die Bilanzsumme des einzelnen Umlagepflichtigen im Verhältnis zum Gesamtbetrag der Bilanzsummen aller Umlagepflichtigen oder das Verhältnis der Umsätze, die der einzelne Umlagepflichtige bei Wertpapieren gemeldet hat zu den Umsätzen aller umlagepflichtigen Unternehmen der Gruppe in Frage.

Nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die Zusammensetzung der Einnahmen der letzten drei Berichtsjahre.

Tabelle 9: Einnahmen der BaFin 2005-2007

Einnahmen in €	2005	2006	2007
Gebühren, sonstige Entgelte	16.781.003,18	24.089.618,46	24.348.240,12
Geldstrafen, Geldbußen und Gerichtskosten	248.360,25	112.655,02	83.841,07
Einnahmen aus Veröffentlichungen	37.667,30	36.554,30	34.377,80
Erstattung Sach- und Personalkosten	611.142,48	704.590,65	593.527,54
Vermischte Einnahmen	5.898,66	12.616,84	51.294,48
Zinsen	1.344.002,03	1.451.340,47	1.757.497,77
Umlage*	78.149.414,34	86.045.345,41	80.695.933,87
Einnahmen aus Überschüssen des Vorjahres	32.994.911,89	20.466.056,38	20.668.979,87
Summe	130.172.400,13	132.918.777,53	128.233.692,52

Quelle: Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht 2008b, S. 1; Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht 2007, S. 1 f. und Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht 2006, S. 1.

* Überzahlungen aus den Vorauszahlungen der Vorjahre können erstattet werden.

Darüber hinaus stehen der *BaFin* zur Prüfung ausländischer Unternehmen, deren Wertpapiere in Deutschland zugelassen sind, weitere Mittel zur Verfügung. Diese werden u. a. über eine gesonderte Umlage basierend auf der Bilanzkontrollkosten-Umlageverordnung (BilKoUmV)²⁹⁹ erhoben. Die Einnahmen des sog. Enforcement-Bereichs betragen im Geschäftsjahr 2007 insgesamt 15.258.171,38 Euro.³⁰⁰

Zu den Grundrechten gehört in Deutschland die Vorbringung u. a. von Beschwerden bei zuständigen Stellen.³⁰¹ Im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit liegt die Zuständigkeit bei der *BaFin*. Im Jahr 2007 behandelte die *BaFin* 20.852 Beschwerden über Versicherungen, Banken und Finanzdienstleistungsinstitute. Dabei vertritt sie jedoch allein öffentliche Interessen, nicht die einzelner Beschwerdeführer und ist ebenso wenig als Schlichtungsstelle tätig.³⁰² Zusätzlich ist sie seit einem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin aus dem Jahr 1995 verpflichtet, eine Statistik im Bereich Versicherungen, aufgeschlüsselt nach Unternehmen und Sparten zu veröffentlichen.³⁰³

²⁹⁹ Vgl. BilKoUmV.

³⁰⁰ Vgl. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht 2008a, S. 199. und Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht 2008c, S. 1; 5.

³⁰¹ Vgl. § 17 GG.

³⁰² Vgl. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht 2008a, S. 217 f.

³⁰³ Vgl. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht 2008a, S. 242.

Die Sonderabgaben zur Finanzierung der *BaFin* stellen genau die „staatlich erzwungene Selbsthilfe“ der börsennotierten Unternehmen dar, die das Bundesverfassungsgericht verlangt, um eine Abgabe als Sonderabgabe anzuerkennen.³⁰⁴

Das von den Verbraucherzentralen und dem Verbraucherzentrale Bundesverband erarbeitete Konzept zu einer Verbraucherzentrale Finanzen verfolgt das Ziel, Verbrauchern bedarfsgerechte Finanzentscheidungen zu ermöglichen und ihr Vertrauen in den Finanzsektor wieder herzustellen. Konkret soll mit dem Konzept sowohl ein einzelwirtschaftlicher als auch ein volkswirtschaftlicher Nutzen erzielt werden. So könnten bspw. durch verbesserte Konditionen bei Konsumentenkrediten für die privaten Haushalte eine jährliche Ersparnis in Milliardenhöhe erreicht werden. Die auf die Solvenzsicherung von Finanzinstituten gerichtete Tätigkeit der *BaFin* sieht keine Prüfung von Produkten vor, was eine Marktaufsicht im Sinne des Verbraucherschutzes verhindert. Bestandteil des Konzeptes der Verbraucherzentrale Finanzen ist ein Beschwerderecht der Verbraucherverbände bei zuständigen Stellen, u. a. bei der *BaFin*, nach dem Vorbild des englischen Watchdog-Systems bzw. der *Super-Complaint*.³⁰⁵ Diese verbraucherorientierte Marktwächterfunktion bzw. Finanzmarktkontrolle rechtfertigt eine Finanzierungsbeitrag der Anbieter. Denkbar ist eine Bereitstellung dieser Mittel durch die *BaFin*.

Ein anderes Beispiel für eine zulässige Sonderabgabe ist die Unabhängige Patientenberatung.

Exkurs: Unabhängige Patientenberatung Deutschland gGmbH

Gesundheitliche Beratung, Information und Aufklärung werden in Deutschland seit jeher von verschiedenen Institutionen angeboten. Neben den Verbraucherzentralen gehören u. a. Gesundheitsbehörden, Ärztekammern, Krankenkassen oder Selbsthilfebewegungen dazu. Mit dieser Situation sind jedoch einige Nachteile verbunden. So wird die Arbeit von vielen unterschiedlichen Einrichtungen geleistet, die zumeist auf die ehrenamtliche Mitarbeit angewiesen sind und von denen nicht alle eine unabhängige Beratung und Information bieten.³⁰⁶ Wie in anderen Bereichen auch hängt jedoch das Funktionieren eines modernen Gesundheitssystems vom Informationsstand und der Kompetenz der Verbraucher bzw. Patienten ab. Um dies zu erreichen,

³⁰⁴ Wende 2006, S. 765.

³⁰⁵ Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2008d.

ist die Etablierung eines niedrighschwelligigen, zielgruppengerechten Informations- und Beratungsangebotes erforderlich.³⁰⁷ Neben der Stärkung der Patientensouveränität gehören zu den gesundheitspolitischen Zielsetzungen des Vorhabens die Vermittlung zielorientierter und qualitätsgesicherter Behandlungs- und Beratungsangebote, transparente Versorgungsstrukturen und die Gewinnung von Erkenntnissen über den Beratungsbedarf.³⁰⁸

Zur Förderung einer einheitlichen Vertretung der Verbraucherinteressen im Gesundheitsbereich sowie zur Erhöhung der Transparenz der verschiedenen Angebote schreibt der Gesetzgeber daraufhin im Zuge der Gesundheitsreform 2000 im § 65 b des Sozialgesetzbuchs (SGB) V die Förderung von Einrichtungen zur Verbraucher- und Patientenberatung fest.³⁰⁹ Danach ist der Bundesspitzenverband der Krankenkassen zur Förderung von Modellprojekten mit jährlich 5.113.000 Euro verpflichtet. Voraussetzung für den Erhalt der finanziellen Unterstützung ist, dass die Einrichtung der gesundheitlichen Information, Beratung und Aufklärung dient, sie ihre Neutralität und Unabhängigkeit nachweisen kann sowie die Anerkennung ihrer Förderungsfähigkeit durch den Spitzenverband. Aufzubringen sind die Fördermittel durch die Krankenkassen über ein Umlageverfahren, das sich nach dem Verhältnis der Mitglieder einer Kasse zur Gesamtzahl der Mitglieder aller Kassen richtet.³¹⁰

Im ursprünglichen Gesetzentwurf war eine Förderung durch die Landesverbände der Krankenkassen vorgesehen, um „Wettbewerbsgesichtspunkte auf Seiten der Krankenkassen“³¹¹ zu umgehen. Letztlich wurde die Finanzierung jedoch den Spitzenverbänden der Krankenkassen übertragen, um die Effizienz bei der Mittelvergabe und der Koordination der Modellprojekte sicherzustellen.³¹²

Die Forderung nach Neutralität und Unabhängigkeit zeigt die Absicht des Gesetzgebers, den Patientenschutz in den Vordergrund zu stellen und die Einzelinteressen der Beteiligten des Gesundheitswesens unberücksichtigt zu lassen.³¹³ Auch wenn unterschiedliche Auffassungen zur genauen Definition von Neutralität und Unabhän-

³⁰⁶ Vgl. Deutscher Bundestag 2001, S. 157, Ziffer 340.

³⁰⁷ Vgl. Deutscher Bundestag 2003a, S. 102, Ziffer 274.

³⁰⁸ Vgl. Wöllenstein 2003.

³⁰⁹ Vgl. Deutscher Bundestag 1999b, S. 67.

³¹⁰ Vgl. § 65b SGB V. Vor der Währungsumstellung von Deutscher Mark auf Euro war im Gesetz die Fördersumme von 10 Millionen Deutschen Mark festgeschrieben.

³¹¹ Deutscher Bundestag 1999b, S. 67.

³¹² Vgl. Deutscher Bundestag 1999a, S. 162.

gigkeit bestehen, gibt es einen Konsens, dass Unabhängigkeit eine finanzielle, ideelle und organisatorische Dimension besitzt.

Unter finanzieller Unabhängigkeit verstehen die Spitzenverbände der Krankenkassen, dass eine nach § 65 b SGB V geförderte Einrichtung auch ohne diese Förderung bestehen könnte. Andere Gruppen vertreten die Ansicht, finanzielle Unabhängigkeit sei nur durch Unabhängigkeit von den Mitteln der Leistungsanbieter und Kostenträger im Gesundheitswesen zu erreichen.

Ideelle Unabhängigkeit umfasst die weltanschauliche Unabhängigkeit und die Unabhängigkeit von anderen relevanten Interessen im Gesundheitswesen, was sich nach Auffassung mancher Akteure auch darin zeigen sollte, dass keine personellen oder organisatorischen Verflechtungen bestehen. Darüber hinaus müssen auch die Beratung selbst sowie Informationsmaterialien frei von individuellen Anschauungen und in diesem Sinne neutral sein.³¹⁴ Im vorliegenden Zusammenhang bezieht sich der Begriff der Neutralität weniger auf die sonst gebräuchliche Unparteilichkeit sondern vielmehr auf eine objektive Beratung und Information im Sinne der Verbraucher, die das Ziel verfolgt, das zwischen Verbrauchern in ihrer Rolle als Patienten und weiteren Akteuren des Gesundheitswesens bestehende Machtungleichgewicht zu Gunsten der Verbrauchern auszugleichen.³¹⁵

Zum Nachweis der Neutralität und Unabhängigkeit wurden folgende Kriterien definiert:³¹⁶

- Transparenz der Finanzstrukturen
- Transparenz hinsichtlich der Mitglieder und Träger der Organisation
- Gesicherte Existenz auch ohne Fördermittel der Gesetzlichen Krankenversicherung
- Keine Gewinnorientierung
- Gemeinnützigkeitsaspekte (keine Zugangsbeschränkungen, keine Begrenzung des Personenkreises)

³¹³ Vgl. hierzu und im Folgenden Schaeffer et al. 2004, S. 2.

³¹⁴ Vgl. van der Velden et al. 2002, S. 12

Daneben wurden als inhaltliche Anforderungen festgeschrieben:

- Gewährleistung objektiver, qualitativ gesicherter Informationen
- Information, Beratung und Aufklärung, die nicht den Zielen der GKV entgegensteht
- Erreichbarkeit in ausreichendem Maß
- Kommunikations- und Kooperationsbereitschaft mit den gesetzlichen Krankenkassen
- Bereitschaft, die wissenschaftliche Begleitung zu unterstützen und sicherzustellen.

Insbesondere durch die Prämisse einer ohne die GKV-Zuwendungen gesicherten Finanzierung kommt zum Ausdruck, dass auf bereits bestehende Beratungsstrukturen zurückgegriffen werden soll.³¹⁷

Während der von Juli bis September 2000 laufenden bundesweiten Ausschreibung gingen 291 Anträge ein, aus denen eine Jury – bestehend aus externen Sachverständigen – die zu fördernden Projekte auswählte. Durch eine entsprechende Entscheidung der Spitzenverbände der Krankenkassen im Februar 2001 wurden 31 Förderanträge bewilligt. Letztlich starteten 30 Projekte in die erste Modellphase, da eines seine Bewerbung zurückzog. Zur Evaluation der Modellprojekte wählte die Jury nach einer Ausschreibung den Kooperationsverbund bestehend aus der Fakultät für Gesundheitswissenschaften der Universität Bielefeld und der Abteilung Epidemiologie, Sozialmedizin und Gesundheitssystemforschung der Medizinischen Hochschule Hannover aus. Die wissenschaftliche Begleitforschung wird ebenfalls durch die Spitzenverbände der Krankenkassen gefördert.³¹⁸

Die erste Modellphase und somit auch die Bereitstellung der Fördermittel begannen am 01. Juli 2001, zunächst begrenzt auf einen Zeitraum von maximal drei Jahren,

³¹⁵ Vgl. Schaeffer et al. 2004, S. 3.

³¹⁶ Vgl. Gunder 2000, S. 138.

³¹⁷ Vgl. Schaeffer et al. 2004, S. 8.

³¹⁸ Vgl. Schaeffer et al. 2004, S. 7 f. sowie Titelblatt 3 von 3 – Förderung, Projektleitung, Korrespondenzadresse.

d. h. höchstens bis zum 30. Juni 2004.³¹⁹ Im Winter 2003 entschieden die Spitzenverbände der Krankenkassen, den zu diesem Zeitpunkt noch laufenden Projekten eine Verlängerung bis Ende Juni 2005 zu ermöglichen. Es gingen von allen noch verbliebenen 27 Projekten entsprechende Anträge ein, von denen 23 die Weiterförderung erhielten.³²⁰

Während die Förderung inhaltlich und organisatorisch unterschiedlicher Projekte in der ersten Projektphase im Vordergrund stand, wurde für den zweiten Abschnitt des Modellprojektes die Aufgabe festgelegt, die Transparenz der Beratungsangebote und die Möglichkeiten zur Eingliederung der Projekte in bestehende Versorgungsstrukturen zu erhöhen.³²¹

Mitte 2005 kam es zur Neuausschreibung für diese zweite Modellphase, für die sich 18 Projekte bzw. Projektverbünde bewarben. Von ihnen wurden vier zu Auswahlgesprächen eingeladen und letztlich zwei ausgewählt. Dabei handelte es sich um die Bietergemeinschaft des Verbundes unabhängige Patientenberatung e. V. (VuP) sowie den Zusammenschluss des Sozialverbandes VdK Deutschland e. V. und des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e. V. (vzbv), die aufgefordert wurden, ein gemeinsames Angebot abzugeben. Für die wissenschaftliche Begleitung war ab diesem Zeitpunkt die Prognos AG verantwortlich.³²² Ausschließlich gefördert wird nun das Projekt Unabhängige Patientenberatung Deutschland gGmbH (*UPD*), dessen Gesellschafter bzw. Träger der VuP, der vzbv und der VdK sind. Laufzeit der zweiten Phase des Modellprojektes ist vom 01. April 2006 bis 31. Dezember 2010. Hauptziel ist, durch die Sicherstellung einer unabhängigen, neutralen Beratung der Nutzer des Gesundheitswesens deren Eigenverantwortung zu stärken. Weitere Zielstellungen betreffen die:

- Schaffung verbundweiter Qualitäts- und Qualifikationsstandards
- Verbesserung der Bekanntheit und Erreichbarkeit der Beratungsangebote vor Ort unter Beibehaltung eines einheitlichen Standards

³¹⁹ Vgl. Schaeffer et al. 2004, S. 7 f.

³²⁰ Vgl. Schaeffer et al. 2004, S. 40.

³²¹ Vgl. Schaeffer et al. 2004, S. IX.

³²² Vgl. Hölling 2007, S. 1.

- Erprobung einzelner Aspekte der Patientenberatung, bspw. einer auf bestimmte Zielgruppen ausgerichteten Beratung
- Vernetzung und Kooperation der Partner im Gesundheitswesen.³²³

Zum 01. Januar 2007 nahm die *UPD* ihre eigentliche Beratungstätigkeit auf. Sie bietet eine kostenfreie persönliche Beratung in einer der 22 deutschlandweiten Beratungsstellen zu folgenden Themen an:

- Patientenrechte
- Leistungen der Krankenkassen und gesetzliche Neuregelungen
- Konflikte mit Ärzten oder Krankenkassen
- Behandlungsmöglichkeiten und -kosten
- Orientierung im Gesundheitswesen
- Patientenverfügung, Vorsorgevollmacht, Betreuungsverfügung
- Regionale Suche nach Ärzten, Therapeuten, Pflegediensten etc.

Darüber hinaus existiert eine themenspezifische überregionale Beratung, die je nach Anbieter (jeweils spezialisierte Kooperationspartner) persönlich, telefonisch oder elektronisch (E-Mail oder Foren) stattfindet. Die Angebote umfassen:

- Allergie, Umwelt, Gesundheit
- Essstörungen
- Krebsinformationsdienst
- Arzneimittelberatung
- Zahnmedizin.

Zudem ergänzt ein bundesweites Beratungstelefon das Angebot der *UPD*, welches seit Januar 2009 kostenfrei genutzt werden kann.³²⁴

³²³ Vgl. Prognos AG o.J., S. 1 und Hölling 2007, S. 2 ff.

Die Aufgaben der regionalen Beratungsstellen liegen in erster Linie in der allgemeinen Beratung, der Versorgung mit Basisinformation und Einzelfallhilfe, wobei regionale Kooperationsmöglichkeiten berücksichtigt werden. Zudem erfolgt eine Informationsweitergabe an die zentrale Steuerungs- und Organisationseinheit. Ermöglicht wird dies durch ein interdisziplinäres, für den Nutzer leicht zugängliches, mit anderen Beratungsstellen vernetztes Angebot. Der Schwerpunkt der überregionalen Beratungsstellen liegt demgegenüber in der Beratung zu ausgewählten Erkrankungen, der Bereitstellung von Fachinformationen und der Wahrnehmung einer überregionalen Wegweiserfunktion. Wie die regionalen Beratungsstützpunkte geben sie ebenfalls Informationen an die zentrale Steuerungs- und Organisationseinheit weiter. Diese ist u. a. verantwortlich für die Bereitstellung einer entsprechenden Informationsinfrastruktur, ein Qualitätsmanagement, die Vernetzung der verschiedenen Ebenen und Stellen des Modellverbundes sowie für dessen Leitung und Steuerung.³²⁵

Die Abgabe, aus der sich die *UPD* finanziert, geht über die bloße Mittelbeschaffung hinaus, es handelt sich um eine homogene Gruppe mit spezifischer Sachnähe zu dem Verwendungszweck der Abgabe, die Abgabe wird gruppennützig verwendet. Aber die *UPD* stellt insofern einen Sonderfall da, da kein Unternehmen oder Anbieter zu der Abgabe herangezogen wird, sondern die gesetzlichen Krankenkassen. Der Gesetzgeber nimmt auf den betroffenen Lebensbereich über die bloße Finanzierungssicherung hinaus ganz deutlich einen inhaltlichen Einfluss. Damit handelt es sich hier um eine sachkompetenzimplizite Abgabe,³²⁶ bei deren Vorliegen die verfassungsrechtlichen Anforderungen an Sonderabgaben nicht gelten.³²⁷

Die erste Entscheidung zu einer sachkompetenzimpliziten Abgabe betraf die Beiträge zur Künstlersozialversicherung. Gegen den Einwand, es handele sich um eine unzulässige Sonderabgabe, hielt das Gericht fest, dass die fragliche Gesetzgebungskompetenz in Artikel 74 Abs.1 Nr. 12 des Grundgesetzes ("Sozialversicherung") bereits aus sich heraus auch auf die Regelung der Finanzierung der Sozialversicherung gerichtet ist. Zusätzliche kompetenzrechtliche bzw. finanzverfassungsrechtliche Anforderungen bestehen daher nicht. In weiteren Entscheidungen wurde dieser Befund auf zwei andere sozialversicherungsrechtliche Abgaben angewandt. Insgesamt ist

³²⁴ Vgl. Unabhängige Patientenberatung Deutschland - *UPD* gGmbH 2008.

³²⁵ Vgl. Hölling 2007, S. 3 f.

³²⁶ BVerfGE 75, 108 (148).

³²⁷ Jarras 2007, S. 28 ff.

festzuhalten, dass eine Abgabe keinen zusätzlichen kompetenz- oder finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen unterliegt, wenn sie auf Sachgesetzgebungskompetenzen beruht, die ihrer Art nach auch Finanzierungsregelungen umfassen, wenn sie auf einen Sachgesetzgebungstitel gestützt wird, der auch auf die Regelung der Finanzierung der in ihm bezeichneten Sachaufgabe bezogen ist. Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Anforderungen weisen solche Abgaben eine weitreichende Übereinstimmung mit den Gebühren und Beiträgen auf: Sie werden auf eine Sachgesetzgebungskompetenz gestützt und unterliegen nicht den Anforderungen an Sonderabgaben.³²⁸

5.3.5.3 Schlussfolgerungen

Als Argument für eine Beteiligung von Anbietern kann angeführt werden, dass letztlich beide Marktseiten von der Existenz der Verbraucherzentralen und der damit verbesserten Funktionsfähigkeit der Märkte einen Vorteil hätten. Eine verbesserte Funktionsfähigkeit der Märkte führt zu einer effizienten Allokation der Ressourcen sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite.

Die Erhebung einer Sonderabgabe ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur zulässig, wenn hiermit ein Zweck verfolgt wird, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht, der Gesetzgeber auf den betroffenen Lebensbereich über die bloße Finanzierungssicherung hinaus inhaltlichen Einfluss nimmt, eine homogene Gruppe mit spezifischer Sachnähe zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck in Anspruch genommen wird, sowie eine gruppennützige Verwendung der eingezogenen Mittel sichergestellt ist.

Wenn es sich um eine sachkompetenzimplizite Abgabe handelt, zählt diese nicht zu den Sonderabgaben und nimmt damit eine herausgehobene Stellung ein. Eine sachkompetenzimplizite Abgabe ist aus verfassungsrechtlicher Sicht zulässig. Eine Sonderabgabe hingegen ist nur zulässig, wenn diese obigen Bedingungen erfüllt sind.

Die Sonderabgaben zur Finanzierung der *BaFin* stellen genau die „staatlich erzwungene Selbsthilfe“ der börsennotierten Unternehmen dar, die das Bundesverfassungsgericht verlangt, um eine Abgabe als Sonderabgabe anzuerkennen. Es wäre daher denkbar, dass bei Finanzdienstleistungen die *BaFin* aus der von ihr erhobenen

³²⁸ Jarras 2007, S. 28 ff.

Sonderabgabe auch die Arbeit der Verbraucherorganisationen im Bereich der Finanzdienstleistungen finanzieren würde, zum Beispiel im Rahmen einer Projektfinanzierung, wie bei der *UPD*. Die Finanzierung über eine Sonderabgabe kann immer nur der Projektfinanzierung dienene. Eine institutionelle Förderung ist rechtlich zumindest mit sehr großen Unsicherheiten verbunden, wenn nicht sogar ausgeschlossen.

5.3.6 Verwendung von Unrechtsgewinnen, Buß- und Strafgeldern

Genau genommen findet eine Finanzierung durch eine Sonderabgabe sowohl durch die Anbieter, die gesetzlich zu der Abgabe verpflichtet sind, als auch durch die öffentliche Hand, die die Anbieter hierzu gesetzlich verpflichtet, statt. In sofern handelt es sich bereits bei der Zwangsabgabe im Grunde genommen um eine Finanzierung, bei der die Anbieter und der Staat beteiligt sind.

Bei einer Finanzierung im Rahmen der kollektiven Rechtsdurchsetzung sind alle drei Gruppen an der Finanzierung beteiligt. Diese findet dann über die Abschöpfung von Unrechtsgewinnen oder über Buß- und Straf gelder statt. Der Staat schafft die gesetzlichen Rahmenbedingungen, die Unrechtsgewinne oder Buß- bzw. Straf gelder bezahlen die Anbieter, die Geschädigten sind die Verbraucher. Dies gilt sowohl bei Unrechtsgewinnen, die auf Grund von Verstößen gegen den lauterer Wettbewerb (UWG) entstanden sind, als auch bei Verstößen durch Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).

Aus ökonomischer Sicht handelt es bei der Abschöpfung von Unrechtsgewinnen um Gewinne von Unternehmen, die durch (unrechtmäßige) Verluste der Verbraucher entstanden sind. Es liegt also ganz nahe zu fordern, dass diese Unrechtsgewinne auch wieder den Verbrauchern zu Gute kommen sollten. Da oft eine Quantifizierung dieser Unrechtsgewinne nicht möglich ist, kommt es zu einer Zahlung von Straf- oder Bußgeldern. Diese sind aus ökonomischer Sicht als ein Substitut für die Abschöpfung von Unrechtsgewinnen anzusehen. Wenn Unternehmen durch Kartellabsprachen Unrechtsgewinne erzielt haben, so sind diese direkt durch Verluste der Verbraucher, z. B. durch die Zahlung eines überhöhten Preises, entstanden. Auch hier liegt es wieder aus ökonomischer Sicht nahe, diese Unrechtsgewinnen, bzw. die diese ersetzenden Straf gelder wieder den Verbrauchern zufließen zu lassen.

Bevor auf diese Formen der Finanzierung der Verbraucherarbeit eingegangen wird, ist die kollektive Rechtsdurchsetzung in Deutschland darzustellen.

Die Einführung und Ausdehnung der Klagebefugnis für Verbraucherverbände erfolgte in mehreren Stufen:³²⁹

- Das älteste Klagerecht der Verbraucherverbände ist die Unterlassungsklage wegen unlauterer Werbung. Sie wurde 1965 in das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) eingeführt, weil man erkannt hatte, dass unlauterer Wettbewerb nicht nur die Interessen der Mitbewerber berührt, sondern in den meisten Fällen auch und insbesondere die Verbraucher betroffen sind.
- Im Jahr 1976 wurde das Klagerecht der Verbraucherverbände dadurch erweitert, dass auch gegen die Verwendung unzulässiger Allgemeiner Geschäftsbedingungen (AGB) im Wege der Unterlassungsklage vorgegangen werden kann. Dieses "abstrakte Kontrollverfahren" dient der "Bereinigung des Geschäftsverkehrs". Unzulässige AGB sollen im Idealfall gar nicht erst auf einem Markt zu finden sein. Dahinter steht der Gedanke, dass die Gestaltungsasymmetrien zu Ungunsten der Verbraucher verringert werden sollen. Nun braucht nicht mehr jeder einzelne Verbraucher zu klagen, sondern es ist effizienter, wenn die Gesamtheit der Verbraucher, die Verbraucherorganisation, gegen unzulässige AGB vorgehen kann. Mit der Schuldrechtsmodernisierung 2002 wurde das AGB-Gesetz durch das Schuldrechtsmodernisierungsgesetz aufgehoben und die materiell-rechtlichen Vorschriften zusammen mit anderen Verbraucherschutzregelungen weitgehend inhaltsgleich in das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) überführt. Für die formell-rechtlichen Vorschriften wurde das Unterlassungsklagengesetz (UKlaG) geschaffen.
- Im Jahr 2000 wurde die Unterlassungsklagemöglichkeit auf die Fälle der Verletzung verbraucherschützender Vorschriften ausgedehnt. Dieses Klagerecht ergänzt den UWG-Unterlassungsanspruch, denn es verlangt kein Handeln zu Zwecken des Wettbewerbs, welches in der Praxis häufig schwer nachzuweisen war. Dem "Vorsprung durch Rechtsbruch", d. h. den Gestaltungs- und Betroffenheitsasymmetrien wurden weiter entgegengewirkt.

³²⁹ Heidemann-Peuser 2009, S. 58.

- Mit der Schuldrechtsmodernisierung wurde 2002 den Verbraucherverbänden erstmalig das Recht eingeräumt, Forderungen aus abgetretenem Recht für einzelne Verbraucher gerichtlich geltend zu machen. Es wurde eine Form der Sammelklage eingeführt. Dies ist in unserem Zusammenhang der Finanzierungsmodelle weniger von Bedeutung, da hier nur die Interessen einzelner Verbraucher praktisch gebündelt werden.
- Mit der UWG-Reform aus dem Jahr 2004 wurde ein Gewinnabschöpfungsanspruch in das UWG aufgenommen. Damit erhielten die Verbraucherverbände das Recht, im Falle einer vorsätzlich unlauteren Werbung den hierdurch erzielten Gewinn zur Zahlung an den Bundeshaushalt einzuklagen.
- Zu erwähnen ist auch, dass seit Anfang 2007 die Verbraucherverbände mit einer Unterlassungsklage in grenzüberschreitenden Fällen gegen deutsche Firmen vorgehen können.

Verbraucherorganisationen haben derzeit das Recht, die so genannte Aktivlegitimation, Unterlassungsklagen auf Grund des UWG zu führen. In dem Anhang zu Paragraph 3 Absatz 3 sind eine ganze Reihe von unzulässigen geschäftlichen Handlungen aufgeführt. Zum zweiten können sich Unterlassungsansprüche von Verbraucherorganisationen auf das Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen (UKlaG) stützen.

Bei einer Gewinnabschöpfung als auch den Unterlassungsklagen besteht weiterhin der "Vorsprung durch Rechtsbruch". Der Gesetzgeber hat zwar diesen Vorsprung durch die erwähnten Klagemöglichkeiten verringert. Verbraucherwidriges Verhalten kann nun zwar diszipliniert werden, aber nur dadurch, dass dieses ex post angegangen wird und sich hierdurch eine gewisse ex ante Wirkung ergibt.

Es ist aus ökonomischer Sicht zu fragen, wie sich die Anreizstrukturen für die Anbieter durch die Möglichkeit der Gewinnabschöpfungsklage bzw. der Unterlassungsklage verändern. Wenn Unternehmen damit zu rechnen haben, dass ihnen unzulässig erzielte Gewinne wieder weggenommen werden, so diszipliniert diese Möglichkeit das Verhalten zwar etwas, aber nicht in einem effizienten Umfang.

Dies kann an einem Beispiel verdeutlicht werden. Wenn ein Schwarzfahrer im Falle, dass eine Kontrolle kommt, nur das Fahrgeld nachzahlen muss, lohnt es sich weiterhin, schwarz zu fahren. Wenn bei einem unrechtmäßigen Verhalten nur die Gefahr besteht, dass dieses möglicherweise erkannt wird und zukünftig (strafbewehrt) unterlassen werden muss, lohnt es sich immer noch, sich solange unrechtmäßig zu verhalten, bis dieses erkannt und sanktioniert wird.

Die Anreizsysteme sind nicht effizient ausgestaltet. Es ist daher auch nicht weiter verwunderlich, dass der vzbv und die Verbraucherzentralen der Bundesländer jedes Jahr über tausend neue Verfahren im Rahmen der kollektiven Rechtsdurchsetzung einleiten.³³⁰ Diese hohe Anzahl zeigt nicht den Erfolg, sondern der fehlenden Erfolg der bestehenden Disziplinierungsmaßnahmen. Wenn die bestehenden Sanktionierungsmechanismen effizient wären, würden sich Vergehen nicht mehr lohnen. Aber dies scheint nicht der Fall zu sein.

Eine Marktbereinigung von unlauterer Werbung liegt im öffentlichen Interesse. Die gesetzgeberische Entscheidung, dass Verstöße gegen das Gebot lauterer Werbung durch Verbraucherorganisationen abgestellt werden sollen, entspricht einer langen Rechtstradition. Eine Umstellung auf ein behördliches Rechtsdurchsetzungssystem würde einen Paradigmenwechsel bedeuten.³³¹ Zwar führt das bisherige System zu einer gewissen Marktbereinigung, ist jedoch noch nicht effizient genug.

Grundsätzlich herrscht im deutschen Zivilprozessrecht das Zwei-Parteien-Prinzip vor, d. h. die Rechte eines Einzelnen werden individuell durchgesetzt. Dritte sind dem Grunde nach weder an einem Prozess beteiligt, noch von seinen Folgen betroffen. Als Zweck des Zivilprozesses ist neben dem Schutz subjektiver Rechte insbesondere auch der Schutz der Interessen der Allgemeinheit von Bedeutung,³³² woraus sich u. a. die Rechtfertigung einer kollektiven Rechtsdurchsetzung bzw. Verbandsklagetätigkeit ableiten lässt. Genauer setzt die Verbandsklagetätigkeit dort an, wo „... die Rechtsverletzung durch eine Individualklage zwar im bilateralen Verhältnis [...] sank-

³³⁰ Vgl. Heidemann-Peuser 2009, S. 60.

³³¹ Heidemann-Peuser 2009, S. 61.

³³² Vgl. Micklitz, Stadler 2005, S. 8.

tioniert werden kann, aber gleichwohl in anderen bilateralen Rechtsbeziehungen [...] weiterwirkt“.³³³

Bei Bagatell- und Streuschäden kommt das Zwei-Parteien Prinzip an seine Grenzen. Dies soll wieder an dem Beispiel der zu geringen Füllmenge in einer Verpackung deutlich gemacht werden. Wenn ein Anbieter regelmäßig statt 100 Gramm nur 90 Gramm von dem Produkt in die Verpackung füllt, also 10 Gramm weniger als angegeben, so wird erstens kaum ein Verbraucher sich die Mühe machen, dies zu kontrollieren. Selbst wenn dies einem Verbraucher auffallen sollte, wird er sich nicht die Mühe machen, den Anbieter zu verklagen. Für solche Fälle ist ein Verbandsklagerecht unumgänglich, um die Interessen der Verbraucher wahrzunehmen. Bei Bagatell- und Streuschäden steht die individuelle Rechtsdurchsetzung in keinem Verhältnis zu den für den einzelnen klagenden Verbraucher entstehenden Kosten einschließlich des Zeitaufwands.

Micklitz und Stadler³³⁴ weisen bereits auf das Problem der mangelnden Verbandsklagemöglichkeiten bei Bagatell- und Streuschäden hin. Sie zitieren hier eine Untersuchung der Arbeitsgemeinschaft Mess- und Eichwesen (AG ME), die in einer Hochrechnung ihrer Messergebnisse der Fertigpackungsüberwachung für Deutschland zu einem jährlichen Vermögensverlust für die Verbraucher von über 50 Millionen Euro bei Nahrungsmitteln und von fast 20 Millionen Euro bei Getränken kommt.³³⁵ Insgesamt wurden im Jahr 2008 in den Bundesländern 17.507 Stichprobenprüfungen von Fertigpackungen, offenen Packungen und unverpackten Backwaren gleicher Nennfüllmenge von der AG ME durchgeführt (Stichprobenumfang von 8 bis 125 Packungen). Der Anteil der Beanstandungen stieg hier im Vergleich zum Vorjahr leicht um 0,1 Prozent auf 6 Prozent. Die Eichbehörden haben im Jahr 2008 weiterhin 69.460 Fertigpackungen mit unterschiedlichen Füllmengen geprüft. Hier ist die Zahl der Beanstandungen mit 9,2 Prozent (2007: 7,4 Prozent) im Vergleich zum Vorjahr aber-

³³³ Säcker 2006, S. 75. Vgl. zur Würdigung der Verbandsklage differenziert bei Säcker 2006, S. 73 ff. Säcker stellt u. a. heraus, dass es bei einer Verbraucherverbandsklage sich nicht um Interessen der Allgemeinheit, sondern um die einer Gruppe, nämlich der Verbraucher handelt, vgl. Säcker 2006, S. 76.

³³⁴ Micklitz, Stadler 2005.

³³⁵ Faltblatt der Arbeitsgemeinschaft Mess- und Eichwesen, Verbraucherschutz durch Fertigungspackungskontrollen, AG ME - FB 4, 7/2002 zitiert nach Micklitz, Stadler 2005, S. 10.

mals deutlich angestiegen.³³⁶ Verbraucher können sich bei Beschwerden an das zuständige Eichamt wenden.

Dieses Beispiel soll nicht überstrapaziert werden, doch an diesem Beispiel kann einiges verdeutlicht werden. Es zeigt sich, dass bei Bagatellschäden der einzelne Verbraucher nur einen geringen Schaden hat und daher in der Regel nicht an einer rechtlichen Durchsetzung seiner Verluste interessiert ist. Hingegen kann für einen Anbieter der Gewinn durch diesen Schaden für den Verbraucher ganz erheblich sein. Zum zweiten zeigt sich, dass es zwar prinzipiell eine Möglichkeit gibt, sich als Verbraucher bei einer zuständigen öffentlichen Einrichtung zu beschweren, dass diese aber sicherlich kaum einem Verbraucher bekannt sein dürfte. In der Regel dürfte sich ein Verbraucher mit seiner Beschwerde wohl kaum an das zuständige Eichamt wenden, sondern an die ihm bekannte Verbraucherzentrale. Zum dritten hat der einzelne Verbraucher keine (realistische) Möglichkeit, den ihm entstandenen Schaden einzuklagen. Dies wäre auch aus Sicht der gesellschaftlichen Wohlfahrt nicht sinnvoll.

Wenn eine Verbraucherorganisation hier eine (realistische) Möglichkeit hätte, den Anbieter zu verklagen, mit dem Ziel, die durch Unrecht erzielten Gewinne abzuschöpfen, so würde dies zum ersten dafür sorgen, dass die Anbieter diszipliniert werden, zum zweiten würden Einnahmen in der Höhe der zu Unrecht erzielten Gewinne gewonnen werden. Diese könnten dann zu der Finanzierung der Verbraucherarbeit verwendet werden. Eine Rückerstattung dieser zu Unrecht erzielten Gewinne an die geschädigten Verbraucher würde ganz sicherlich mehr Kosten verursachen, als die erzielten Einnahmen. Es wird deutlich, dass sehr viel dafür spricht, dass die Verbraucherorganisationen die Möglichkeit erhalten, in diesen Fällen ein Verbandsklagerecht wahrzunehmen und dass die Unrechtsgewinne zu der Finanzierung der Verbraucherarbeit verwendet werden sollten. Die Kosten haben bereits die Verbraucher getragen, eine Rückerstattung an jeden einzelnen Verbraucher ist, wenn dies möglich sein sollte, mit prohibitiv hohen Transaktionskosten verbunden und daher ökonomisch nicht sinnvoll. Das Zwei-Parteien Prinzip kommt an seine Grenzen.

Um Klagen zusammenfassen zu können, die sonst wegen ihres geringen Streitwerts nicht verfolgt würden, wurde 2002 eine Regelung in die Zivilprozessordnung (ZPO)³³⁷ aufgenommen, nach der Verbraucher Forderungen an öffentlich geförderte Verbrau-

³³⁶ Arbeitsgemeinschaft Mess- und Eichwesen 2009.

cherverbände bzw. die Verbraucherzentralen abtreten können. Die Einziehung der Forderungen erfolgt durch die Verbraucherorganisationen, Einnahmen hieraus werden wieder an die Betroffenen ausgezahlt. Da mit jedem an der Sammelklage beteiligten Verbraucher durch die Verbraucherorganisation eine gesonderte Vereinbarung geschlossen werden muss, ist die Einziehungsklage in der Praxis mit enormen organisatorischen Schwierigkeiten verbunden, erschwert noch durch die Nachweispflicht hinsichtlich der Höhe jeder einzelnen Forderung.³³⁸ Dieses System ist auch ökonomisch nicht effizient. Wenn die Transaktionskosten durch den Transfer eines Geldbetrages höher sind als der Nutzen, der entsteht, ist es ökonomisch nicht effizient, den Transfer stattfinden zu lassen. Es wäre hier zu fordern, dass bei Bagatellschäden die Verbraucherorganisationen das Recht der Verbandsklage erhalten sollten und nicht nur ein Sammelklagerecht.

Die Durchsetzung von Unterlassungsansprüchen ist das typische Instrument kollektiver Rechtsdurchsetzung in Deutschland. Verbraucherorganisationen gehen gegen unzulässige Allgemeine Geschäftsbedingungen oder gegen verbraucherschutzgesetzwidrige Handlungen auf Grundlage des Unterlassungsklagengesetzes (UKlaG)³³⁹ vor. Zudem sind sie als qualifizierte Einrichtung nach § 4 UKlaG berechtigt, Verstöße gegen das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)³⁴⁰ zu verfolgen, d. h. unlauteres oder irreführendes geschäftliches Verhalten. Die Liste qualifizierter Einrichtungen wird durch das Bundesamt für Justiz geführt.³⁴¹ Mittels Unterlassungsforderungen lassen sich prinzipiell diese Zuwiderhandlungen für die Zukunft unterbinden; den Verbrauchern bereits entstandene Schäden aber können auf diesem Weg nicht ersetzt werden.³⁴²

Micklitz und Stadler³⁴³ ziehen das Fazit, dass der Unterlassungsanspruch keinen ausreichenden Schutz des lautereren Wettbewerbs gewährt. Er entfalte Wirkung nur für die Zukunft und mache den Rechtsverstoß nicht ungeschehen. Potentieller Nutznießer sei der Rechtsbrüchige. Die Drohung mit einem Unterlassungsanspruch sei so

³³⁷ Vgl. § 79 Abs. 2 Satz 3 ZPO.

³³⁸ Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2009b, S. 4.

³³⁹ Vgl. §§ -2 UKlaG.

³⁴⁰ Vgl. §§ 3-7 UWG.

³⁴¹ Vgl. Bundesamt für Justiz 2009.

³⁴² Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2009b, S. 3.

³⁴³ Micklitz, Stadler 2005, S. 24.

lange nicht geeignet, ihn von einem gesetzeswidrigen Handeln abzuhalten, wie er mit einem für ihn rentablen Ergebnis rechnen könne.

Für den einzelnen Verbraucher ist die Durchsetzung eines evtl. bestehenden Schadenersatzanspruchs nicht wirtschaftlich, da das wettbewerbswidrige Verhalten des Anbieters zumeist einen individuell geringen Schaden, einen sog. Bagatellschaden hervorruft.³⁴⁴ Es fehlte an Sanktionierungsmöglichkeiten, da die oben erwähnte Verbandsunterlassungsklage nur auf die Vermeidung künftiger Rechtsverletzungen gerichtet ist. Bestehen auch keine Schadenersatzansprüche seitens der Wettbewerber, konnten die unlauter erwirtschafteten Gewinne in der Vergangenheit einbehalten werden. Seit seiner Neufassung im Jahr 2004 besteht nach § 10 UWG jedoch die Möglichkeit, diese Gewinne durch Verbraucher- und Wettbewerbsverbände zugunsten des Bundeshaushaltes abzuschöpfen. Ziel der Regelung ist eine verbesserte Durchsetzung des Lauterkeitsrechts;³⁴⁵ der den Rechtsverstoß begehende Anbieter kann von weiteren wettbewerbswidrigen Handlungen abgeschreckt werden, rechtstreue agierende Mitbewerber werden vor Wettbewerbsnachteilen geschützt. Es steht die Behebung eines Marktversagens zugunsten aller Marktteilnehmer im Vordergrund, nicht eine Kompensation eines wirtschaftlichen Schadens der Verbraucher.³⁴⁶

Bei der Durchführung von Gewinnabschöpfungsverfahren als schwierig haben sich jedoch vor allem die folgenden Punkte herausgestellt:³⁴⁷

- Durch den Kläger ist nachzuweisen, dass das unlautere Handeln des Unternehmens vorsätzlich erfolgte.
- Ebenfalls ist nachzuweisen, dass dieses unlautere Handeln ursächlich für den zusätzlich erzielten Gewinn ist, dessen Höhe ebenfalls durch den Kläger zu benennen ist. Der Nachweis dieses kausalen Zusammenhangs wird in der Literatur äußerst kritisch, wenn nicht sogar als unmöglich betrachtet.³⁴⁸

³⁴⁴ Der der letztlich gesetzlich festgeschriebene Gewinnabschöpfungsanspruch ist jedoch gerade nicht - entgegen anderslautender Vorschläge - auf Schäden auf Bagatellniveau begrenzt worden. Vgl. Neuberger 2006, S. 109.

³⁴⁵ Vgl. Deutscher Bundestag 2003c, S. 23.

³⁴⁶ Vgl. Neuberger 2006, S. 54 f.

³⁴⁷ Vgl. für eine umfassende Diskussion Dittschar 2007, S. 35 ff. sowie im Folgenden speziell für Probleme bei der praktischen Umsetzung von Braunmühl 2006, S. 16 ff.

³⁴⁸ Vgl. Dittschar 2007, S. 68. und die dort angegebenen Quellen sowie exemplarisch weiterhin Schaumburg 2006, S. 121 f.

- Das Prozesskosten- und Verfahrensrisiko liegt in vollem Umfang bei der klagenden Partei. Erfolgreich abgeschöpfte Gewinne sind jedoch an den Bundeshaushalt abzuführen. Dadurch soll nach dem Willen des Gesetzgebers eine Einnahmeerzielungsabsicht des Klägers ausgeschlossen werden. Die Errichtung einer Stiftung zur Unterstützung des Verbraucherschutzes wird in der Gesetzesbegründung mit Hinweis auf den damit verbundenen Verwaltungsaufwand sowie den zum damaligen Zeitpunkt nicht abzusehenden Umfang erfolgreicher Gewinnabschöpfungen verworfen. Zudem würden Verbraucherorganisationen zum Teil ohnehin mit öffentlichen Mitteln gefördert, so dass eine Herausgabe an den Staat gerechtfertigt sei.³⁴⁹ Dem gegenüber steht jedoch ein mitunter existenzbedrohendes finanzielles Risiko für die klageberechtigten Einrichtungen. So wurde bei der erstmalig seit Einführung der Gewinnabschöpfungsregelung im Jahr 2004 erfolgreichen Durchsetzung eines solchen Anspruchs der Streitwert daher erheblich geringer angesetzt. In diesem Fall hatte die Firma Lidl mit einem veralteten Testurteil der Stiftung Warentest geworben und dadurch nach Schätzungen des klagenden Verbraucherzentrale Bundesverbandes 400.000 Euro an zusätzlichen Gewinnen erzielt. Aufgrund des Prozesskostenrisikos für den vzbv wurde der Streitwert jedoch auf nur 25.000 Euro festgesetzt.³⁵⁰ *Dittschar* spricht sich für eine Fondslösung aus, um die abgeschöpften Gewinne zu sammeln, für weitere Klagen bereitzustellen und somit das finanzielle Risiko für die Verbände zu reduzieren, was wiederum deren Bereitschaft erhöhen würde, Rechtsverletzungen zu verfolgen.³⁵¹ Dies geht auf Überlegungen von Micklitz und Stadler zurück.³⁵²

Das GWB sieht in § 34a ebenfalls einen Gewinnabschöpfungsanspruch von Verbänden vor. Berechtigt zur Geltendmachung des Anspruchs – soweit dies nicht durch die Kartellbehörde erfolgt – sind im Falle eines vorsätzlichen Verstoßes gegen eine Vorschrift des GWB, gegen Artikel 81 oder 82 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft oder eine Verfügung der Kartellbehörde rechtsfähige Verbände zur Förderung gewerblicher oder selbständiger beruflicher Interessen. Die Abschöpfung erfolgt zugunsten des Bundeshaushalts. Mehrmals wurden Gewinnab-

³⁴⁹ Vgl. Deutscher Bundestag 2003c, S. 25.

³⁵⁰ Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. 2009d.

³⁵¹ Vgl. Dittschar 2007, S. 62 f.

schöpfungsansprüche von Verbänden erfolgreich geltend gemacht; in weiteren Fällen wurden Unternehmen erstinstanzlich verurteilt, die Verfahren sind jedoch noch nicht beendet.³⁵³

Auf die Unzulänglichkeiten eines auf Unterlassungsklagen ausgerichteten Systems der Disziplinierung von Vergehen ist oben bereits eingegangen worden. Im Folgenden soll dargelegt werden, dass eine Abschöpfung der Unrechtsgewinne – bzw. als Substitut eine Bestrafung der Unternehmen durch Buß- oder Strafgebühren – ebenfalls keine sinnvolles Anreizsystem darstellt, um die Ziele, die hiermit angestrebt werden, auch tatsächlich zu erreichen.

Dies kann an der tatsächlichen Praxis bei Unterlassungsklagen verdeutlicht werden. Erster Schritt bei der Verfolgung von Rechtsverstößen ist die Abmahnung. Es existiert keine gesetzliche Grundlage für eine Abmahnung; gemeinhin wird darunter eine Aufforderung zur Änderung eines unerwünschten Verhaltens dar; zumeist handelt es sich dabei um eine Unterlassungsaufforderung, die in der Zukunft das entsprechende rechtsverletzende Verhalten unterbinden soll. Zudem sind Widerrufsansprüche durchsetzbar. Der Rechtssprechung nach kann jedoch die Wiederholung eines Rechtsverstoßes nicht bloß dadurch ausgeschlossen werden, dass der Abgemahnte tatsächlich darauf verzichtet, dieses Verhalten zu wiederholen. Vielmehr wird von der abgemahnten Partei die Abgabe einer so genannten strafbewehrten Unterlassungserklärung gefordert. Strafbewehrung bedeutet die Zahlung einer Vertragsstrafe im Falle zukünftiger gleichartiger Verstöße. Für den Fall der Nichtabgabe der Unterlassungserklärung droht die abmahnende Partei mit der Ergreifung gerichtlicher Maßnahmen.³⁵⁴ Die Vertragsstrafe bezeichnet eine in der Regel aus Geld bestehende Leistung, die der Schuldner bei Nicht- oder nicht gehöriger Erfüllung einer Verbindlichkeit verspricht. Besteht die geschuldete Leistung in einem Unterlassen, so bei einer Zuwiderhandlung die Vertragsstrafe fällig.³⁵⁵ Insofern erhöht die Vertragsstrafe als bedingtes Leistungsversprechen die Erfüllungswahrscheinlichkeit der Hauptverbindlichkeit, also der Unterlassung und beseitigt die Gefahr der Wiederholung des rechtsverletzenden Verhaltens.³⁵⁶ Das Vertragsstrafeversprechen kommt wie folgt

³⁵² Micklitz, Stadler 2005, S. 32.

³⁵³ Vgl. Meyer-Seitz 2009, S. 102.

³⁵⁴ Vgl. Bahr 2003, S. 183.

³⁵⁵ Vgl. §§ 339-345 BGB.

³⁵⁶ Vgl. Kaiser 1999, S. 11.

zustande: Nach Begehen eines Wettbewerbsverstoßes wird durch einen Gläubiger eine Abmahnung ausgesprochen, welche das rechtsverletzende Verhalten genau bezeichnet und verbunden wird mit der Aufforderung, eine strafbewehrte Unterlassungserklärung in einer bestimmten Frist abzugeben. In der Erklärung verpflichtet sich der Verletzte unter Meidung der Vertragsstrafe das benannte Verhalten zu unterlassen. Durch diese sog. Unterwerfung wird dauerhaftes Unterlassen geschuldet.³⁵⁷ Bedeutsam ist die strafbewehrte Unterlassungserklärung für die außergerichtliche Streiterledigung. Auf diesem Wege lassen sich schätzungsweise 90 bis 95 Prozent der Wettbewerbsverstöße klären.³⁵⁸ Um weitere Wettbewerbsverstöße durch den Verletzer auszuschließen, muss die Vertragsstrafe von angemessener Höhe sein. Für die Beurteilung der Angemessenheit ist relevant, ob bei objektiver Betrachtung der gleiche Wettbewerbsverstoß trotz der drohenden Strafe wieder zu erwarten ist. Eine Prüfung des Einzelfalls ist angezeigt, wobei als Bewertungskriterien u. a. Vorteile durch nochmalige Verletzungshandlung, Art und Weise der Handlung, Verschuldensgrad und das Verhalten im Nachhinein herangezogen werden können. Da nur eine Vertragsstrafe in angemessener Höhe den Unterlassungsanspruch erlöschen lässt, beseitigt eine zu niedrige Strafe die Wiederholungsgefahr selbst bei Einverständnis des Gläubigers nicht. Eine zu hohe Strafe wiederum entfaltet für den Schuldner keine sanktionierende Wirkung.³⁵⁹

Die Unterlassungsansprüche haben in der Praxis eine gewisse Bedeutung für die Verbraucherzentralen. Die Unzulänglichkeiten lassen sich hier daher aus der tatsächlichen Praxis hergeleitet demonstrieren. Bei unzulässigen Allgemeinen Geschäftsbedingungen wenden sich die Verbraucherverbände an die jeweiligen Anbieter und mahnen diesen ab. Es wird dann zwischen dem Anbietern und der Verbraucherzentrale ein Vertrag geschlossen, der eine Strafe vorsieht, wenn der Anbieter weiterhin die unzulässigen AGB verwendet. Diese Strafe geht an die jeweilige Verbraucherzentrale. Diese Vertragsstrafen im Rahmen der strafbewehrten Unterlassungserklärung bilden bereits eine gewisse Finanzierungsquelle für die Verbraucherzentralen. Verwendet der Anbieter nun weiterhin seine unzulässigen AGB, so kann die Verbraucherzentrale entweder die Vertragsstrafe erhalten, oder vor Gericht gehen. Bei einer gerichtlichen Verurteilung fließen die in der Regel deutlich höheren

³⁵⁷ Vgl. Kaiser 1999, S. 22.

³⁵⁸ Vgl. Kaiser 1999, S. 201 f.

³⁵⁹ Vgl. Kaiser 1999, S. 220 ff.

Strafgelder in die Staatskasse, die Vertragsstrafe hingegen kommt der Verbraucherzentrale zu Gute. Dieses Anreizsystem führt in der Tendenz dazu, dass Anbieter nicht gerichtlich verfolgt werden, sondern praktisch einen "Ablass" an die Verbraucherzentrale bezahlen. Anders würde dies aussehen, wenn die Strafgelder der Verbraucherarbeit zu Gute kommen würden.

Auch bei der Abschöpfung von Unrechtsgewinnen werden die aus ökonomischer Sicht bestehenden Unzulänglichkeiten des bestehenden Systems deutlich. Die Verbraucherorganisation verklagt einen Anbieter. Hierdurch entstehen für die Verbraucherorganisation Kosten. Nur im Falle einer erfolgreichen Klage werden diese erstattet. Das heißt, die Verbraucherorganisation trägt das Prozesskostenrisiko. Die Unrechtsgewinne ihrerseits kommen der Staatskasse zu Gute. Auch hier wird deutlich, dass das Anreizsystem nicht so ausgelegt ist, dass es zu einer effizienten Rechtsdurchsetzung kommt.

Prinzipiell ist ein Gewinnabschöpfungsanspruch zu Gunsten der Verbände, der einzelnen Verbraucher und zu Gunsten der Staatskasse möglich. Diese drei Optionen werden in dem Folgenden aus ökonomischer Sicht beleuchtet.

Wenn ein Unternehmen Unrechtsgewinne erworben hat, so sind diese nicht nur abzuschöpfen, sondern auch mit einer zusätzlichen Strafe zu belegen. Wenn diese nur abgeschöpft werden und das Unternehmen keine sonstigen Nachteile erleidet, so lohnt es sich immer für ein Unternehmen, Unrechtsgewinne zu realisieren. Selbst wenn das Unternehmen sich ganz sicher sein kann, dass diese Unrechtsgewinne eingezogen werden, hat es zwar keine Gewinne, aber auch keine Verluste, abgesehen von den Prozesskosten. Nur diese wirken in diesem Fall prohibitiv. Je geringer die Wahrscheinlichkeit ausfällt, dass diese Unrechtsgewinne eingezogen werden, umso eher lohnt es sich für das Unternehmen, diese zu realisieren.

Die ökonomische Theorie der Bestrafung und Überwachung macht deutlich, dass nur dann, wenn bei einem Vergehen die zu erwartenden Kosten (Strafe und Gewinnabschöpfung) multipliziert mit der Wahrscheinlichkeit, erwischt zu werden, größer sind als der Nutzen durch das Vergehen, es zu keinem Vergehen kommt. Solange jedoch der Nutzen aus dem Vergehen größer ist, als die zu erwartende Strafe multipliziert mit der Wahrscheinlichkeit, erwischt zu werden, lohnt sich das Vergehen. Wenn nun ein Unternehmen nur befürchten muss, dass die Unrechtsgewinne abgeschöpft wer-

den, lohnt sich ein Unrechtsverhalten immer, egal wie hoch die Wahrscheinlichkeit ist, erwischt zu werden. Je höher die Wahrscheinlichkeit, erwischt zu werden, desto geringer kann die mit dem Vergehen verbundene Strafe ausfallen. Es besteht also ein enger Zusammenhang zwischen Strafhöhe und Kontrolldichte. Ist die Kontrolldichte, also die Wahrscheinlichkeit, erwischt zu werden, sehr hoch, kann die Strafe gering ausfallen. Je geringer aber die Kontrolldichte, desto höher muss die Strafe ausfallen, um das Unternehmen davon abzuhalten, ein Vergehen zu begehen (vgl. Abbildung 1). Die gegenwärtigen Anreizsysteme scheinen derart beschaffen zu sein, dass es sich für ein Unternehmen lohnt, Unrechtsgewinne zu realisieren.

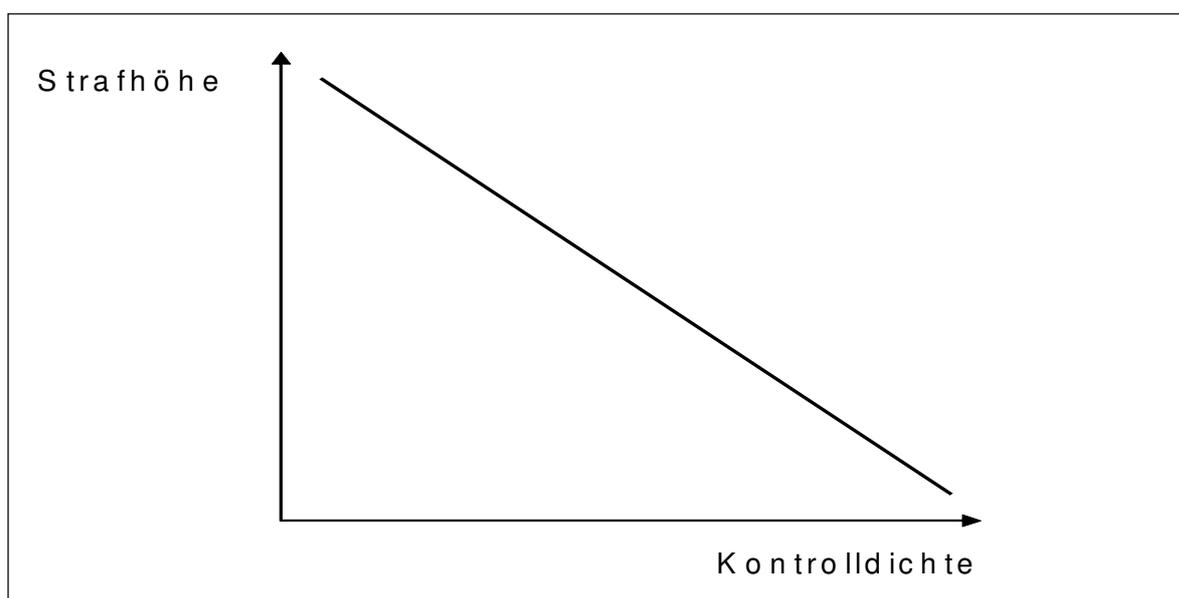


Abbildung 1: Zusammenhang von Strafhöhe und Kontrolldichte

Quelle: Eigene Darstellung.

Wenden wir uns nun dem Anreizsystem des Klägers zu. Wenn ein Kläger das Prozesskostenrisiko trägt, aber im Falle des Erfolgs nur die eigenen Kosten erstattet bekommt, lohnt es sich für den Kläger selbst dann nicht zu klagen, wenn er sicher davon ausgehen kann, dass er gewinnt und seine Kosten erstattet bekommt. In diesem Falle wäre der Kläger indifferent zwischen den beiden Handlungsoptionen zu klagen oder nicht zu klagen. Erst wenn der Kläger im Falle einer erfolgreichen Klage nicht nur seine Prozesskosten erstattet bekommt, sondern auch einen weiteren Vorteil hat, lohnt es sich zu klagen. Dabei gilt wieder, dass je geringer die Erfolgswahrscheinlichkeit der Klage, umso höher muss der Vorteil im Falle eines Erfolges ausfallen, damit geklagt wird. Wenn, wie bei dem gegenwärtigem rechtlichen Rahmenbedingungen,

der Kläger das Prozesskostenrisiko trägt, die Unrechtsgewinne jedoch zu Gunsten der Staatskasse abgeschöpft werden, lohnt es sich nicht zu klagen. Damit wird die Möglichkeit der Abschöpfung von Unrechtsgewinnen ohne tatsächliche Bedeutung in der Wirklichkeit wirtschaftlichen Handelns.

Was würde sich nun in dem Anreizsystem für den Kläger verändern, wenn dieser bei einer erfolgreichen Klage die Unrechtsgewinne erhalten würde? Solange bei einer Prozesskostenerstattung im Erfolgsfall der Betrag aus Erfolgswahrscheinlichkeit multipliziert mit dem zu erwartenden Unrechtsgewinn kleiner ist, als der Betrag aus Prozesskosten multipliziert mit eins minus der Erfolgswahrscheinlichkeit, lohnt es sich nicht zu klagen. Erst wenn der zu erwartenden Unrechtsgewinn multipliziert mit der Erfolgswahrscheinlichkeit größer ist als eins minus der Erfolgswahrscheinlichkeit multipliziert mit den Prozesskosten, lohnt es sich zu klagen. Es lassen sich hieraus mehrere Schlussfolgerungen ziehen. Wenn der Kläger im Erfolgsfall nicht nur die Prozesskosten erstattet bekommt, sondern auch den Unrechtsgewinn, kann ein Anreiz geschaffen werden zu klagen. Dieser Anreiz wird umso höher ausfallen, je höher der Unrechtsgewinn, je höher die Erfolgswahrscheinlichkeit der Klage und je geringer die Prozesskosten. Bei einem sehr hohen Unrechtsgewinn kann es sich für einen Kläger lohnen zu klagen, selbst wenn die Erfolgswahrscheinlichkeit sehr klein ist.

Wir hatten gesehen, dass in dem Fall, in dem der Kläger nur seine Prozesskosten im Erfolgsfall erhält, zu wenig bzw. gar nicht geklagt wird. Nun stellt sich die Frage, wie zu verhindern ist, dass zu viel geklagt wird für den Fall, dass der Kläger den Unrechtsgewinn erhält. Insbesondere ist zu fragen, wie ein System auszugestalten ist, in dem der Kläger im Erfolgsfall nicht nur die Prozesskosten erstattet bekommt, sondern auch den Unrechtsgewinn bzw. einen Teil davon. In einem solchen Anreizsystem gibt es zwei Möglichkeiten zu verhindern, dass zu viel geklagt wird. Zum ersten könnten nur solche Personen bzw. Gruppen eine Klageberechtigung erhalten, die kein privatwirtschaftlich orientiertes Gewinninteresse haben, d. h. die z. B. gemeinnützig sind. Dies würde für die öffentlich anerkannten Verbraucherorganisationen zutreffen. Wenn darüber hinaus noch die Befürchtung besteht, dass eine solche Institution trotz ihres gemeinnützigen Auftrags noch Eigeninteressen verfolgt, wäre das Anreizsystem weiter zu modifizieren. So könnte beispielsweise überlegt werden, die Unrechtsgewinne für den Aufbau einer Stiftung für die Finanzierung der Verbraucherorganisationen in Deutschland zu verwenden, anstatt der jeweils klagenden Ver-

braucherinstitution direkt zugute zu kommen. Dies hätte den Vorteil, dass – selbst bei einer misstrauischen Grundeinstellung in Bezug auf die Umsetzung des gemeinnützigen Auftrags durch diese Institutionen – es keine Anreize geben würde, zu viel zu klagen.

Wie bereits geschildert, sieht das bestehende rechtliche Design vor, dass die klagenden Verbände das Prozessrisiko tragen, die Unrechtsgewinne jedoch der Staatskasse zufließen. Dies führt zu einem suboptimalen Umfang von Gewinnabschöpfungsklagen. Die Anreizsysteme stimmen nicht.

In dem Folgenden soll gefragt werden, wie das hoch das Potential der Finanzierung durch die Abschöpfung von Unrechtsgewinnen, Buß- und Strafgeldern einzuschätzen ist.

Im allgemeinen Sprachgebrauch werden die Begriffe Bußgeld, Geldstrafe und Geldauflage meist synonym gebraucht; insbesondere hat sich Bußgeldmarketing als Oberbegriff für all die Maßnahmen gemeinnütziger Einrichtungen herausgebildet, die sie ergreifen, um Geldauflagen zu erhalten und zu verwalten.³⁶⁰ Tatsächlich bestehen jedoch definitorische Unterschiede. So werden Verstöße gegen das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG)³⁶¹ durch die Verhängung von Bußgeldern durch die zuständigen Verwaltungsbehörden geahndet. Ihnen fließen die Bußgelder – im Gesetz über Ordnungswidrigkeiten wird der Ausdruck Geldbußen gebraucht – zu. Ebenfalls in die Staatskasse fließen Geldstrafen. Es handelt sich dabei um strafrechtliche Sanktionen, die ausschließlich durch Urteil oder Strafbefehl erwirkt werden können.³⁶²

Geldauflagen schließlich sind Zahlungen, zu denen Unternehmen oder Privatleute bei Einstellung eines Ermittlungs- oder Strafverfahrens verpflichtet werden können. Zwingende Voraussetzungen hierfür sind in jedem Fall eine nur als gering anzusehende Schuld des Täters und ein fehlendes öffentliches Interesse an einer weiteren Verfolgung des Vergehens. Mit Zustimmung des Gerichts kann zum einen die Staatsanwaltschaft im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens auf Anklageerhebung und damit auf Eröffnung des Hauptverfahrens verzichten. Zum anderen kann nach

³⁶⁰ Vgl. Billeter, List-Gessler 2006, S. 410, 412.

³⁶¹ Vgl. § 17 OWiG.

³⁶² Vgl. Billeter, List-Gessler 2006, S. 412.

Erhebung der Anklage das Verfahren durch das Gericht eingestellt werden, die Zustimmung der Staatsanwaltschaft und des Beschuldigten wiederum vorausgesetzt. Wird schließlich bei einer Verurteilung eine Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr, in Sonderfällen von bis zu zwei Jahren durch das Gericht zur Bewährung ausgesetzt, kann die Zahlung eines Geldbetrages zugunsten einer gemeinnützigen Einrichtung eine Bewährungsauflage sein.³⁶³ Die rechtlichen Grundlagen bilden die Strafprozessordnung (StPO)³⁶⁴, das Strafgesetzbuch (StGB)³⁶⁵ und das Jugendgerichtsgesetz (JGG)³⁶⁶.

Auflagen oder Weisungen, die dem Beschuldigten auferlegt werden, sollen das öffentliche Interesse an einer Strafverfolgung beseitigen. Die Zahlung eines Geldbetrages stellt dabei nur eine Möglichkeit dar und kann zugunsten der Staatskasse oder einer gemeinnützigen Einrichtung erfolgen. Die Entscheidung darüber bzw. welcher Organisation genau das Geld zukommen soll, obliegt dem jeweiligen Richter, Staatsanwalt oder Gnadenbeauftragten. Lediglich eine Orientierungshilfe bilden die sog. Bußgeldlisten. Dabei handelt es sich um Listen der zuweisungsberechtigten Organisationen, die bei überregional tätigen Organisationen vom zuständigen Oberlandesgericht bzw. bei regional tätigen Organisationen vom Landesgericht geführt werden. Jedoch begründet die Aufnahme in die Liste weder einen Rechtsanspruch auf Zuweisungen von Geldauflagen, noch stellt sie eine abschließende Empfehlung für die verantwortlichen Stellen dar. Geldauflagen können auch Einrichtungen zugewiesen werden, die nicht gelistet sind.³⁶⁷

Über die gesetzlichen Regelungen im Straf- und Jugendstrafrecht hinaus können auf Basis der Gnadenverordnungen der Bundesländer Gnadenbeauftragte die Auflage zur Zahlung eines Geldbetrages erteilen. Im Falle von Steuerstrafsachen besitzen bestimmte Finanz- und Hauptzollämter diese Kompetenz.³⁶⁸

Eine ergänzende Regelung für die Verteilung von Bußgeldern existiert seit 1972 in Hamburg. Im Verfahren wird das Bußgeld nicht einer bestimmten Einrichtung zugewiesen, sondern Gericht oder Staatsanwaltschaft bestimmen eines der zehn vorge-

³⁶³ Vgl. Billeter, List-Gessler 2006, S. 412 und Fundraising Akademie gGmbH o.J.

³⁶⁴ Vgl. § 153a StPO.

³⁶⁵ Vgl. § 56b StGB.

³⁶⁶ Vgl. §§ 15, 23, 45, 47 JGG.

³⁶⁷ Vgl. Billeter, List-Gessler 2006, S. 413.

³⁶⁸ Vgl. Billeter, List-Gessler 2006, S. 412. und Fundraising Akademie gGmbH o.J.

sehenen Fördergebiete, darunter bspw. Hilfe für Suchtgeschädigte, Opferschutz oder Natur- und Umweltschutz. Bei der Staatsanwaltschaft sowie bei den Gerichten für allgemeine Strafsachen, Verkehrsstrafsachen und Jugendstrafsachen ist für die dort anfallenden Bußgelder jeweils ein Sammelfonds eingerichtet. Jedem dieser Fonds ist wiederum ein Verteilungsgremium zugeordnet, bestehend aus einem Richter, je einem Vertreter der Staatsanwaltschaft und der Justizbehörde sowie zwei Mitarbeitern der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz in beratender Funktion. Zweimal im Jahr treten die Gremien zusammen und legen die Verteilung der Bußgelder fest. Um überhaupt Zuweisungen erhalten zu können, müssen Organisationen in einer von der Justizbehörde geführten Liste erfasst sein, was nur nachweislich gemeinnützigen Einrichtungen möglich ist, die entweder ihren Sitz in Hamburg haben oder für die Bürger Hamburgs wirken. Verwaltet werden die vier Sammelfonds als Unterkonten eines Treuhandkontos bei der Hamburgischen Landesbank. 2008 wurden 291 Organisationen mit insgesamt 1,4 Mio. Euro unterstützt; im Jahr davor waren es ca. 280 Organisationen, denen 1,1 Mio. Euro zugute kamen (vgl. zu Hamburg und weiteren ausgewählten Bundesländern Tabelle 10).³⁶⁹

Nach Schätzungen von *Billeter/List-Gessler* fließen in Deutschland je nach Gerichtsbezirk zwischen 30 und 70 Prozent der verhängten Bußgelder gemeinnützigen Organisationen zu, was einem Betrag von jährlich etwa 80 bis 100 Mio. Euro entsprechen würde. Lediglich 20 bis 40 Prozent dieser Zuwendungen entfallen auf überregional tätige Einrichtungen; die Tendenz geht hier dazu, vor Ort wirkenden Organisationen Mittel zukommen zu lassen.³⁷⁰

³⁶⁹ Vgl. Billeter, List-Gessler 2006, S. 413; Freie und Hansestadt Hamburg 2009 und Freie und Hansestadt Hamburg 2008.

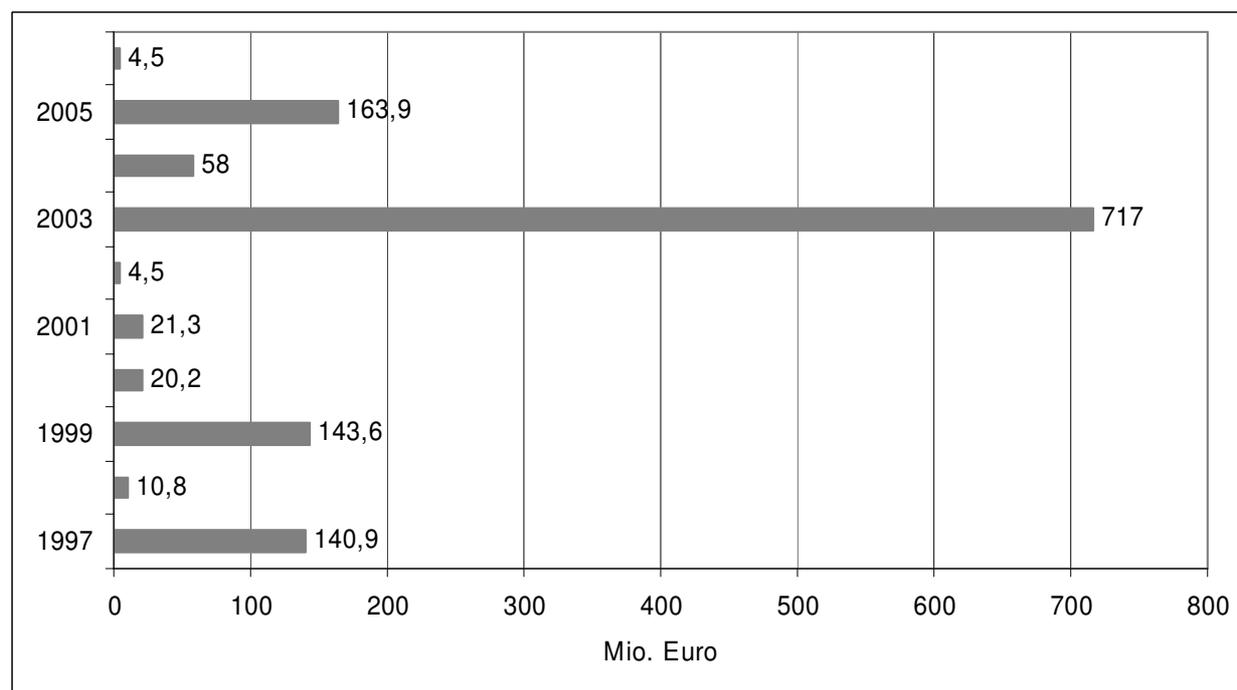
³⁷⁰ Vgl. Billeter, List-Gessler 2006, S. 410 f.

Tabelle 10: Geldauflagen

	Summe Geldauflagen 2008 in Euro	Davon für gemeinnüt- zige Einrichtungen	Partizipation der VZN in 2006 bzw. 2007 in Euro
Baden-Württemberg	27.695.564,15 ³⁷¹	22.269.760,62 (80 %)	
Hamburg	1.411.475,43 ³⁷²	1.411.475,43 (100 %)	15.160,00 ³⁷³
Hessen			68.819,85 ³⁷⁴
Mecklenburg-Vor- pommern			16.000,00 ³⁷⁵
Sachsen			8.000,00 ³⁷⁶
Thüringen	1.860.000,00 ³⁷⁷	1.549.380,00 (83 %)	

Quelle: Eigene Darstellung.

Das Bundeskartellamt kann bei Verstößen gegen das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)³⁷⁸ im Rahmen eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens Bußgelder zugunsten des Staatshaushaltes verhängen (vgl. Abbildung 2). Bei der für die Angleichung an europäisches Recht Neufassung des GWB im Jahr 2005 wurden die Möglichkeiten der Kartellbehörde diesbezüglich stark erweitert: So wurden die Obergrenze für Bußgelder auf eine Million Euro angehoben, für einige Verstöße kann das Bußgeld in Angleichung an europäisches Recht bis zu zehn Prozent des Gesamtumsatzes des Unternehmens betragen. Die Festsetzung des Bußgeldes liegt im Ermessen des Bundeskartellamtes, wobei ahnende und den widerrechtlich erlangten Vorteil abschöpfende Aspekte abgewogen werden, wie es das OWiG fest schreibt. Nachstehende Abbildung gibt einen Überblick über die in den vergangenen Jahren durch das Bundeskartellamt verhängten Bußgelder.³⁷⁹

Abbildung 2: Verhängung von Bußgeldern durch das Bundeskartellamt 1997

bis 2006

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Deutscher Bundestag 2007a, S. 34.

Im Falle einer berechtigten Abmahnung hat der Abmahnende gegenüber dem Abgemahnten Anspruch auf Erstattung der angefallenen Kosten.³⁸⁰ Bei Abmahnungen durch Wettbewerbs- oder und Verbraucherschutzverbände haben diese einen Anspruch auf anteiligen Ersatz der Personal- und Sachkosten in Form einer Kostenpauschale, die sich im Bereich von etwa 200 Euro bewegt.³⁸¹

Ein Missbrauch der Abmahnung zielt vor allem darauf ab, Kosten erstattet zu bekommen, die tatsächlich nicht oder nur in geringerem Umfang angefallen sind. Es werden sog. Abmahnvereine gegründet, deren Hauptaufgabe darin besteht, Abmahnungen auszusprechen und den Kostenerstattungsanspruch geltend zu machen. Die Beseitigung von Rechtsverstößen steht hingegen nicht im Vordergrund.³⁸²

Aus ökonomischer Sicht lässt sich schlussfolgern, dass eine deutlichere Unterscheidung zwischen Unrechtsgewinnen und Strafgeldern wünschenswert wäre. Unrechtsgewinnen stehen entsprechende Verluste der Verbraucher gegenüber. Wenn es sich um Bagatellschäden handelt, also die Transaktionskosten, um diese Gewinne wieder an die betroffenen Verbraucher direkt zurückfließen zu lassen, höher sind als die jeweiligen Gewinne bzw. Verluste selbst, kommt das Zwei-Parteien-System und auch das Sammelklagensystem an seine Grenzen. Es wäre hier zu fordern, dass die Unrechtsgewinne, wenn nicht den einzelnen Verbrauchern direkt, zumindest den Verbraucherorganisationen zu Gute kommen sollten, insbesondere wenn diese durch ihre Tätigkeit dafür sorgen, dass diese Unrechtsgewinne abgeschöpft werden. Es ist hierbei aus ökonomischer Sicht irrelevant, ob diese Unrechtsgewinne durch Verstöße gegen das UWG oder das GWB erzielt wurden. Doch wie gezeigt, reicht die Disziplinierung der Anbieter über die Abschöpfung von Unrechtsgewinnen nicht aus. Ein unrechtmäßiges Verhalten lohnt sich immer noch, wenn nur die mit diesem Verhalten zu Unrecht erzielten Gewinne eingezogen werden. Es ist darüber hinaus eine Strafe einzuführen, die das Unternehmen sanktioniert. Diese Strafe hat eine andere Funktion als die Abschöpfung der Unrechtsgewinne. Es könnte hier sachlich gerechtfertigt sein, diese dem Staatshaushalt zuzuführen.

³⁸⁰ Vgl. Bahr 2003, S. 185.

³⁸¹ Vgl. für das UWG Köhler et al. 2007. Rn. 1.97-1.98.

³⁸² Vgl. Bahr 2003, S. 186 ff.

Das rechtliche System der Abschöpfung von Unrechtsgewinnen steht erst an seinem Anfang und hat bisher aus finanzieller Sicht nur eine sehr geringe Bedeutung. Bei einer anreizkompatiblen Ausgestaltung dieses Systems wären sicherlich erhebliche Einnahmen zu generieren. Diese könnten und sollten für die Finanzierung der Verbraucherarbeit verwendet werden. Die Bußgelder, die durch das Bundeskartellamt verhängt werden, orientieren sich an dem jeweilig erzielten Unrechtsgewinn. Hier wäre zu überlegen, ob diese nicht ebenfalls für die Finanzierung der Verbraucherarbeit zu verwenden wären.

Diese Gelder könnten zum Aufbau eines Stiftungskapitals genutzt werden. Diese Stiftung könnte der Sicherstellung einer unabhängigen und langfristigen Finanzierung der Verbraucherarbeit dienen.

5.4 Ein Modell zur Finanzierung der Verbraucherarbeit

Aus dem beschriebenen Aufgabenbereich des vzbv und der Verbraucherzentralen der Bundesländer lässt sich eine Finanzierungsverantwortung der öffentlichen Hand herleiten. Diese Finanzierungsverantwortung betrifft nicht nur die Bundesländer, sondern insbesondere auch den Bund (vgl. die Argumentation unter 5.3.2.4 bzw. 5.3.2.5).

Der vzbv sollte in Kooperation mit den Verbraucherzentralen der Bundesländer ein Beschwerdemonitoringsystem aufbauen. Diesem Vorschlag zu Grunde liegen die Bestrebungen der Europäischen Union, nicht nur den Verbraucherschutz in (grenzüberschreitenden) Fällen insbesondere von Bagatell- und Streuschäden sowie Großschäden zu stärken und zu harmonisieren, sondern auch ein EU-weites Klassifizierungssystem für Verbraucherbeschwerden auf freiwilliger Basis einzuführen. In Bezug auf die Verbraucherarbeit wurden die aktuellen Modelle der Vergleichsländer dargestellt, die jedoch im Hinblick auf ein Beschwerdemonitoring nur bedingt Aufschluss geben konnten, da der Entwicklungsstand diesbezüglich innerhalb der Europäischen Union sehr heterogen ist und die von der Europäischen Union zu erarbeitende Klassifizierungsmethodik erst nach dem Abschluss dieses Gutachtens verabschiedet werden wird.³⁸³ Zudem nimmt Deutschland mit einer bereits bestehenden Möglichkeit der Gewinnabschöpfung im Verbraucherschutzrecht innerhalb der EU eine Vorreiterrolle ein.

Die Mittel, die für dieses öffentliche Beschwerdemanagement anfallen, wären von dem Bund zu tragen. Die Mittelzuweisung könnte an den vzbv erfolgen, der die Verbraucherzentralen entsprechend ihrer Tätigkeit für die Erfüllung dieser Aufgaben vergüten könnte. Die Mittel könnten durch eine Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für Gewinnabschöpfungsklagen generiert werden. Diese Mittel sollten dazu dienen, ein Stiftungskapital aufzubauen. Diese Erträge aus diesem Stiftungskapital könnten für die eben beschriebenen Aufgaben verwendet werden. Darüber hinaus wäre es auch denkbar, dass die Sonderabgabe an die *BaFin* zum Teil für die Beratungsleistungen der Verbraucherzentralen verwendet wird.

An dieser Stelle wird ausdrücklich eine Vermögensstiftung zur Finanzierung der Verbraucherarbeit befürwortet, da nur durch die Erträge eines im Wert zu erhaltenden

Vermögensgrundstocks die Unabhängigkeit der Verbraucherorganisationen in ideeller und finanzieller Hinsicht gesichert werden kann. Dies gilt sowohl für eine Stiftung, die insbesondere als Finanzierungsquelle für die Verbraucherzentralen und den Bundesverband dient als auch für die Stiftung Warentest im Hinblick auf die Aufstockung des Stiftungskapitals.

Zwischen dem Verbraucherzentrale Bundesverband und der Stiftung Warentest bestehen sowohl organisatorische Verbindungen als auch solche auf Arbeitsebene, bspw. in Expertenrunden. Der Aufgabenbereich der Stiftung Warentest unterscheidet sich jedoch wesentlich sowohl von dem des vzbv als auch dem der Verbraucherzentralen (vgl. Tabelle 5 auf Seite 55 sowie die Ausführungen unter Punkt 5.1.6). Der Fortbestand einer organisatorischen Trennung von Stiftung Warentest und Verbraucherzentralen bzw. Verbraucherzentrale Bundesverband scheint insofern vorteilhaft, als im Falle der Stiftung Warentest bereits die Rechtsform der Stiftung etabliert wurde. Darüber hinaus besetzt die Stiftung Warentest durch ihr Tätigkeitsfeld, also die Verbraucherinformation und -bildung das Gebiet, welches im Rahmen der Beteiligung der Verbraucher ein großes Potential zur Generierung eigener Einnahmen bietet. Durch den Verkauf von Publikationen – in ihrer Bedeutung hervorzuheben sind hierbei die regelmäßig erscheinenden – erschließt sich eine wichtige Finanzierungsmöglichkeit. Das Potential zur Eigenfinanzierung übersteigt daher das der Verbraucherzentralen oder des Verbraucherzentrale Bundesverbandes. Jedoch zeigen die Erfahrungen der ausländischen Verbraucherorganisationen, die sich zum überwiegenden Teil durch Zeitschriftenabonnements in Verbindung mit Mitgliedschaften finanzieren, dass auch dieses Potential begrenzt ist. Sinkende Mitgliederzahlen müssen u. U. durch höhere Preise für Abonnements ausgeglichen werden.

6 Voraussichtlicher Nutzen und Verwertbarkeit der Ergebnisse

Der voraussichtliche Nutzen der Analyse liegt darin, dass verschiedene Modelle bzw. Finanzierungsformen der Verbraucherarbeit geprüft wurden. Die Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken wurden jeweils ausführlich untersucht. Die von den in der Untersuchung befragten Personen bzw. Institutionen geäußerten und in der Literatur zu findenden Argumente für oder gegen bestimmte Finanzierungs-

³⁸³ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2009b, S. 8, 11.

formen wurden eingehend analysiert. Es hat sich gezeigt, der Anteil des Beschwerdemanagements an der Gesamttätigkeit der Verbraucherzentralen im Durchschnitt im Bereich von 70 Prozent bis 90 Prozent liegt. Diese Arbeit wäre langfristig durch die Finanzierung durch die oben vorgeschlagene Stiftung sicher zu stellen. Die bundesweite Koordination und der Aufbau eines gesellschaftlichen Beschwerdemanagementsystems mit einer Zusammenführung der Angaben der Verbraucherzentralen zu Verbraucherbeschwerden könnte der vzbv übernehmen.

Die hier vorgenommene Abwägung der Chancen und Risiken, Stärken und Schwächen verschiedener Finanzierungsmodelle aus ökonomischer Sicht unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen kommt zu einem haushaltsneutralen Vorschlag zur Finanzierung der Verbraucherarbeit, der gleichzeitig zu einer Verbesserung des kollektiven Rechtsschutzes führt und damit zu einer Steigerung der wirtschaftlichen Wohlfahrt beiträgt.

7 Zusammenfassung

Es wird empfohlen, eine Stiftung zur Finanzierung der Verbraucherarbeit einzurichten. Im Zusammenhang damit wäre eine Verbesserung des öffentlichen Beschwerdemanagements durch die Einrichtung eines Systems zum Monitoring der Verbraucherbeschwerden anzustreben. Der Verbraucherzentrale Bundesverband könnte in Zusammenarbeit mit den Verbraucherzentralen der Bundesländer dieses Monitoringssystem entwickeln und pflegen. Die Erträge aus dem Stiftungskapital könnten verwendet werden, nicht nur um dieses Monitoringsystem zu etablieren und zu unterhalten, sondern auch um auch die Kosten zu übernehmen, die den Verbraucherzentralen durch die Befassung mit den Beschwerden von Verbrauchern entstehen. Das Kapital zum Aufbau dieser Stiftung sollte aus Gesetzesverstößen, die insbesondere den Verbrauchern geschadet haben, stammen, z. B. aus der Abschöpfung von Unrechtsgewinnen. Das rechtliche System hierfür ist weiter zu entwickeln, um damit auch zu einer Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Märkte einen Beitrag zu leisten. Weiterhin sollte überlegt werden, inwiefern die Buß- und Strafgelder im Rahmen von Vergehen gegen das Kartellrecht ebenfalls zum Aufbau des Stiftungskapitals genutzt werden könnten.

Mit diesem Vorschlag könnten eine ganze Reihe von Verbesserungen erreicht werden. Die Politik hätte durch die Information über den Anlass und den Gegenstand

von Verbraucherbeschwerden die Möglichkeit, frühzeitig Probleme in einzelnen Bereichen zu identifizieren und über deren Bedeutung für die Verbraucher in Deutschland unterrichtet zu werden. Die Nähe zu den Bürgern wird verbessert und ein politischer Handlungsbedarf bereits frühzeitig erkannt.

Durch eine Ausdehnung der gesetzlichen Möglichkeiten zur Abschöpfung von Unrechtsgewinnen werden nicht nur zusätzliche Finanzmittel generiert, sondern, was noch wichtiger ist, die Funktionsfähigkeit der Märkte verbessert. Die bestehenden Sanktionsmöglichkeiten von unlauterem Verhalten der Anbieter sind nicht effizient genug, um dieses weitgehend zu verhindern. In dem bestehenden System lohnt es sich für Unternehmen, sich unlauter und unrechtmäßig zu verhalten. Hierdurch sind nicht nur die Mitbewerber sondern insbesondere auch die Verbraucher negativ betroffen. Da insbesondere bei Bagatellschäden eine Rückerstattung der durch unlauteres Verhalten der Anbieter erzielten Unrechtsgewinne nicht sinnvoll und möglich ist, sollten diese zumindest der Gruppe der Verbraucher insgesamt durch die Finanzierung der Verbraucherarbeit wieder zufließen.

Die Verbraucherorganisationen würden durch das Einklagen von Unrechtsgewinnen einen Beitrag zu der Finanzierung der Verbraucherarbeit in Deutschland leisten. Auf Grund der Gemeinnützigkeit und der satzungsgemäßen Ziele der Verbraucherorganisationen ist weitestgehend verhindert, dass es zu einer übermäßigen Klagetätigkeit kommt. Die abgeschöpften Unrechtsgewinne würden den klagenden Verbraucherorganisationen nicht direkt zu Gute kommen, sondern zu dem Aufbau des Stiftungskapitals verwendet werden. Dies verhindert ebenfalls eine übermäßige Klagetätigkeit. Weder die öffentliche Hand noch die lauterer Anbieter hätten von den hier gemachten Vorschlägen einen Nachteil. Alle Beteiligten könnten gewinnen. Die lauterer Anbieter gewinnen durch die Bereinigung von Märkten, indem unlautere Mitbewerber sanktioniert werden, die Verbraucher gewinnen durch die Verbesserung der Verbraucherarbeit und das bessere Funktionieren der Märkte. Die öffentlich Hand gewinnt durch ein größere Bürgernähe und eine bessere Information über die Probleme der Verbraucher und durch die Einsparung von Haushaltsmitteln für die Förderung der Verbraucherarbeit und die Verbraucherorganisationen gewinnen durch eine größere Unabhängigkeit und Sicherheit der Finanzierung. Nur die bisher unlauteren Anbieter verlieren, aber auch nicht mehr als ihnen durch ihr unlauteres Verhalten an Gewinn zugeflossen ist.

8 Gegenüberstellung der ursprünglich geplanten zu den tatsächlich erreichten Zielen; ggf. mit Hinweisen auf weitere Fragestellungen

Die ursprünglich auf die drei Verbraucherorganisationen vzbv, Stiftung Warentest und Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen beschränkte Betrachtung wurde u. a. um die Darstellung der Verbraucherzentralen der anderen Bundesländer sowie des Europäischen Verbraucherzentrums Deutschland erweitert. Ursächlich für das modifizierte Vorgehen war die Tatsache, dass sich die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen ganz erheblich von den anderen Verbraucherzentralen unterscheidet, nicht nur in Bezug auf die für die Verbraucherarbeit zur Verfügung stehenden Mittel, sondern auch hinsichtlich des Ansatzes, der in der Verbraucherarbeit verfolgt wird. Des Weiteren hat sich gezeigt, dass aktuelle Entwicklungen auf europäischer Ebene für die Fragestellung von entscheidender Bedeutung sind. Es hat sich hierdurch zwar der Umfang der Analyse erweitert, die Ziele und die Fragestellung sind jedoch weiterhin gleich geblieben.

Es besteht in Deutschland, im Gegensatz zu anderen untersuchten Ländern, eine institutionelle Dreiteilung in der Verbraucherarbeit. Im Rahmen dieser Arbeitsteilung konzentriert sich der vzbv auf die Vertretung der Interessen und Rechte der Verbraucher in der Öffentlichkeit und gegenüber Gesetzgebung, Verwaltung, Justiz, Unternehmen und Wirtschaftsverbänden auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Darüber hinaus ist der vzbv als Dachorganisation der deutschen Verbraucherverbände auch für die Koordination der Verbraucherarbeit der sechzehn Verbraucherzentralen zuständig. Der vzbv ist auf eine öffentliche Finanzierung auf Grund seines Aufgabenspektrums angewiesen. Diese ist auch durch die gesellschaftlichen Funktionen, die der vzbv übernimmt, gerechtfertigt. In einigen anderen Ländern werden diese Aufgaben von staatlichen Ministerien oder Einrichtungen wahrgenommen. Die Verbraucherzentralen sind, im Gegensatz zu dem vzbv, für die Verbraucher die direkten Ansprechpartner vor Ort. Verbraucher kommen vor allem mit ihren Beschwerden und Sorgen zu den Verbraucherzentralen, suchen hier aber auch eine unabhängige und kompetente Beratung. Soweit Beratungsleistungen im Rahmen der individuellen Verbraucherberatung erbracht werden, können und werden hierfür von den jeweiligen Verbrauchern Entgelte erhoben. Hier ist das Finanzierungspotential weitgehend ausgeschöpft. Die Aufgaben der Verbraucherzentralen liegen jedoch vor allem in der Unterstützung und Hilfe bei Beschwerden von Ver-

brauchern sowie in der individuellen Verbraucherberatung, die durch den vzbv nicht geleistet wird. Verbraucherzentralen haben eine ganz wichtige Funktion im Rahmen des gesellschaftlichen Beschwerdemanagements. Dies hat die Europäische Kommission bereits erkannt. Es gilt, diese Entwicklung auch in Deutschland voranzutreiben. Hierfür sind zusätzliche Mittel notwendig. Das gesellschaftliche Verbraucherbeschwerdemanagement ist Teil einer verbraucherorientierten Politik. Die Stiftung Warentest konzentriert sich auf Warentests und die generelle Verbraucherinformation. Eine Finanzierung durch Eigenmittel ist für die Aufgaben, die durch die Stiftung Warentest erfüllt werden, noch am ehesten möglich. Zudem ist eine Kompensation für den Verzicht auf Anzeigen sicherlich angebracht. Im Rahmen dieses Forschungsvorhabens wurde diese institutionelle Dreiteilung nicht weiter hinterfragt.

Als eine sehr viel versprechende Finanzierungsmöglichkeit für die Arbeit der Verbraucherorganisationen hat sich im Verlauf der Untersuchung die Finanzierung durch Straf- und Bußgelder herausgestellt. Hierauf wurde bereits in der Leistungsbeschreibung explizit Bezug genommen, als darauf hingewiesen wurde, dass das System der Erhebung und Verteilung von Buß- und Strafgeldern des italienischen Wettbewerbsrechts in der Analyse zu berücksichtigen ist. Diese Buß- und Straf gelder könnten zum Aufbau einer Stiftung genutzt werden. Für einen detaillierten Vorschlag, wie diese Gelder für die Finanzierung der Verbraucherarbeit verwendet werden könnten, wäre zu untersuchen, in welcher Form die bestehende Gesetzesgrundlage zu modifizieren ist. Eine juristische Analyse unter einer Einbeziehung verfassungs-, wettbewerbs-, haushalts- und steuerrechtlicher Expertise wäre hier angebracht. Es wären konkrete Gesetzesvorschläge bzw. Gesetzesänderungen vorzunehmen. Doch dies geht über die Aufgabenstellung des vorliegenden Gutachtens hinaus und könnte nur von einer Gruppe von Juristen mit der Expertise in den jeweiligen rechtlichen Spezialgebieten erfolgen und konnte nicht im Rahmen dieses Projektes geleistet werden. Weiterhin wären die ökonomischen Anreize in diesem System so auszugestalten, dass diese anreizkompatibel sind, es kommt zu dem gesellschaftlich effizienten Umfang der Tätigkeiten der betroffenen Personengruppen, sei dies die Klagetätigkeit oder das Vergehen gegen Gesetze. Um zu untersuchen, wie die Mittel in diese Stiftung fließen und wie die Verteilung der Mittel aus der Stiftung erfolgen sollten, wäre eine ökonomische Analyse der Anreizstrukturen angebracht.

9 Literatur

9.1 Literaturverzeichnis

Agenzia della Entrate (2007): 5 per mille, in arrivo 328,9 milioni su volontariato, ricerca e Comuni. Pressemitteilung vom 12.10.2007.

Akerlof, George A. (1970): The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. In: Quarterly Journal of Economics, Jg. 84, H. 3, S. 488–500.

Albert, Judith; Reuter, Susanne; Schlüpen, Norbert; Schwedersky, Thomas (2006): Erbschaftsfundraising. In: Fundraising-Akademie (Hrsg.): Fundraising. Handbuch für Grundlagen, Strategien und Methoden. 3., aktualisierte Auflage. Wiesbaden: Gabler, S. 396–409.

Andreasen, Alan R. (1996): Profits for Nonprofits: Find a Corporate Partner. In: Harvard Business Review, Jg. 74, H. 6, S. 47–59.

Andreoni, James (1989): Giving with Impure Altruism: Applications to Charity and Ricardian Equivalence. In: Journal of Political Economy, Jg. 97, H. 6, S. 1447–1458.

Andreoni, James (1990): Impure Altruism and Donations to Public Goods: A Theory of warm-glow Giving. In: Economic Journal, Jg. 100, H. 401, S. 464–477.

Arbeitsgemeinschaft Mess- und Eichwesen (2009): Kommentierte Bundesübersicht über Füllmengenkontrollen von Fertigpackungen für den Zeitraum 01.01.2008 – 31.12.2008. Online verfügbar unter <http://www.agme.de>.

Arkenstette, Matthias (2005): Reorientation in Consumer Policy - Challenges and Prospects From the Perspective of Practical Consumer Advice Work. In: Journal of Consumer Policy, Jg. 28, H. 3, S. 361–370.

Arndt, Hans-Wolfgang (1993): Zur Kompetenz des Bundes zur Finanzierung von Verbraucherzentralen. In: Verbraucher und Recht, Jg. 8, H. 4, S. 189–204.

Auer, Ludwig von; Kalusche, Andreas (2007): Spendenaufkommen, Steueraufkommen und Staatsausgaben: Eine empirische Analyse. In: Walz, W. Rainer; Auer, Ludwig von; Hippel, Thomas von (Hrsg.): Spenden- und

Gemeinnützigkeitsrecht in Europa. Rechtsvergleichende, rechtsdogmatische, ökonometrische soziologische Untersuchungen. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 13–86.

Augsten, Ursula (2008): Steuerrecht in Nonprofit-Organisationen. Wiesbaden: Betriebswirtschaftlicher Verlag Gabler.

Auten, Gerald E.; Joulfaian, David (1996): Charitable contributions and intergenerational transfers. In: *Journal of Public Economics*, Jg. 59, H. 1, S. 55–68.

Auten, Gerald E.; Sieg, Holger; Clotfelter, Charles T. (2002): Charitable Giving, Income, and Taxes: An Analysis of Panel Data. In: *The American Economic Review*, Jg. 92, H. 1, S. 371–382.

Bahr, Martin (2003): Missbrauch der wettbewerbsrechtlichen Abmahnung im Bereich des Internet. Frankfurt am Main: Lang.

Barman, Emily A. (2002): Asserting Difference: The Strategic Response of Nonprofit Organizations to Competition. In: *Social Forces*, Jg. 80, H. 4, S. 1191–1222.

Becker, Tilman (2000a): Principles of EU food policy. In: Becker, Tilman (Hrsg.): *Quality policy and consumer behaviour in the European Union*. Kiel: Wissenschaftsverlag Vauk, S. 15–34.

Becker, Tilman (Hrsg.) (2000b): *Quality policy and consumer behaviour in the European Union*. Kiel: Wissenschaftsverlag Vauk.

Becker, Tilman (2006): Die CMA auf dem Prüfstand. Institut für Agrarpolitik und Landwirtschaftliche Marktlehre. Hohenheimer Agrarökonomische Arbeitsberichte, 14. Stuttgart: Universität Hohenheim. Online verfügbar unter <https://marktlehre.uni-hohenheim.de>.

Becker, Tilman (2009): Wie weit geht der Ermessensspielraum des Gesetzgebers bei der Regulierung des Glücksspielmarktes? In: *Zeitschrift für Wett- und Glücksspielecht*, Jg. 4, H. 1, S. 1-7.

Bellezza, Enrico; Kilian, Michael; Vogel, Klaus (2003): *Der Staat als Stifter. Stiftungen als Public-Private Partnerships im Kulturbereich*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann-Stiftung

Benner, Eckhard; Weiser, Beate (2009): Verbraucherberatung als Instrument einer Verbraucherpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft. In: DIW Vierteljahrsheft zur Wirtschaftsforschung, H. 3. In Druck.

Billeter, Hanspeter; List-Gessler, Brigitte (2006): Bußgeldmarketing. In: Fundraising-Akademie (Hrsg.): Fundraising. Handbuch für Grundlagen, Strategien und Methoden. 3., aktualisierte Auflage. Wiesbaden: Gabler, S. 410–420.

BKK Bundesverband (2007): vzbv und Betriebskrankenkassen starten bundesweite Telefon-Hotline zur Pflege. Pressemitteilung vom 11.05.2007.

Blaschek, Beate; Reiffenstein, Maria; Mayer, Gottfried (2004): Konsumentenpolitik im Spannungsfeld von Liberalisierung und sozialer Verantwortung. Festschrift für Gottfried Mayer. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag.

Borchert, Günter (2008): Kein Rückzug der Politik aus der Finanzierung des nichtstaatlichen Verbraucherschutzes! In: Zeitschrift für Rechtspolitik, H. 4, S. 118–121.

Bornecke, Jürgen (1982): Handbuch der Verbraucherinstitutionen. Bonn: Verlag Information für die Wirtschaft.

Bornecke, Jürgen (1986): Verbraucherorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland - eine kritische Analyse, Kiel.

Braunmühl, Patrick von (2006): Aktueller Bericht aus der Praxis. In: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.): Kollektive Rechtsdurchsetzung – Chancen und Risiken. Internationales Symposium Bamberg 20. bis 21. Februar 2006, S. 15–23.

Brooks, Arthur C. (2000): Is There a Dark Side to Government Support for Nonprofits. In: Public Administration Review, Jg. 60, H. 3, S. 211–218.

Brooks, Arthur C. (2003): Do Government Subsidies to Nonprofits Crowd Out Donations Or Donors. In: Public Finance Review, Jg. 31, H. 2, S. 166–179.

Brooks, Arthur C. (2004): The effects of public policy on private charity. In: Administration & Society, Jg. 36, H. 2, S. 166–185.

Brunetti, Michael J. (2005): The Estate Tax and Charitable Bequests: Elasticity Estimates Using Probate Records. In: National Tax Journal, Jg. 58, H. 2, S. 165–188.

Bundesamt für Justiz (2009): Liste qualifizierter Einrichtungen nach § 4 des Unterlassungsklagengesetzes (UKlaG). Stand 22. Juni 2009. Online verfügbar unter <http://www.bundesjustizamt.de>.

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (o.J.a): Finanzierung. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht. Online verfügbar unter <http://www.bafin.de>.

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (o.J.b): Geschichte. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht. Online verfügbar unter <http://www.bafin.de>.

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (o.J.c): Aufgaben. Online verfügbar unter <http://www.bafin.de>.

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (o.J.d): Bankenaufsicht. Online verfügbar unter <http://www.bafin.de>.

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (o.J.e): Die BaFin stellt sich vor. Online verfügbar unter <http://www.bafin.de>.

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (o.J.f): Die Wertpapieraufsicht / das Asset-Management. Online verfügbar unter <http://www.bafin.de>.

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (o.J.g): Querschnittsaufgaben. Online verfügbar unter <http://www.bafin.de>.

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (o.J.h): Versicherungsaufsicht. Online verfügbar unter <http://www.bafin.de>.

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (2006): Jahresrechnung 2005. Online verfügbar unter <http://www.bafin.de>.

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (2007): Jahresrechnung 2006. Online verfügbar unter <http://www.bafin.de>.

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (2008a): Jahresbericht 2007. Online verfügbar unter <http://www.bafin.de>.

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (2008b): Jahresrechnung 2007. Online verfügbar unter <http://www.bafin.de>.

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (2008c): Jahresrechnung 2007 Enforcement. Online verfügbar unter <http://www.bafin.de>.

Bundeskartellamt (2009): Das Bundeskartellamt in Bonn. Organisation, Aufgaben und Tätigkeiten. Stand März 2009. Online verfügbar unter <http://www.bundeskartellamt.de>.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Kollektive Rechtsdurchsetzung – Chancen und Risiken. Internationales Symposium Bamberg 20. bis 21. Februar 2006

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009): Besseres Recht - bessere Rechtsdurchsetzung. Bamberger Verbraucherrechtstage 2009.

Bundesministerium für Soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz (2007): Ein Überblick. Online verfügbar unter <http://www.bmsk.gv.at>.

CDU Deutschland; CSU Landesleitung; SPD Deutschland (2005): Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005. Online verfügbar unter <http://www.bundesregierung.de>.

Chau, Nancy H.; Huysentruyt, Marieke (2006): Nonprofits and public good provision: A contest based on compromises. In: *European Economic Review*, Jg. 50, H. 8, S. 1909–1935.

Chaves, Mark; Stephens, Laura; Galaskiewicz, Joseph (2004): Does Government Funding Suppress Nonprofits' Political Activity. In: *American Sociological Review*, Jg. 69, S. 292–316.

Commission of European Communities (2009): Communication from the Commission – Monitoring consumer outcomes in the Single Market: the Consumer Markets Scoreboard – COM (2009)25 final of 28/1/2009.

Consumentenautoriteit (o.J.a): 2008 Agenda. Online verfügbar unter <http://www.consumentenautoriteit.nl>.

Consumentenautoriteit (o.J.b): Consuwijzer. Online verfügbar unter <http://www.consuwijzer.nl>.

Consumentenautoriteit (o.J.c): For fair trade between companies and consumers. Online verfügbar unter <http://www.consumentenautoriteit.nl>.

Consumentenautoriteit (o.J.d): Over de consumentenautoriteit. Online verfügbar unter www.consumentenautoriteit.nl.

Consumentenautoriteit (2007): Consumer Authority Consultation Document. Online verfügbar unter <http://www.consumentenautoriteit.nl>.

Consumentenautoriteit (2008): Jaarverslag 2007. Online verfügbar unter <http://www.consumentenautoriteit.nl>.

Consumentenbond (o.J.a): Statuten. Online verfügbar unter <http://www.consumentenbond.nl>.

Consumentenbond (o.J.b): Word lid van de Consumentenbond. Online verfügbar unter <http://www.consumentenbond.nl>.

Consumentenbond (2007): Jaarverslag 2006. Online verfügbar unter <http://www.consumentenbond.nl>.

Consumentenbond (2008): Jaarverslag 2007. Online verfügbar unter <http://www.consumentenbond.nl>.

Consumer Direct (o.J.): About Consumer Direct, Online verfügbar unter <http://www.consumerdirect.gov.uk>.

Consumer Direct, Consumer Focus (2008): New help for consumers of energy and postal services. Guidance to advisers. Online verfügbar unter <http://www.consumerfocus.org.uk>.

Consumer Focus (o.J.): Campaigning for a fair deal. Online verfügbar unter <http://www.consumerfocus.org.uk>.

Consumer Focus (2008): Consumer Focus Work Programme to March 2010. Online verfügbar unter <http://www.consumerfocus.org.uk>.

Day, Kathleen M.; Devlin, Rose Anne (2004): Do Government Expenditures Crowd Out Corporate Contributions. In: Public Finance Review, Jg. 32, H. 4, S. 404–425.

De Vita, Carol J.; Twombly, Eric C. (2005): Who Gains from Charitable Tax Credit Programs. The Arizona Model. In: Public Administration Review, Jg. 65, H. 1, S. 57–63.

Department for Business, Innovation and Skills (o.J.a): Ministerial Team. Online verfügbar unter <http://www.berr.gov.uk>.

Department for Business, Innovation and Skills (o.J.b): BIS Delivery Partners. Online verfügbar unter <http://www.berr.gov.uk>.

Department of Trade and Industry (2005): A fair deal for all. Extending Competitive Markets: Empowered Consumers, Successful Business. Online verfügbar unter <http://www.berr.gov.uk>.

Deutscher Bundesrat (1992): Entschließung des Bundesrates zur Fortführung der Förderung der Verbraucherzentralen durch den Bund. Beschluß des Bundesrates. Drucksache 475/92 vom 25.09.1992. Deutscher Bundesrat. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21.web>.

Deutscher Bundestag (1978): Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Bundeshaushaltsrechnung (einschließlich der Bundesvermögensrechnung) für das Haushaltsjahr 1976. Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof. Bundestagsdrucksache 8/2124 vom 25.09.1978. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21.web>.

Deutscher Bundestag (1991a): Streichung der Bundesmittel für die Verbraucherzentralen. Ausführungen des Bundesrechnungshofes zur Ernährungsberatung. Fragestunde. Schriftliche Anfrage 43,44 Lieselott Blunck, SPD und Schriftliche Antwort Dr. Erich Riedl, Parlamentarischer Staatssekretär Bundesministerium für Wirtschaft. Drucksache 12/352 vom 12.04.1991. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21.web>.

Deutscher Bundestag (1991b): Finanzielle Absicherung der Verbraucherberatung. Kleine Anfrage der Abgeordneten Liselotte Blunck, SPD, weiterer Abgeordneter und

der Fraktion der SPD. Bundestagsdrucksache 12/444 vom 25.04.1991. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21.web>.

Deutscher Bundestag (1991c): Finanzielle Absicherung der Verbraucherberatung. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Abgeordneten Liselotte Blunck, SPD, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD. Bundestagsdrucksache 12/534 vom 31.05.1991. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21.web>.

Deutscher Bundestag (1995): Förderung der Verbraucherberatungsstellen. Mittel für 1996 und 1997. Schriftliche Anfrage 25,26 Monika Heubaum, SPD und Schriftliche Antwort Dr. Heinrich Leonhard Kolb, Parlamentarischer Staatssekretär Bundesministerium für Wirtschaft. Bundestagsdrucksache 13/2113 vom 04.08.1995. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21.web>.

Deutscher Bundestag (1996): Vorsorgende Verbraucherpolitik. Antrag der Abgeordneten Lilo Blunck, SPD, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD. Drucksache 13/5337 vom 24.07.1996. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21.web>.

Deutscher Bundestag (1997): Vorsorgende Verbraucherpolitik. Stenographischer Bericht der 194. Sitzung. Tagesordnungspunkt 6: Antrag der Abgeordneten Lilo Blunck, Hans-Werner Bertl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD (Drucksache 13/5337). Plenarprotokoll 13/194 vom 01.10.1997. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21.web>.

Deutscher Bundestag (1998): Vorsorgende Verbraucherpolitik. Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft zu dem Antrag der Abgeordneten Lilo Blunck, Hans-Werner Bertl, Edelgard Bulmahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD. Drucksache 13/10381 vom 07.04.1998. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21.web>.

Deutscher Bundestag (1999a): Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss) 1. zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 14/1245 – Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Krankenversicherung ab dem Jahr 2000 (GKV-Gesundheitsreform 2000) 2. zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung –

Drucksache 14/1721 – Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Krankenversicherung ab dem Jahr 2000 (GKV-Gesundheitsreform 2000). Drucksache 14/1977 vom 03.11.1999. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21.web>.

Deutscher Bundestag (1999b): Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Krankenversicherung ab dem Jahr 2000 (GKV-Gesundheitsreform 2000). Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 14/1245 vom 23.06.1999. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21.web>.

Deutscher Bundestag (2001): Gutachten 2000/2001 des Sachverständigenrates für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen. Bedarfsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 14/5660 vom 21.03.2001. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21.web>.

Deutscher Bundestag (2003a): Gutachten 2003 des Sachverständigenrates für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen. Finanzierung, Nutzerorientierung und Qualität. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 15/530 vom 26.02.2003. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21.web>.

Deutscher Bundestag (2003b): Maßnahmen zur Stabilisierung der finanziellen Situation von Verbraucherberatung und Verbraucherinformation, ggf. in Zusammenarbeit mit den Ländern. Schriftliche Anfrage 86,87 Gudrun Kopp, FDP und Schriftliche Antwort Matthias Berninger, Parlamentarischer Staatssekretär Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft. Bundestagsdrucksache 15/1474 vom 08.08.2003. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21.web>.

Deutscher Bundestag (2003c): Entwurf eines Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG). Gesetzentwurf der Bundesregierung. Bundestagsdrucksache 15/1487 vom 22.08.2003. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21.web>.

Deutscher Bundestag (2007a): Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 2005/2006 sowie über die Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet und Stellungnahme der Bundesregierung. Unterrichtung durch die

Bundesregierung. Drucksache 16/5710 vom 15.06.2007. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21.web>.

Deutscher Bundestag (2007b): Förderung der Verbraucherberatung. Öffentliche Anhörung. Protokoll Nr. 16/49 vom 20.06.2007. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21.web>.

Deutscher Bundestag (2007c): Verbraucherpolitische Zwischenbilanz. Kleine Anfrage der Abgeordneten Bärbel Höhn, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 16/6377 vom 17.09.2007. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21.web>.

Deutscher Bundestag (2007d): Verbraucherpolitische Zwischenbilanz. Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Bärbel Höhn, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 16/6760 vom 23.10.2007. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21.web>.

Deutscher Bundestag (2008): Verbraucherpolitischer Bericht 2008. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 16/9163 vom 24.04.2008. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21.web>.

Dittschar, Frank (2007): Gewinnabschöpfung nach § 10 UWG. innovativ, aber unausgereift, Köln.

Dolnicar, Sara; Irvine, Helen; Lazarevski, Katie (2008): Mission or money? Competitive challenges facing public sector nonprofit organisations in an institutionalised environment. In: *International Journal of Nonprofit & Voluntary Sector Marketing*, Jg. 13, H. 2, S. 107–117.

Ebling, Klaus (2007): Stiftung zur Förderung der Kunst - Ein Modell mit Zukunft. In: *Finanz-Rundschau*, H. 12, S. 565–577.

Europäische Union (2008): Verbraucher: Kommission gibt Startschuss für ein neues System zur Beobachtung von Verbrauchermärkten. Pressemitteilung IP/08/157 Brüssel vom 31. Januar 2008. Online verfügbar unter <http://europa.eu>.

European Commission. Directorate General for Health and Consumers (2009a): Country Profile - Austria. Stand Januar 2009. Online verfügbar unter <http://ec.europa.eu>.

European Commission. Directorate General for Health and Consumers (2009b): Country Profile - Italy. Stand Januar 2009. Online verfügbar unter <http://ec.europa.eu>.

European Commission. Directorate General for Health and Consumers (2009c): Country Profile - United Kindom. Stand Februar 2009. Online verfügbar unter <http://ec.europa.eu>.

European Commission. Directorate General for Health and Consumers (2009d): Green Paper On Consumers Collective Redress - Response. Stand 25.05.2009. Online verfügbar unter <http://ec.europa.eu>.

Förderverein der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. (o.J.): Unsere Kraft - Ihre Stärke. Werden Sie Mitglied im Förderverein der Verbraucherzentrale. Online verfügbar unter <http://www.vz-nrw.de>.

Förderverein der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. (2008a): Projekt ANFIV – Anbietermitfinanzierung der Verbraucherarbeit als gesellschaftliches Engagement von Unternehmen. Zwischenbericht vom Januar 2008.

Förderverein der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. (2008b): Spendeneingänge. Stand 23.05.2008. Online verfügbar unter <http://www.vz-nrw.de>.

Förderverein der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. (2009): Spendeneingänge. Stand 28.04.2009. Online verfügbar unter <http://www.vz-nrw.de>.

Freie und Hansestadt Hamburg (2008): Bußgeldfonds 2007: Hamburgs Justiz unterstützt gemeinnützige Einrichtungen mit 1,1 Millionen Euro. Pressemitteilung vom 21.02.2008. Online verfügbar unter <http://www.hamburg.de>.

Freie und Hansestadt Hamburg (2009): Bußgeldfonds 2008: Hamburgs Justiz unterstützt gemeinnützige Einrichtungen mit 1,4 Millionen Euro. Pressemitteilung vom 23.02.2009. Online verfügbar unter <http://www.hamburg.de>.

Friebertshäuser, Barbara (2003): Interviewtechniken - ein Überblick. In: Friebertshäuser, Barbara; Prengel, Annedore (Hrsg.): Handbuch qualitative

Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft. Studienausgabe. Weinheim: Juventa-Verlag, S. 371–395.

Friebertshäuser, Barbara; Prengel, Annedore (2003): Handbuch qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft. Studienausgabe. Weinheim: Juventa-Verlag

Fundraising-Akademie (2006): Fundraising. Handbuch für Grundlagen, Strategien und Methoden. 3., aktualisierte Auflage. Wiesbaden: Gabler.

Fundraising Akademie gGmbH (o.J.): Rechtliche Grundlagen für Bußgeldmarketing. Online verfügbar unter <http://www.fundraisingpraxis.de>.

García, Inmaculada; Marcuello, Carmen (2001): A Household Model of charitable Contributions and Tax Incentives. In: Annals of Public and Cooperative Economics, Jg. 72, H. 2, S. 159–181.

Gesundheit Berlin (2007): Dokumentation 12. bundesweiter Kongress Armut und Gesundheit. Berlin.

Gollenstede, Reiner; Schaffartzik, Karl-Heinz (1983): Ein Modell zur Beteiligung des Verbrauchers an den Kosten der Verbraucherarbeit. In: Rock, Reinhard; Schaffartzik, Karl-Heinz (Hrsg.): Verbraucherarbeit Herausforderungen der Zukunft. Dialog zwischen Praxis und Wissenschaft. Frankfurt/Main: Campus Verlag, S. 300–308.

Gunder, Klaus (2000): Förderung der Verbraucher- und Patientenberatung. In: Die Ersatzkasse, H. 4, S. 137–138.

Hagen, Kornelia (2008): Verbraucherinformation und -beratung. Finanzierung umstritten. In: DIW Wochenbericht, Jg. 75, H. 21, S. S. 278-285.

Haibach, Marita (2002): Handbuch Fundraising. Spenden, Sponsoring, Stiftungen in der Praxis. Vollständig überarbeitete und aktualisierte Neuauflage. Frankfurt/Main: Campus-Verlag.

Halfar, Bernd (1999): Finanzierung sozialer Dienste und Einrichtungen. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Halfar, Bernd (1999): Finanzierungsarten und Finanzierungsformen in der Sozialen Arbeit. In: Halfar, Bernd (Hrsg.): Finanzierung sozialer Dienste und Einrichtungen. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 43–64.

Heidemann-Peuser, Helke (2009): Die Verbraucherverbandsklage ist ein unverzichtbares Instrument der kollektiven Rechtsdurchsetzung in Deutschland. In: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.): Besseres Recht - bessere Rechtsdurchsetzung. Bamberger Verbraucherrechtstage 2009, S. 58–62.

Hennerkes, Christian (2002): Medienfonds als Finanzierungsinstrument für deutsche Kinospiefilmproduktionen. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Hodge, Matthew M.; Piccolo, Ronald F. (2005): Funding Source, Board Involvement Techniques, and Financial Vulnerability in Nonprofit Organizations. A Test of Resource Dependence. In: Nonprofit Management and Leadership, Jg. 16, H. 2, S. 171–190.

Hölling, Günter (2007): Unabhängige Patientenberatung: Zweite Phase Modellprojekt § 65 b SGB V. In: Gesundheit Berlin (Hrsg.): Dokumentation 12. bundesweiter Kongress Armut und Gesundheit. Berlin.

Il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (2007): Tuttoconsumatori 2007. Online verfügbar unter <http://www.tuttoconsumatori.it>.

Jarras, Hans D. (2007): Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr. Rechtsgutachten vom Mai 2007.

Justizministerium Baden-Württemberg (2009): Gerichte und Staatsanwaltschaften des Landes Baden-Württemberg haben im Jahr 2008 über 27,5 Millionen Euro Geldauflagen in Straf- und Gnadensachen festgesetzt. Pressemitteilung des Justizministeriums Baden-Württemberg vom 20.04.2009. Online verfügbar unter <http://www.jum.baden-wuerttemberg.de>.

Kaiser, Bernd (1999): Die Vertragsstrafe im Wettbewerbsrecht. Köln: Heymann.

Kampeter, Steffen; Klöckner, Julia (2008): Union sorgt für Unabhängigkeit der Stiftung Warentest. Verbraucherschutz ist keine rot-grüne Erfindung. Pressemitteilung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 21.11.2008.

Kilian, Michael (2003): Stiftungerrichtung durch die öffentliche Hand. In: Bellezza, Enrico; Kilian, Michael; Vogel, Klaus (Hrsg.): Der Staat als Stifter. Stiftungen als Public-Private Partnerships im Kulturbereich. Gütersloh: Verlag Bertelsmann-Stiftung, S. 11–134.

Kohl, Helmut; Walz, Rainer (Hrsg.): Zwischen Markt und Staat. Gedächtnisschrift für Rainer Walz. Köln: Heymann

Köhler, Helmut; Bornkamm, Joachim; Baumbach, Adolf; Hefermehl, Wolfgang (2007): Wettbewerbsrecht. Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, Preisangabenverordnung, Unterlassungsklagengesetz. 25., neu bearbeitete Auflage. München: Beck.

Kollmann, Karl (2004): Verbraucherpolitik in Österreich: Institutionen, Praxis, Theorie: Ein kleiner Rück- und Ausblick. In: Blaschek, Beate; Reiffenstein, Maria; Mayer, Gottfried (Hrsg.): Konsumentenpolitik im Spannungsfeld von Liberalisierung und sozialer Verantwortung. Festschrift für Gottfried Mayer. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, S. 101–113.

Kommission der europäischen Gemeinschaften (2008): Grünbuch über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher. Kommission der europäischen Gemeinschaften. Brüssel, den 27.11.2008 KOM(2008) 794 endgültig.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009a): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Überwachung von verbraucherrelevanten Ergebnissen im Binnenmarkt. Zweite Ausgabe des Verbraucherbarometers. Brüssel, den 28.01.2009 KOM(2009) 25 endgültig.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009b): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Über eine harmonisierte

Methodik zur Klassifizierung und Meldung von Verbraucherbeschwerden und Verbraucheranfragen. Brüssel, den 07.07.2009 KOM(2009) 346 endgültig.

Landtag Nordrhein-Westfalen (1992): Vorsorgender Verbraucherschutz: Motor für Wirtschaft und Umwelt - Konzept für die Verbraucherpolitik 2000 in NRW. Antrag der Fraktion der SPD. Drucksache 11/4522 vom 16.10.1992. Online verfügbar unter <http://www.landtag.nrw.de>.

Landtag Nordrhein-Westfalen (1993): Vorsorgender Verbraucherschutz: Motor für Wirtschaft und Umwelt - Konzept für die Verbraucherpolitik 2000 in NRW. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie zu dem Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 11/4522. Drucksache 11/5414 vom 03.05.1993. Online verfügbar unter <http://www.landtag.nrw.de>.

Le Service Public Fédéral Belge (o.J.): Le portail Belgium.be. Online verfügbar unter <http://www.belgium.be/fr>.

Lechner, Reiter & Riesenfelder Sozialforschung OEG (2005): Grundsätzliche Organisationsform des Konsumentenschutzes in Österreich - Executive Summary. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz. Unter Mitarbeit von Irene Kessler, Ferdinand Lechner und Hans Peter Lehofer. Wien.

Lichtenstein, Donald R.; Drumwright, Minette E.; Braig, Bridgette M. (2004): The Effect of Corporate Social Responsibility on Customer Donations to Corporate-Supported Nonprofits. In: *Journal of Marketing*, Jg. 68, S. 16–32.

Marsden, Chris (2005): In Defence of Corporate Responsibility. In: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik*, Jg. 6, H. 3, S. 359–373.

Martínez, Carmen Valor (2003): Social Alliance for Fundraising: How Spanish Nonprofits Are Hedging the Risks. In: *Journal of Business Ethics*, Jg. 47, H. 3, S. 209–222.

Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (2003): Das ExpertInneninterview - Wissenssoziologische Voraussetzungen und methodische Durchführung. In: Friebertshäuser, Barbara; Prengel, Annedore (Hrsg.): *Handbuch qualitative*

Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft. Studienausgabe. Weinheim: Juventa-Verlag, S. 481–491.

Meyer-Seitz, Christian (2009): Stellungnahme der Bundesregierung zum Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher. In: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.): Besseres Recht - bessere Rechtsdurchsetzung. Bamberger Verbraucherrechtstage 2009, S. 102–109.

Micklitz, Hans-Wolfgang; Stadler, Astrid (2005): Das Verbandsklagerecht in der Informations- und Dienstleistungsgesellschaft. Gutachten im Auftrag des BMVEL. Endbericht.

Ministerie van Economische Zaken (2008): Consumentenbeleid. Stand 19.09.2008. Online verfügbar unter <http://www.ez.nl>.

Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2009): Schlichtungsstelle Nahverkehr. Initiative des Ministeriums für Bauen und Verkehr Nordrhein-Westfalen in Kooperation mit dem Verkehrsverbund Rhein-Sieg GmbH KompetenzCenter Marketing NRW. Stand 05.06.2009. Online verfügbar unter <http://www.fachportal.nahverkehr.nrw.de>.

Nassua, Thomas; Lübke, Volkmar (1996): Finanzierung der Verbraucherorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland. Gibt es Alternativen zum bestehenden System. Endbericht zum Forschungsvorhaben Nr. 69/95 im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft. Herausgegeben vom ifo - Institut für Wirtschaftsforschung München.

Neuberger, Julius (2006): Der wettbewerbsrechtliche Gewinnabschöpfungsanspruch im europäischen Rechtsvergleich. Tübingen: Mohr Siebeck.

Neue Verbraucherzentrale in Mecklenburg und Vorpommern e. V. (2008): Geschäftsbericht 2007. Online verfügbar unter <http://www.nvzmv.de>.

Notheis, Dirk (1995): Ansatzpunkte und Strategien zur Akquisition von Unternehmensspenden. Eine explorative Studie zum Spendenmarketing spendenakquirierender Organisationen. Stuttgart: M und P Verlag für Wissenschaft und Forschung.

o. V. (2009): Klage gegen Lissabonner Vertrag: Steinmeier und Schäuble loben Machtzuwachs für EU. Veröffentlichung bei Spiegel Online vom 10.02.2009. Online verfügbar unter <http://www.spiegel.de>.

Oehler, Andreas; Reisch, Lucia A. (2008): Behavioral Economics – eine neue Grundlage für Verbraucherpolitik. Eine Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes. Berlin: Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.

Office of Fair Trading (o.J.a): Making markets work well for consumers. Online verfügbar unter <http://www.oft.gov.uk>.

Office of Fair Trading (o.J.b): The OFT and TSS. Online verfügbar unter <http://www.oft.gov.uk>.

Office of Fair Trading (2008): Annual Report and Resource Accounts 2007–08. Online verfügbar unter <http://www.oft.gov.uk>.

Okten, Cagla; Weisbrod, Burton A. (2000): Determinants of donations in private nonprofit markets. In: Journal of Public Economics, Jg. 75, H. 2, S. 255.

Pelosa, John; Steel, Piers (2005): The Price Elasticities of Charitable Contributions. A Meta-Analysis. In: Journal of Public Policy and Marketing, Jg. 24, H. 2, S. 260–272.

Priller, Eckhard; Sommerfeld, Jana (2005): Wer spendet in Deutschland. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Berlin.

Prognos AG (o.J.): Die unabhängige Patientenberatung in Deutschland. ein Modellprojekt nach § 65b SGB V. Projektskizze. Online verfügbar unter <http://www.aok-bv.de>.

Pues, Lothar (2007): Praxishandbuch Stiftungen. Stiften auch mit kleinem Vermögen. 5., überarbeitete und aktualisierte Auflage. Stuttgart: Deutscher Sparkassen Verlag.

Reetz, Konstantin; Ruzicka, Johannes (2006a): Motive des Gebens und Schenkens von juristischen Personen und Unternehmen. In: Fundraising-Akademie (Hrsg.) (2006): Fundraising. Handbuch für Grundlagen, Strategien und Methoden. 3., aktualisierte Auflage. Wiesbaden: Gabler, S. 254–259.

Reetz, Konstantin; Ruzicka, Johannes (2006b): Motive des Gebens und Schenkens von Privatpersonen. In: Fundraising-Akademie (Hrsg.): Fundraising. Handbuch für Grundlagen, Strategien und Methoden. 3., aktualisierte Auflage. Wiesbaden: Gabler, S. 249–253.

Reiffenstein, Maria; Blaschek, Beate (2007): Konsumentenpolitisches Jahrbuch 2005-2006. Wien: Verlag Österreich.

Rock, Reinhard; Schaffartzik, Karl-Heinz (1983): Verbraucherarbeit Herausforderungen der Zukunft. Dialog zwischen Praxis und Wissenschaft. Frankfurt/Main: Campus Verlag

Säcker, Franz Jürgen (2006): Die Einordnung der Verbandsklage in das System des Privatrechts. München: Beck.

Schaeffer, Doris; Dierks, Marie-Luise; Hurrelmann, Klaus; Keller, Angela; Krause, Holger; Schmidt-Kaehler, Sebastian; Seidel, Gabriele (2004): Evaluation der Modellprojekte zur Patienten- und Verbraucherberatung nach § 65b Sozialgesetzbuch V. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung für die Spitzenverbände der GKV. Universität Bielefeld. Fakultät für Gesundheitswissenschaften. Online verfügbar unter <http://infomed.mds-ev.de>.

Schauhoff, Stephan (2005a): Einleitung. In: Schauhoff, Stephan (Hrsg.): Handbuch der Gemeinnützigkeit. Verein, Stiftung, GmbH, Recht, Steuern, Personal. 2. Aufl. München: Beck, S. 1–27.

Schauhoff, Stephan (2005b): Finanzierung der gemeinnützigen Tätigkeiten. In: Schauhoff, Stephan (Hrsg.): Handbuch der Gemeinnützigkeit. Verein, Stiftung, GmbH, Recht, Steuern, Personal. 2. Aufl. München: Beck, S. 275–367.

Schauhoff, Stephan (Hrsg.) (2005c): Handbuch der Gemeinnützigkeit. Verein, Stiftung, GmbH, Recht, Steuern, Personal. 2. Aufl. München: Beck.

Schauhoff, Stephan (2005d): Stiftungsrecht. In: Schauhoff, Stephan (Hrsg.): Handbuch der Gemeinnützigkeit. Verein, Stiftung, GmbH, Recht, Steuern, Personal. 2. Aufl. München: Beck, S. 110–183.

Schaumburg, Ellen (2006): Die Verbandsklage im Verbraucherschutz- und Wettbewerbsrecht. Ansprüche auf Unterlassung, Widerruf, Beseitigung und Gewinnabschöpfung. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Schiller, Gernot (2000): Sonderabgaben mit einer wirtschaftslenkenden Antriebs- und Sanktionsfunktion in der Wirtschafts- und Finanzverfassung des Grundgesetzes. München: C.H. Beck.

Schuldnerfachberatungszentrum (2008): Schuldnerberatung in Europa. Stand 30.09.2008. Online verfügbar unter <http://www.sfz.uni-mainz.de>.

Schulte, Martin (2008): Grundfragen der Errichtung, Umwandlung und Auflösung von Stiftungen der öffentlichen Hand. In: Kohl, Helmut; Walz, Rainer (Hrsg.): Zwischen Markt und Staat. Gedächtnisschrift für Rainer Walz. Köln: Heymann, S. 689–704.

Selbig, Sabine (2007): Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht in Großbritannien. In: Walz, W. Rainer; Auer, Ludwig von; Hippel, Thomas von (Hrsg.): Spenden- und Gemeinnützigkeitsrecht in Europa. Rechtsvergleichende, rechtsdogmatische, ökonomische soziologische Untersuchungen. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 321–340.

Sociaal-Economische Raad (2007): Der sozialwirtschaftliche Rat der Niederlande. Online verfügbar unter www.ser.nl.

SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie (o.J.a): Bienvenue sur le site du SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie. Online verfügbar unter <http://www.mineco.fgov.be>.

SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie (o.J.b): Le Conseil de la Consommation. Online verfügbar unter <http://www.mineco.fgov.be>.

Stadler, Astrid; Micklitz, Hans-Wolfgang (2003): Der Reformvorschlag der UWG-Novelle für eine Verbandsklage auf Gewinnabschöpfung. In: Wettbewerb in Recht und Praxis, H. 5, S. 559–562.

Staudacher, Richard (2004): Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sonderabgaben. Berlin Heidelberg New York: Springer Verlag.

Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (o.J.):
Geschillencommissie .Online verfügbar unter <http://www.sgc.nl>.

Stiftung Warentest (o.J.a): Shop. Online verfügbar unter <http://www.test.de>.

Stiftung Warentest (o.J.b): Werbung mit Testurteilen. Online verfügbar unter
<http://www.test.de>.

Stiftung Warentest (2005): 40 Jahre Stiftung Warentest, Berlin: Stiftung Warentest.

Stiftung Warentest (2008a): Jahresbericht 2007. Berlin: Stiftung Warentest.

Stiftung Warentest (2008b): Satzung. Stand 01. Januar 2008 Berlin: Stiftung
Warentest.

Stiftung Warentest (2009): Jahresbericht 2008. Berlin: Stiftung Warentest.

Stock, Remmert A. (2001): Wahl der Rechtsform im gemeinnützigen Nonprofit-
Bereich. In: Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht, H. 10, S. 440–459.

Test-Achats (o.J.): Expert - Indépendant - Proche de vous. Online verfügbar unter
<http://www.test-achats.be/>.

Thüringer Justizministerium (2009): 1,86 Millionen Euro gingen an gemeinnützige
Vereine. Pressemitteilung 71/2009 vom 17.04.2009. Online verfügbar unter
<http://www.thueringen.de>.

TNS Infratest (2008): Deutscher Spendenmonitor 2008. Fakten und Trends im
Zeitverlauf. Stand Dezember 2008. Online verfügbar unter [http://www.tns-
infratest.com/](http://www.tns-infratest.com/).

Unabhängige Patientenberatung Deutschland - UPD gGmbH (2008): Unabhängig.
Kompetent. Qualitätsbewusst. Kostenfrei. Stand Februar 2008, Berlin.

University of East Anglia (2008): Benchmarking the performance of the UK
framework supporting consumer empowerment through comparison against relevant
international comparator countries. A report prepared for BERR by the ESRC Centre
for Competition Policy University of East Anglia. Norwich.

Velden, Daniela van der; Januschewski, Rita; Angerhausen, Susanne (2002): Unabhängigkeit und Neutralität – eine Einführung. In: Infodienst Sonderheft des Patientinnen-Netzwerks NRW, H. 2, S. 10–12.

Verbraucherzentrale Baden-Württemberg e. V. (o.J.): Beratungsangebote. Online verfügbar unter <http://www.vz-bawue.de/>.

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (o.J.a): Impressum. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. Online verfügbar unter <http://www.vzbv.de>.

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (o.J.b): Mitgliedsverbände des vzbv - Institutionelle Fördermitglieder. Online verfügbar unter <http://www.vzbv.de>.

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (o.J.c): Mitgliedsverbände des vzbv - weitere Mitgliedsverbände. Online verfügbar unter <http://www.vzbv.de>.

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (o.J.d): Infothek. Online verfügbar unter <http://www.verbraucherinfothek.de>.

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (o.J.e): Wir über uns. Verbraucherbildung beim Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. Online verfügbar unter <http://www.verbraucherbildung.de>.

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (o.J.f): Verbraucherrecht. Online verfügbar unter <http://www.vzbv.de>.

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (2000): Satzung. Stand 01.11.2000 Online verfügbar unter <http://www.vzbv.de>.

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (2003): Verbraucherarbeit - eine Chronologie. Stand 06.04.2003. Online verfügbar unter <http://www.vzbv.de>.

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (2004): Verbraucherschutzindex 2004. Datenanhang. Online verfügbar unter <http://www.vzbv.de>.

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (2005): Die Stimme der Verbraucher. Ziele – Handeln – Perspektiven. Online verfügbar unter <http://www.vzbv.de>.

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (2006): Verbraucherschutzindex 2006. Das verbraucherpolitische Profil der Länder im Vergleich. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. Online verfügbar unter <http://www.vzbv.de>.

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (2007): Netzwerk Pflegeberatung erfolgreich angelaufen. Individuelle Antworten am Telefon – Bestnoten für Berater. Pressemitteilung vom 18.12.2007. Online verfügbar unter <http://www.vzbv.de>.

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (2008a): Das verbraucherpolitische Profil der Länder im Vergleich. Verbraucherschutzindex 2008. Online verfügbar unter <http://www.vzbv.de>.

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (2008b): Die Stimme der Verbraucher. Jahresbericht 2007/2008. Online verfügbar unter <http://www.vzbv.de>.

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (2008c): Konzept-Entwurf des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e. V. und der Verbraucherzentralen für eine Verbraucherzentrale Energiehilfe vom 12.11.2008.

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (2008d): Konzept-Entwurf des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e. V. und der Verbraucherzentralen für eine Verbraucherzentrale Finanzen. Vertrauen im Umgang mit Finanzdienstleistungen wiederherstellen und sichern vom 13.11.2008.

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (2008e): Organigramm. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (2008f): Verbraucherschutz in Deutschland - was meinen die Verbraucher. Ergebnisse einer repräsentativen Verbraucherbefragung. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (2008g): Position paper of the Federation of German Consumer Organisations: Consultation document on developing a harmonised methodology for classifying and reporting consumer complaints across the European Union. 10. October 2008.

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (2009a): 400+ Verbraucherzentrale der Zukunft. Online verfügbar unter <http://www.vzbv.de>.

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (2009b): Kollektive Rechtsdurchsetzung für Verbraucher muss europaweit gestärkt werden. Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes zum Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher vom 27. November 2008. Online verfügbar unter <http://www.vzbv.de>.

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (2009c): Die Stimme der Verbraucher. Jahresbericht 2008/2009. Online verfügbar unter <http://www.vzbv.de>.

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (2009d): Unlautere Werbung: Lidl muss 25.000 Euro an den Staat zahlen. Verbraucherzentrale Bundesverband erreicht erstmals Abschöpfung eines Unrechtsgewinns. Pressemitteilung vom 16.01.2009. Online verfügbar unter <http://www.vzbv.de>.

Verbraucherzentrale Hamburg e. V. (2007): Das Jahr im Blick. Jahresbericht 2006. Online verfügbar unter <http://www.vzhh.de>.

Verbraucherzentrale Hamburg e. V. (2009): Wozu wir nicht beraten. Online verfügbar unter <http://www.vzhh.de>.

Verbraucherzentrale Hessen e. V. (2008): Jahresgeschäftsbericht 2007/2008. Online verfügbar unter <http://www.verbraucher.de>.

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. (o.J.a): Die Beratungsangebote der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen im Überblick. Online verfügbar unter <http://www.vz-nrw.de>.

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. (o.J.b): Energieberatung in der Beratungsstelle. Beratungen. Online verfügbar unter <http://www.vz-nrw.de>.

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. (o.J.c): Entgelte. Online verfügbar unter <http://www.vz-nrw.de>.

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. (o.J.d): Veranstaltungen. Online verfügbar unter <http://www.vz-nrw.de>.

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. (o.J.e): Verbrauchertelefon NRW. Online verfügbar unter <http://www.vz-nrw.de>.

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. (o.J.f): Herzlich willkommen im Ratgeber-Shop! Online verfügbar unter <http://www.vz-nrw.de>.

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. (2007a): Satzung der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. Stand 13.06.2007. Online verfügbar unter <http://www.vz-nrw.de>.

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. (2007b): Wer wir sind. Wie wir arbeiten - Ansprechpartner, Sensor, Themenmotor. Stand 13.08.2007. Online verfügbar unter <http://www.vz-nrw.de>.

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. (2008a): 50 Jahre Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen. Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. Stand 15.08.2008. Online verfügbar unter <http://www.vz-nrw.de>.

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. (2008b): Geschichte. Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. Stand 15.08.2008. Online verfügbar unter <http://www.vz-nrw.de>.

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. (2008c): Jahresbericht 2007. Online verfügbar unter <http://www.vz-nrw.de>.

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. (2008d): Spenden 2007. Stand 23.05.2008. Online verfügbar unter <http://www.vz-nrw.de>.

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. (2008e): Chronik. Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. Stand 20.08.2008. Online verfügbar unter <http://www.vz-nrw.de>.

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. (2008f): Verbraucherzentrale NRW und WDR starten Service-Kooperation zum Thema Rundfunkgebühren: Direkte und neutrale Anlaufstelle für alle Fragen. Pressemitteilung vom 19.06.2008. Online verfügbar unter <http://www.vz-nrw.de>.

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. (2008g): Mietrechtsberatung. Stand 24.06.2008. Online verfügbar unter <http://www.vz-nrw.de>.

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. (2008h): Wer wir sind. Was wir bieten - Beratung, Information, Hilfestellung. Stand 18.02.2008 Online verfügbar unter <http://www.vz-nrw.de>.

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. (2009a): Jahresbericht 2008. Online verfügbar unter <http://www.vz-nrw.de>.

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. (2009b): Spenden 2008. Stand 28.04.2009. Online verfügbar unter <http://www.vz-nrw.de>.

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. (2009c): Folgende Beratungsstellen bieten eine persönliche Beratung zum Thema an. Stand 19.03.2009. Online verfügbar unter <http://www.vz-nrw.de>.

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. (o.J.f): Impressum. Stand 18.02.2009. Online verfügbar unter <http://www.vz-nrw.de>.

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V.; Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2007): Verbraucherschutz gezielt stärken, Informations- und Beratungsangebote für die Verbraucherinnen und Verbraucher in Nordrhein-Westfalen sichern! Vereinbarung zwischen der Landesregierung Nordrhein-Westfalen und der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. vom 31.07.2007. Online verfügbar unter <http://www.vz-nrw.de>.

Verbraucherzentrale Sachsen e. V. (2007): Tätigkeitsbericht 2007. Online verfügbar unter <http://www.verbraucherzentrale-sachsen.de>.

Verbraucherzentralen und Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (2007): Fragenkatalog des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zur Anhörung „Förderung der Verbraucherberatung“ am 20. Juni 2007. Stellungnahme der Verbraucherzentralen und des Verbraucherzentrale Bundesverbandes. Online verfügbar unter <http://www.vzbv.de>.

Verein für Konsumenteninformation (2006): Die Statuten des VKI. Gremien, Aufgaben, Kompetenzen, Organe. Stand 07.04.2006. Online verfügbar unter <http://www.konsument.at>.

Verein für Konsumenteninformation (2008): Tätigkeitsbericht 2007. Online verfügbar unter <http://www.konsument.at>.

Walliser, Björn (1995): Sponsoring. Bedeutung, Wirkung und Kontrollmöglichkeiten. Wiesbaden: Gabler.

Walz, W. Rainer; Auer, Ludwig von; Hippel, Thomas von (2007): Spenden- und Gemeinnützigkeitsrecht in Europa. Rechtsvergleichende, rechtsdogmatische, ökonometrische soziologische Untersuchungen. Tübingen: Mohr Siebeck.

Waters, Richard D. (2008): Applying relationship management theory to the fundraising process for individual donors. In: Journal of Communication Management, Jg. 12, H. 1, S. 73–87.

Weiser, Beate; Gelbrich, Jutta; Bock, Stefan (2007): Diskussionspapier zur Anbietermitfinanzierung vom 21.02.2007.

Wende, Susanne (2006): Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben am Beispiel der Umlage gem. § 17d FinDAG. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Heft 7, S. 765-771.

Westfälische Wilhelms-Universität. Zentrum für Niederlande-Studien (2008): Das Poldermodell. Online verfügbar unter <http://www.niederlandenet.de>.

Which? (o.J.): About Which. Online verfügbar unter <http://www.which.co.uk>.

Which? (2007): Annual Report 2006/07. Online verfügbar unter <http://www.which.co.uk>.

Widhopf, Eva (1990): Verbraucherschutz als öffentliche Aufgabe. In: Hauswirtschaftliche Bildung, H. 2, S. 47–58.

Wigand, Klaus; Haase-Theobald, Cordula; Heuel, Markus; Stolte, Stefan (2007): Stiftungen in der Praxis. Recht, Steuern, Beratung. Wiesbaden: Gabler.

Winter, Stephan (1993): Fondslösungen im Umweltrecht: können Fondsmodelle die Lücken im Umwelthaftungsrecht schließen? Eine Untersuchung aus verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Sicht. Heidelberg: Müller Juristischer Verlag.

Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2006): Die abgabenrechtliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke auf dem Prüfstand. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. August 2006. Bonn: Stollfuß.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2003a): Strategische Grundsätze und Leitbilder einer neuen Verbraucherpolitik. Diskussionspapier des Wissenschaftlichen Beirats für Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMVEL. 15. Juli 2003. Stuttgart-Hohenheim; Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2003b): Verbraucherinformation als Instrument der Verbraucherpolitik. Konzeptpapier des wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMVEL. September 2003. Hannover; Berlin.

Womack, Ryan (2002): Information intermediaries and optimal information distribution. In: Library and Information Science Research, Jg. 24, S. 129–155.

Wöllenstein, Heike (2003): Patienteninformation durch unabhängige Einrichtungen zur Verbraucher- und Patientenberatung. Erste Zwischenergebnisse zur Umsetzung des § 65 b SGB V. Vortrag vom 22.10.2003 im Rahmen der eHealth 2003 - Telematik im Gesundheitswesen. Dresden.

Woodroffe, Geoffrey; Giannouloupoulos, Dimitrios (2003): Comparative study of consumer policy for DTI ompetition Policy Directorate. London.

9.2 Rechtsquellenverzeichnis

Abgabenordnung (AO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), zuletzt durch Artikel 13 Abs. 9 des Gesetzes vom 25. Mai 2009 (BGBl. I S. 1102) geändert.

Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz (AltZertG)vom 26. Juni 2001 (BGBl. I S. 1310, 1322), zuletzt durch Artikel 23 des Gesetzes vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2794) geändert.

Bilanzkontrollkosten-Umlageverordnung (BilKoUmV) vom 9. Mai 2005 (BGBl. I S. 1259), zuletzt durch die Verordnung vom 21. November 2007 (BGBl. I S. 2606) geändert.

Bundesgesetz über die Kammern für Arbeiter und Angestellte und die Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (Arbeiterkammergesetz 1992 – AKG), BGBl Nr. 626/1991, in der Fassung BGBl I Nr. 2/2008.

Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 08.04.1987, NJW 1987, 3115 (BVerfGE 75, 108).

Bundesverfassungsgericht, 2 BvR 743/01 vom 12.05.2009, Absatz-Nr. (1 - 74), <http://www.bverfg.de>.

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 3. April 2009 (BGBl. I S. 700) geändert.

Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 13. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2897) geändert.

Charities Act 1993 (chapter 10).

Civil Aviation Act 1982 (chapter 16).

Codice del consumo. Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 235 del 8 ottobre 2005.

Communications Act 2003 (chapter 21).

Competition Act 1998 (chapter 41).

Consumer Credit Act 1974 (chapter 39).

Consumers, Estate Agents and Redress Act 2007 (chapter 17).

Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti. Legge 30 luglio 1998, n. 281. Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 189 del 14 agosto 1998.

Enterprise Act 2002 (chapter 40).

Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Union (2004): Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden („Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz“).

Fair Trading Act 1973 (chapter 41).

Financial Services and Markets Act 2000 (chapter 8).

Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG) vom 22. April 2002 (BGBl. I S. 1310), zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 20. März 2009 (BGBl. I S. 607) geändert.

Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) vom 3. Juli 2004 (BGBl. I S. 1414), zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2949) geändert.

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 2005 (BGBl. I S. 2114), zuletzt durch Artikel 13 Abs. 21 des Gesetzes vom 25. Mai 2009 (BGBl. I S. 1102) geändert.

Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602), zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 7. August 2007 (BGBl. I S. 1786) geändert.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. März 2009 (BGBl. I S. 606) geändert.

Jugendgerichtsgesetz (JGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Dezember 1974 (BGBl. I S. 3427), zuletzt durch Artikel 84 des Gesetzes vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586) geändert.

Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz (KapMuG) vom 16. August 2005 (BGBl. I S. 2437), durch Artikel 12 des Gesetzes vom 5. Januar 2007 (BGBl. I S. 10) geändert.

Körperschaftsteuergesetz (KStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4144), zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. April 2009 (BGBl. I S. 774) geändert.

Landeshaushaltsordnung Nordrhein Westfalen (LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. April 1999 (GV.NRW. S. 158), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Landesbank Nordrhein-Westfalen und zur Änderung anderer Gesetze vom 30. Oktober 2007 (GV.NRW. S. 443).

Railways Act 2005 (chapter 14).

Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG) vom 12. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2840).

Zweites Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende - (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003, BGBl. I S. 2954), zuletzt durch Artikel 8 u. Artikel 9 des Gesetzes vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 416) geändert.

Fünftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB V) - Gesetzliche Krankenversicherung - (Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 1988, BGBl. I S. 2477), zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 17. März 2009 (BGBl. I S. 534) geändert.

Elftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XI) - Soziale Pflegeversicherung - (Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Mai 1994, BGBl. I S. 1014), zuletzt durch Artikel 2a des Gesetzes vom 15. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2426) geändert.

Strafgesetzbuch (StGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 31. Oktober 2008 (BGBl. I S. 2149) geändert.

Strafprozeßordnung (StPO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 6. Juni 2009 (BGBl. I S. 1226) geändert.

Umsatzsteuergesetz (UStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 2005 (BGBl. I S. 386), zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 20. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2850) geändert.

Unterlassungsklagengesetz (UKlaG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 2002 (BGBl. I S. 3422, 4346), zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 25. Oktober 2008 (BGBl. I S. 2074 (2009 I 371)) geändert.

Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 16.09.2002

Verordnung über die Erhebung von Gebühren und die Umlegung von Kosten nach dem Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAGKostV) vom 29. April 2002 (BGBl. I S. 1504, 1847), zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 20. März 2009 (BGBl. I S. 607) geändert.

Verwaltungsgericht Köln, Beschluss vom 18.05.2006, AZ: 13 K 2230/05, BeckRS 2006, 25395.

Water Act 2003 (chapter 37).

Wet op de bedrijfsorganisatie. Wet van 27 januari 1950, tot toepassing ten aanzien van het bedrijfsleven van de artikelen 80 en 152 tot en met 154 van de Grondwet.

Zivilprozessordnung (ZPO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3202; 2006 I S. 431; 2007 I S. 1781), zuletzt durch Artikel 29 des Gesetzes vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586) geändert.