

Verbraucherinformation und -beratung: Finanzierung umstritten

Kornelia Hagen
khagen@diw.de

Die Bundesregierung hat verschiedentlich als eines der verbraucherpolitischen Ziele genannt, dass die Finanzierung einer anbieterunabhängigen Verbraucherarbeit auf einem angemessenen Niveau sichergestellt werden soll. Gefordert wurde zugleich, dass Verbraucherarbeit künftig stärker als bislang unabhängig von öffentlichen Mitteln finanziert werden soll. Dazu hat der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) ein Stiftungsmodell vorgeschlagen. Den jüngsten Stellungnahmen der Bundesregierung ist zu entnehmen, dass eine solche Lösung nicht mit öffentlichen Mitteln realisiert werden soll.

Anbieterunabhängige Verbraucherarbeit ist eine wichtige Voraussetzung für fundierte Konsumentenentscheidungen und damit auch ein Garant für Innovation und Wettbewerb in Märkten. Der Charakter des „Gutes“ Verbraucherarbeit hat zur Folge, dass eine ausreichende Versorgung allein über den Markt nicht gewährleistet ist. Dies erfordert in vielen Fällen eine öffentliche Finanzierung.

Damit die verbraucherpolitischen Ziele erreicht werden können, wäre eine finanzielle Grundabsicherung der Verbraucherarbeit durch die öffentliche Hand notwendig. Diese sollte unabhängig von jährlichen haushaltspolitischen Unwägbarkeiten sein. Darüber hinaus ist eine Mischfinanzierung sinnvoll, die auch eine Beteiligung der Wirtschaft umfasst. Die Gestaltung dieser Finanzierungsinstrumente muss vorrangig daran orientiert sein, dass die Anbieterneutralität der Verbraucherarbeit gewahrt bleibt.

Anbieterunabhängige Verbraucherarbeit kann drei Kategorien umfassen:

- Information, Beratung und Bildung der Verbraucher (und Anbieter),
- individuelle sowie kollektive Rechtsdurchsetzung und
- politische Vertretung von Verbraucherinteressen gegenüber Legislative, Exekutive und Anbietern.

Angesichts einer zunehmend komplexeren Produkt- und Dienstleistungsvielfalt ermöglichen erst derartige Angebote eine in Hinblick auf Qualität und Preise fundierte Auswahl zwischen Angeboten konkurrierender Anbieter.¹

In Deutschland wird der überwiegende Teil der Verbraucherarbeit aus öffentlichen Haushalten bezuschusst. Die Finanzierung ist jedoch nicht durch ein Gesetz gesichert, sondern wird auf Bundes- und Länderebene jährlich haushaltspolitisch ausgehandelt.² Die gegenwärtige Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, eine angemessene finanzielle Absicherung der unabhängigen Verbraucherarbeit sicherzustellen. Zugleich wurden die Verbraucherorganisationen aufgefordert, verstärkt alternative Finanzierungsmodelle, die eine größere Unabhängigkeit von staatlicher Förderung vorsehen, zu prüfen.³ Aus Sicht der Verbraucherorganisationen wurden allerdings die öffentlichen Mittel für Verbraucherarbeit in den letzten Jahren nicht entsprechend dem Informations- und Bera-

1 Dies umfasst gesundheitliche, soziale und technische Faktoren sowie Aspekte der Sicherheit und der Nachhaltigkeit.

2 Steffens, H.: Bedingungen und Perspektiven einer zukunftsgerichteten Verbraucherarbeit. Procter&Gamble GmbH, Schwalbacher Gespräche, 1999, 9.

3 Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Bärbel Höhn, Dr. Gerhard Schick, Undine Kurth (Quedlinburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 16/6377 vom 17.9.2007; Verbraucherpolitische Zwischenbilanz. Drucksache 16/6760 vom 23.10.2007, 17.

Fünf Fragen an Kornelia Hagen

Wie sollte anbieterunabhängige Verbraucherarbeit finanziert werden?



Kornelia Hagen,
Wissenschaftliche
Mitarbeiterin der
Abteilung Informa-
tionsgesellschaft
und Wettbewerb
im DIW Berlin

Frau Hagen, wie ist es um die Finanzierung der anbieterunabhängigen Verbraucherarbeit in Deutschland bestellt? Können die Verbraucherorganisationen den Bedarf noch decken?

Der Bedarf kann nicht mehr in dem Maße gedeckt werden, wie es viele Jahre lang möglich war. Es gibt neue Informations- und Beratungswünsche von Verbrauchern aufgrund von Reformen der Bundesregierung. Dazu gehören die private Altersvorsorge, Pflege- und Gesundheitsdienstleistungen und auch die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes. Hinzu kommt, dass „alte“ Beratungsbedürfnisse von Verbrauchern weiterhin nachgefragt werden, sodass ein steigender Bedarf an Beratung befriedigt werden muss. Hier ist eine Lücke entstanden. Zugleich soll die Finanzierung aus Sicht der Bundesregierung stärker unabhängig von öffentlichen Mitteln über die Verbraucherorganisationen gesichert werden.

Die Verbraucherorganisationen werden zu einem hohen Teil aus öffentlichen Geldern finanziert, der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) beispielsweise zu 90 Prozent. Nutznießer sind aber die Verbraucher – warum gibt es keine stärkere Beteiligung der Verbraucher an der Finanzierung?

Der vzbv hat geprüft, ob die Verbraucherzentralen für ihre Informationen und Beratungen höhere Gebühren erheben können als bisher. Es ist nicht sinnvoll, die Verbraucher noch weiter mit Kosten zu belasten und damit die Nachfrage nach Informations- und Beratungsangeboten einzuschränken.

Wie könnten alternative Finanzierungsmodelle aussehen?

Beispiele aus anderen Ländern zeigen, dass es zahlreiche andere Möglichkeiten gibt. Etwa die Umlagefinanzierung durch private Unternehmen. Dies kann sektoral erfolgen wie in Großbritannien. Dort werden die sogenannten „Watch Dogs“ in den deregulierten Sektoren darüber finanziert, dass die Unternehmen Lizenzen oder

Umlagen an die öffentliche Hand abführen. Diese Mittel werden dann an die „Watch Dogs“ überwiesen. Eine andere Möglichkeit ist die Finanzierung über Straf- oder Bußgelder bei Wettbewerbsverstößen, wie es in Italien und ansatzweise schon in Deutschland der Fall ist.

Der vzbv hat die Gründung einer verbraucherpolitischen Stiftung vorgeschlagen. Die Bundesregierung hat dies wegen zu hoher Kosten abgelehnt. Wie beurteilen Sie diesen Vorschlag?

Der vzbv sah zwei Alternativen vor: Zum einen, dass ein Gründungskapital von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellt wird, das dann von einer Stiftung verwaltet wird. Zum anderen sollte dieses Kapital aus unterschiedlichen Quellen in Form einer Mischfinanzierung zusammengeführt werden. Aus ökonomischer Sicht hat beides Vor- und Nachteile, aber es gibt keinen Grund, der prinzipiell gegen eine Stiftungslösung spricht. Das ist letztlich eine rein haushaltspolitische Entscheidung.

Es gibt verschiedene Modelle, die auch die Wirtschaft in die Finanzierung der Verbraucherarbeit mit einbeziehen wollen.

Besteht nicht die Gefahr, dass die Verbraucherorganisationen dadurch ihre Unabhängigkeit verlieren?

Diese Frage wird durchaus strittig diskutiert. Ist eine Umlage rechtlich abgesichert, begrüßen auch die Verbraucherorganisationen eine Mitfinanzierung durch die Wirtschaft. Andere Vorschläge, zum Beispiel Sponsorengelder, werden kritischer beurteilt. Es gibt einen Modellversuch der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen, die Sponsorengelder einwirbt. Dies wird durchaus kritisch gesehen. Selbst die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen sieht die Gefahr, dass Sponsorengelder auch als Werbepattform genutzt werden könnten und die Unabhängigkeit der Verbraucherorganisationen damit infrage stellen.

Verbraucherarbeit
sollte in einem
hohen Maße
öffentlich
finanziert werden.

»

«

Das Gespräch führte
Erich Wittenberg.

Das Interview zum
Anhören finden Sie auf
www.diw.de

tungsbedarf der Verbraucher aufgestockt, so dass sie die Verbraucherarbeit gegenwärtig als strukturell unterfinanziert betrachten.⁴ Auch wird aus den Reihen der Verbraucherorganisationen die Befürchtung geäußert, dass mit manchen alternativen Einnahmequellen eine Zunahme der Abhängigkeit von Anbietern einhergehen könnte. Daher wollen die Verbraucherzentralen intern Standards festlegen, wie mit Spenden oder anderen finanziellen Beiträgen der Wirtschaft zur Finanzierung von Verbraucherarbeit umzugehen ist.

Angesichts dieser Diskussion werden im vorliegenden Bericht exemplarisch die Finanzierungsstrukturen von Institutionen der Verbraucherarbeit in Deutschland sowie in ausgewählten anderen Ländern und Organisationen vorgestellt.⁵ Darüber hinaus werden ökonomische Gründe für öffentlich finanzierte Verbraucherarbeit präsentiert und die Effizienz und mögliche Anreizeffekte verschiedener Finanzierungsinstrumente diskutiert.⁶

Anbieterunabhängige Verbraucherarbeit sucht nach neuen Finanzierungsmodellen

Dargestellt werden im Folgenden die Finanzierungsstrukturen von drei Verbraucherinstitutionen, die jeweils spezifische Aufgaben wahrnehmen.⁷ Dabei handelt es sich auf der nationalen Ebene um den Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) und die Stiftung Warentest sowie auf Länderebene um die größte regionale Verbraucherzentrale, die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen (VZ NRW).⁸

⁴ Kritisch beurteilt wird von den Verbraucherorganisationen zudem, dass seit einigen Jahren der Anteil der institutionellen Mittel an der Finanzierung zugunsten von Projektförderung reduziert wurde.

⁵ Der Fokus liegt hierbei auf der Finanzierung einzelner Institutionen. Damit werden unterschiedliche Strukturen des verbraucherpolitischen Systems insgesamt, die Rückwirkungen auf die Finanzierung einzelner Verbraucherorganisationen haben, nicht angesprochen.

⁶ Die Analyse beruht auf Auswertungen von Internetauftritten der vorgestellten Organisationen, auf telefonischen Auskünften von Vertretern aus Verbraucherorganisationen in Italien, Belgien, Großbritannien und Österreich, auf Recherchen in Geschäfts- und Jahresberichten sowie auf Pressemitteilungen.

⁷ Untersuchungen zum Thema für den deutschsprachigen Raum gibt es nur vereinzelt: Nassua, T., Lübke, V.: Finanzierung der Verbraucherorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland – Gibt es Alternativen zum bestehenden System?, Forschungsvorhaben des Ifo Institut im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, München 1996; Reifner, U.: Die Finanzierung der Verbraucherzentralen. Institut für Finanzdienstleistungen e. V.; Fuhrmann, W.: Zur Notwendigkeit eines öffentlich finanzierten Verbraucherschutzes. www.Konsumentenschutz.de, Nr. 1.

⁸ Bei den öffentlich geförderten Verbraucherorganisationen handelt es sich um rechtlich und wirtschaftlich weitgehend selbständige Institutionen auf Bundes- und Länderebene. Der vzbv ist der nationale Dachverband der sechzehn Verbraucherzentralen in den Bundesländern und einer Reihe weiterer Verbraucherorganisationen. Seine Aufgaben sind die politische Interessenvertretung auf nationaler und europäischer Ebene, die kollektive Rechtsdurchsetzung sowie Dienstleistungen für seine Mitgliedsorganisationen. Die Stiftung Warentest hat die Aufgabe Informationen bereitzustellen und führt Produkt- und Dienstleistungsvergleiche (Zeitschrift „Test“) durch. Die Verbraucherzentralen sind für die flächendeckende Beratung und Information der Verbraucher sowie die Interessenvertretung auf Landesebene zuständig.

Mit mehr als 90 Prozent wird der überwiegende Teil der Finanzmittel des vzbv durch öffentliche Mittel (2006: 12,3 Millionen Euro) aufgebracht, knapp zwei Drittel davon als institutionelle Förderung. Die Stiftung Warentest erhielt im gleichen Jahr 6,5 Millionen Euro über den Bundeshaushalt zugewiesen und deckte damit rund 16 Prozent ihres Finanzbedarfs. Eigene Einnahmen erzielte die Stiftung insbesondere aus dem Verkauf ihrer Testberichte. Der VZ NRW wurden aus dem Haushalt des Landes Nordrhein-Westfalen als institutionelle Förderung rund elf Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus bekam die Verbraucherzentrale Mittel von Land und Bund für die Durchführung von Verbraucherprojekten in Höhe von rund acht Millionen Euro. Schließlich erhält sie geldwerte Leistungen, die der Bundesverband allen Verbraucherzentralen zur Verfügung stellt. Hierzu zählt ein umfassendes Fortbildungsprogramm für die Verbraucherberater, die Erarbeitung bundesweit einheitlicher Beratungsstandards sowie das als Basis für die Beratung dienende gemeinsame Intranet der Verbraucherzentralen. Den Informationen der VZ NRW zufolge wurde eine Eigenfinanzierungsquote von 64 Prozent erreicht. (Tabelle 1). Die Eigeneinnahmen der Verbraucherzentralen stammen aus dem Verkauf von Publikationen sowie Beratungsentgelten.

Zur Finanzierungssituation betont der vzbv, dass die Schere zwischen dem Beratungsbedarf und den bereitgestellten öffentlichen Ressourcen in den letzten Jahren immer weiter auseinander gegangen sei. Als Grund für einen zunehmenden Informations- und Beratungsbedarf nennt der Verband die Liberalisierung bisher von Monopolanbietern geprägter Märkte sowie neue Technologien. Der Tarifschmelge bei der Telekommunikation oder die rechtlichen Unwägbarkeiten beim grenzüberschreitenden e-Commerce sind hierfür eindrückliche Beispiele. Darüber hinaus müssten Verbraucher zunehmend selbst komplexe Dienstleistungen am Markt einkaufen, die bisher vom Staat beziehungsweise von der gesetzlichen Sozialversicherung erbracht wurden. Als Beispiele sei auf den Schutz vor Berufsunfähigkeit verwiesen, die private Altersvorsorge oder Gesundheits- und Pflegedienstleistungen. Zugleich werden die traditionellen Kernthemen der Verbraucherarbeit (Reklamation, Baufinanzierung, Kredite, Versicherungen und Telekommunikation) weiterhin in hohem Maße nachgefragt.

Spielraum, der strukturellen Unterfinanzierung durch Erhöhung der eigenen Einnahmen der Verbraucherzentralen zu begegnen, besteht aus Sicht des vzbv nicht. So werden – den Angaben des Dachverbandes zufolge – für Spezial- und

Tabelle 1

Aufgaben und Finanzierung ausgewählter Institutionen der Verbraucherarbeit in Deutschland

Institution	Aufgaben	Beschäftigte	Finanzierung					Zuwendungsgeber	Mittelanteil öffentliche Haushalte
			Finanzmittel insgesamt	Eigene Einnahmen ¹	Projektförderung	Institutionelle Förderung	In Prozent		
			In Millionen Euro im Jahr 2006						
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) (nationaler Dachverband)	Wahrnehmung der Verbraucherinteressen, Förderung des Verbraucherschutzes, Stärkung der Verbraucher am Markt durch: <ul style="list-style-type: none"> • Verbandsklagetätigkeit für die Mitglieder • Presse- und Öffentlichkeitsarbeit • Information • Herausgeberleistungen bei der Ratgeberproduktion • berufliche Fortbildung der Berater • Netzwerkgruppenarbeit • Projektkoordination 	100 ²	13	0,7	4,2	8,1	überwiegend Bund/BMELV	94,6	
(regionale) Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e.V. (VZ NRW)	<ul style="list-style-type: none"> • Information Beratung 	318	26	6	ca. 7–8 ³	ca. 11–12 ³	überwiegend Land; z. T. Städte und Kreise	36 ⁴	
Stiftung Warentest	<ul style="list-style-type: none"> • Information über objektivierbare Merkmale des Nutz- und Gebrauchswertes und Umweltverträglichkeit von Waren/öffentlichen Leistungen • Information durch Tests 	290	40,6	34,1		6,5	Bund	16	

¹ Spenden, Beratungsentgelte und verlegerische Tätigkeiten.

² Voll- und Teilzeitbeschäftigte.

³ Zuweisungen des Landes NRW, des BMELV und sonstiger Zuwendungsgeber. Angaben geschätzt.

⁴ Angaben laut Internetauftritt der Verbraucherzentrale NRW. Nach Berechnungen des DIW Berlin belief sich die Finanzierung aus öffentlichen Mitteln auf knapp 77 Prozent der Mittel der VZ NRW insgesamt.

Quellen: Internetauftritte, Geschäftsberichte der Verbraucherinstitutionen; Bundeshaushaltsplan 2006 und 2007.

DIW Berlin 2008

Individualberatungen in Bereichen hochwertiger Dienstleistungen bereits bei allen Verbraucherzentralen nahezu kostendeckende Entgelte erhoben. Auch sind keine höheren Einnahmen aus dem Verkauf von Publikationen oder aus Bußgeldern und Vertragsstrafen zu erwarten.

Vor allem aber bei den vom Bundesverband erbrachten Kollektivgütern wie der politischen Interessenvertretung oder der Bekämpfung von Wettbewerbsverstößen gelangt eine letztlich von einzelnen Konsumenten bezahlte Selbstfinanzierung an ihre Grenzen. So dient etwa das Vorgehen gegen irreführende Werbung dem Wettbewerbsschutz insgesamt – ein für einzelne Verbraucher damit verbundener finanzieller Vorteil lässt sich jedoch nicht bestimmen.

Um unabhängiger von der Entwicklung der öffentlichen Haushalte zu werden, hat die Stiftung Warentest seit ihrer Gründung 1964 immer wieder angemahnt, dass ihr ein ausreichend großes Kapital zur Verfügung gestellt wird, aus dessen Verzinsung ihre Arbeit finanziert werden kann. Der vzbv hat seinerseits die Gründung einer verbraucherpolitischen Stiftung auf Bundesebene und gesetzlicher Grundlage vorgeschlagen, deren Stiftungskapital schrittweise aufgebaut

werden sollte.⁹ Das Grundkapital für diese Stiftung soll durch die öffentlichen Haushalte eingebracht werden. Eine Alternative dazu wird in einer Mischfinanzierung gesehen, bei der die Wirtschaft weitere Stiftungsgelder aufbringt. Diese könnten aus freiwilligen Zuwendungen verschiedener Branchen,¹⁰ einer allgemeinen Verbraucherabgabe der Wirtschaft, indirekten Abgaben¹¹ oder abgeschöpften Unrechtsgewinnen bei Verstößen gegen das Wettbewerbsgesetz (UWG) bestehen. Der vzbv verweist darauf, dass letzteres Finanzierungsinstrument bislang aber keine tatsächliche Bedeutung erlangt hat. Als Teilfinanzierung würden auch Spenden aus privaten Haushalten in Betracht kommen. Eher abgelehnt wird vom Dachverband eine Finanzierungsbasis aus der Wirtschaft, die nicht gesetzlich fundiert ist. Nach Ansicht der Bundesregierung ist das Stiftungsmodell angesichts der Lage der

⁹ Verbraucherzentrale: Fragenkatalog des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zur Anhörung „Förderung der Verbraucherberatung“ am 20. Juni 2007. Stellungnahme der Verbraucherzentralen und der Verbraucherzentrale Bundesverband, 2, 8 f., 14, 17, 24–26.

¹⁰ Als Beispiel werden die Ernährungswirtschaft, Finanzdienstleistungen und Telekommunikation aufgeführt.

¹¹ Wie beispielsweise im Falle der unabhängigen Patientenberatung, die per Gesetz (§ 65b Sozialgesetzbuch V) von den gesetzlichen Krankenkassen finanziert werden muss.

öffentlichen Haushalte mit öffentlichen Mitteln gegenwärtig und auch in absehbarer Zeit nicht zu realisieren.¹²

Die VZ NRW versucht ihrer ungenügenden Finanzausstattung entgegenzuwirken und hat daher 2006 ein Erkundungsprojekt „Anbieterfinanzierung der Verbraucherarbeit als gesellschaftliches Engagement von Unternehmen (Anfiv)“ initiiert.¹³ Einige Unternehmen konnten als Sponsoren geworben werden.¹⁴ Einen Vorteil dieses Finanzierungsmodells sieht die Verbraucherzentrale darin, dass ihre Arbeit damit weniger auf öffentliche Mittel angewiesen ist. Die Praxis soll nun zeigen, ob die Unabhängigkeit der Verbraucherorganisationen bei dieser Finanzierung gewährleistet bleibt.

Finanzierung in anderen europäischen Ländern teilweise gesetzlich abgesichert

Auch in anderen Ländern wird die unabhängige Verbraucherarbeit in wesentlichen Teilen durch öffentliche Finanzierung getragen. In Österreich beispielsweise wird ein Teil der Verbraucherarbeit über eine Umlage durch Mitglieder einer Kammer finanziert, in der alle abhängig Beschäftigten Pflichtmitglied sind. Eine andere Einrichtung – der Verein für Konsumenteninformation – wird ähnlich wie die Verbraucherarbeit in Deutschland über Erlöse aus Publikationen, eine öffentliche Grundförderung und Projektförderung finanziert. Hinzu kommt in diesem Fall aber noch

eine Finanzierung über Mitgliedsbeiträge.¹⁵ (Tabelle 2).

Der Consumentenbond, die größte und einflussreichste nationale Verbraucherorganisation in den Niederlanden, finanziert sich vorrangig aus Beiträgen seiner rund 580 000 Mitglieder beziehungsweise Abonnenten, denen als Gegenleistung kostenlose Informationen zur Verfügung gestellt und preislich reduzierte Individualberatungen angeboten werden. In Belgien basiert die Arbeit der Verbraucherorganisation Test Achats, die ausschließlich Aufgaben der Information und Beratung wahrnimmt, auf der Erhebung von Gebühren und Entgelten.

In Italien wird ein Teil der Verbraucherarbeit der nationalen Verbraucherorganisationen durch eine Anbieterfinanzierung in Form von Straf- und Bußgeldern basierend auf einem Gesetz aufgebracht. (Tabelle 3). Die Durchsetzung des Gesetzes hängt dabei von der Rechtsprechung ab. Als Vorteil dieser Finanzierung geben italienische Verbraucherschützer an, dass zumindest im Ansatz das Verursacherprinzip zum Tragen kommt und die Finanzierung gesetzlich abgesichert ist. Als Nachteile werden angegeben, dass die Mittel un stetig fließen und die Finanzierung über Straf gelder sehr wirksame justizielle Durchsetzungsinstrumente voraussetzt.

In Großbritannien schließlich agieren sechs sektorale „Watchdogs“ als Verbraucherschützer in den liberalisierten Märkten. (Tabelle 4). Die-

12 Deutscher Bundestag, a. a. O., 17.

13 Geschäftsbericht 2006 der Verbraucherzentrale NRW. Das Projekt wird innerhalb der Verbraucherorganisationen strittig beurteilt.

14 Dabei handelt es sich unter anderem um die Ing-Diba-Bank, die Postbank, die Stadtwerke Düsseldorf und die Bertelsmann-Stiftung.

15 Kollmann, K.: Verbraucherpolitik in Österreich: Institutionen, Praxis, Theorie: Ein kleiner Rück- und Ausblick. in: Reiffenstein, M. et al. (Hrsg): Konsumentenpolitik im Spannungsfeld von Liberalisierung und sozialer Verantwortung. Festschrift für Gottfried Mayer, Wien 2004, 101–113.

Tabelle 2

Aufgaben und Finanzierung der Verbraucherarbeit ausgewählter Institutionen in Österreich

Institution	Aufgaben	Finanzierung
Bundesarbeitskammer (BAK) Österreich Die Kammer ist ein Selbstverwaltungskörper des öffentlichen Rechts und hat rund drei Millionen Pflichtmitglieder	<ul style="list-style-type: none"> • Interessenvertretung der Mitglieder • Grundsatzstudien • Teilnahme an Gesetzgebungsverfahren • Information und Beratung u. a. im Verbraucherschutz für Mitglieder der Arbeitskammer • internationale Vertretung 	<ul style="list-style-type: none"> • Umlagefinanzierung durch Pflichtmitglieder; • Umlage: 0,5 Prozent des Bruttogehalts jedes Mitglieds bis zu einer Höchstbemessungsgrenze; • 85 Prozent des Aufkommens werden für direkte Dienstleistungen an die Arbeitskammermitglieder aufgewendet.
VKI-Verein für Konsumenteninformation Neutrale Instanz, die sich zusammensetzt aus Sozialpartnern (Landwirtschafts- und Bundesarbeitskammer und Gewerkschaften) und Vertretern aus dem für Konsumentenangelegenheiten zuständigen Ministerium	<ul style="list-style-type: none"> • Verbraucherinformation • individuelle Konsumentenberatung • Durchführung von Projekten, insbesondere Produktprüfung und Rechtsdurchsetzung 	<ul style="list-style-type: none"> • Mitgliedsbeiträge (2003: rund 28 Prozent) • Erlöse aus Publikationen (2003: rund 36 Prozent) • Grundsубvention (Förderung in der Höhe der Mitgliedsbeiträge durch das Bundesministerium für Soziales und Gesundheit (BMSG)) • spezifische Projektförderungen und Auftragsarbeiten für das BMSG (z. B. längerfristige Werkverträge für Klagetätigkeiten, Tests oder Gutachten) (2003: rund 28 Prozent)

Quellen: Internetseiten, Geschäftsberichte, Kollmann, K., a.a.O.

Tabelle 3

Aufgaben und Finanzierung der Verbraucherarbeit ausgewählter Institutionen in Italien

Institution	Aufgaben	Finanzierung
National Council of Consumers and Users (CNCU) ist Teil des Wirtschaftsministeriums; setzt sich aus Vertretern der anerkannten Verbraucherorganisationen und aus regionalen Vertretern zusammen	<ul style="list-style-type: none"> repräsentiert die Verbraucher und Nutzerverbände auf der nationalen Ebene 	vollständige Finanzierung durch den zentralen öffentlichen Haushalt
Regionale Konsumentenzentralen (außer Südtirol)	<ul style="list-style-type: none"> Verbraucherinformation Verbraucherberatung 	Finanzierung durch Projektmittel aus den regionalen Haushalten und aus den Bereichen Handel, Tourismus, produktives Gewerbe
Regionale Verbraucherzentrale Südtirol	<ul style="list-style-type: none"> Verbraucherinformation Verbraucherberatung 	Finanzierung über spezifisches Landesgesetz aus dem regionalen Haushalt
Nationale Verbraucherorganisationen 16 staatlich anerkannte (gelistete) Verbraucherorganisationen	<ul style="list-style-type: none"> Verbraucherinformation Wahrnehmung von Verbraucherinteressen 	Finanzierung vorrangig durch Strafgebühren, die von der Wettbewerbsbehörde bei Verstößen gegen das Wettbewerbsrecht verhängt werden, etwa bei Nachweis von Kartellen. Gesetzliche Regelung aus dem Jahr 2000 sieht vor, dass das Aufkommen aus diesen Strafgebühren einem Fonds zugeführt wird und als Drittmittel verwaltet wird. Das Aufkommen gehört damit nicht direkt zum Staatshaushalt. Die Aufteilung der Mittel erfolgt jeweils für ein Jahr durch ein nationales Aufteilungsdekret. Die Strafgebühren werden zweckgebunden vergeben, Empfänger sind u. a. die Handelskammer, die Finanzpolizei sowie Projektfördermittel für Initiativen der Konsumenteninformation oder zugunsten der Verbraucher. Die Mittel für Verbraucherinitiativen gehen entweder an die Regionalverwaltungen oder direkt an Verbraucherorganisationen. Das Aufkommen schwankt von Jahr zu Jahr stark; 2006 wurden zwischen 80 und 90 Millionen Euro Strafgebühren eingenommen.

Quellen: Internetseiten, Geschäftsberichte.

DIW Berlin 2008

se Einrichtungen und ihre Finanzierung sind ebenfalls durch ein Gesetz legitimiert. Alle werden durch öffentliche Beihilfen unterstützt; die Ausgestaltung der Finanzierung ist aber für jede Organisation spezifisch. So werden im Energiesektor von den Unternehmen Lizenzgebühren erhoben, die über die Regulierungsbehörde eingezogen und über die öffentliche Hand an die Watchdogs weitergeleitet werden.

Finanzierung durch die Verbraucher allein nicht ausreichend

Aus Sicht der ökonomischen Theorie setzen funktionierende Märkte unter anderem voraus, dass keine Informationsasymmetrien zu Ungunsten der Verbraucher vorliegen, diese also über alle relevanten Preis- und Qualitätsmerkmale von Produkten und Dienstleistungen informiert sind und in transparenten, wirksamen und bezahlbaren Verfahren auch ihre Rechte gegenüber Anbietern durchsetzen können.¹⁶ Dies ist insbesondere bei Erfahrungs- und Vertrauensgütern oftmals nicht erfüllt, mit der Folge von Marktversagen.¹⁷ Darüber hinaus ist eine Voraussetzung für funktionierende Märkte, dass gegen marktschädigendes und wettbewerbsverzerrendes Verhalten wie Preisab-

sprachen, Kartellbildung, irreführende Werbung oder einseitig nachteilige Vertragsklauseln wirksam vorgegangen wird. Hieraus leitet sich die volkswirtschaftliche Begründung dafür ab, dass es sich bei Verbraucherarbeit, die unabhängig von politischen und kommerziellen Interessen ist, zumindest partiell um eine Dienstleistung im öffentlichen Interesse handelt, also um ein Kollektivgut.

Nun wird zum Teil bestritten, dass es sich bei Verbraucherarbeit um eine Leistung handelt, die zu wesentlichen Teilen öffentlich bereitgestellt werden muss. Sicher gibt es viele private Informationsangebote, dabei ist aber eine bedarfsgerechte und an volkswirtschaftlicher Effizienz orientierte Information nicht immer gewährleistet.¹⁸ So bieten private Informationsunternehmen spezifische und detaillierte Informationen oft nur für ein Fachpublikum und zu hohen Preisen an oder führen aufwendige Tests gar nicht erst durch. Die Verbraucher können den Wert von Informationen zudem häufig im Vorhinein nicht richtig einschätzen. Dies führt in der Tendenz zu einer zu geringen Nachfrage nach diesen Leistungen. Auch erhalten viele Konsumenten ihre Informationen unentgeltlich, als „Trittbrettfahrer“. Dies steht ebenfalls einer effizienten Marktallokation entgegen.

¹⁶ Zur Bedeutung von Informationsasymmetrien für Verbraucher und in der Verbraucherpolitik siehe Hagen, K., v. Schlippenbach, V.: Verbraucherpolitik: Schutz der Verbraucher und Sicherung der Funktionsfähigkeit von Märkten. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 25/2007.

¹⁷ Akerlof, G. A.: The Markets for „Lemons“ Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism. Quarterly Journal of Economics, Vol. 84/1970, 488–500.

¹⁸ Dabei kann es sich um (Fach-)Medien ((Club-)Zeitungen, Rundfunk, Fernsehen, internetbasierte Magazine) handeln. Diese informieren über Produkte oder einzelne Märkte in Form von Tests und Qualitäts- und Preisvergleichen in eigener Recherche oder im Auftrag. Dies kann sich auf diverse Produkte und Dienstleistungen beziehen, etwa auf Computer- und Software, Automobile, Mieterinformationen, Mode, Einrichtungen oder Reiseinformationen.

Tabelle 4

Aufgaben und Finanzierung der Verbraucherarbeit ausgewählter Institutionen in Großbritannien

Institution	Aufgaben	Finanzierung
Which?	<ul style="list-style-type: none"> • Verbraucherinformation 	Entgelte für Publikationen
National Consumer Council	<ul style="list-style-type: none"> • Verbraucherinformation 	80 Prozent des Budgets werden durch Finanzhilfen des Wirtschaftsministeriums (DTI) aufgebracht, die restlichen Mittel werden aus verschiedenen Quellen gespeist
<p>Watch dogs sind eine öffentliche Infrastruktur (non-departmental public bodies (NDPB)) in den deregulierten Sektoren, die über eine gemeinsame Netzinfrastruktur verfügen (Netzsektoren: Post, Energie, Gas, Telekommunikation, Wasser und Eisenbahn). Es gibt insgesamt sechs Watch dogs, die jeweils auf einen regulierten Sektor spezialisiert sind. Die Watch dogs haben unterschiedliche Organisationsformen und werden unterschiedlich finanziert. Diskutiert wird, die sektoralen Watch dogs in einer gemeinsamen Spitzenorganisation (National Utilities Consumer Council) zu bündeln.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wahrnehmung der Rechte der Verbraucher gegenüber den Unternehmen des jeweiligen Sektors • Interessenvertretung der Verbraucher gegenüber der Politik. • Systematische Beobachtung des jeweiligen sektoralen Privatkundenmarktes • Information der Regierung über Missstände und Fehlentwicklungen in diesen Sektoren • Anlaufstelle für individuelle Verbraucherbeschwerden in den jeweiligen Sektoren, die von den Unternehmen nicht zufrieden stellend behandelt wurden 	Die Finanzierung der Watch dogs ist über den Utilities Act 2000 gesetzlich geregelt.
<p>Energywatch – Regulator OFGEM unabhängig vom Staat und von der Industrie</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Schlichtungsinstanzen zwischen den Verbrauchern und den Unternehmen sowie Klärung von Streitfällen vor Gericht 	Finanzierung durch das DTI, das die Gelder aus Lizenzgebühren des Regulators erhält, die für Energywatch erhoben werden. Das Budget lag 2005 bei rund 20 Millionen Euro.
Consumer Council for Postal Services (Postwatch)	<ul style="list-style-type: none"> • Diskutiert wird, dass die Watch dogs gegenüber den Unternehmen in den deregulierten Sektoren, den Regulierungsbehörden und der Regierung auch stärker strategisch und pro-aktiv für Verbraucher agieren sollen. 	Förderung über das britische Wirtschaftsministerium (DTI). Das Budget betrug 2005 rund 14,9 Millionen Euro.
Consumer Council for Water (CCW)		Finanzierung durch das Ministerium für Umwelt, Ernährung und Ländliche Angelegenheiten
Quellen: Internetseiten, Geschäftsberichte.		DIW Berlin 2008

Öffentlich finanzierte Verbraucherarbeit kann qualitative Mindeststandards für private Informationen setzen und als Gegengewicht gegen mögliche Marktmacht privater Informationsanbieter wirken.

Unterstützung fragen Verbraucher auch bei vor- oder gerichtlicher Durchsetzung von Reklamationen und Regressansprüchen nach. Auch diese Dienstleistungen können privat angeboten werden.¹⁹ Allerdings werden einzelne Verbraucher private Rechtsschutz- und Durchsetzungsdienstleistungen nur dann nachfragen, wenn die erwarteten Vorteile höher sind als die von ihnen aufzubringenden Kosten. Außerdem müssen die entsprechenden Risiken überhaupt privat versicherbar sein. Hinzu kommt, dass von der Durchsetzung bestehender Rechte eines einzelnen Verbrauchers auch andere oder alle potentiell betroffenen Verbraucher profitieren können, es entstehen also hohe positive externe Effekte. Verbraucherorganisationen leisten schließlich über die im Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb verankerten Verbandsklagerechte einen wesentlichen Beitrag zum Schutz wettbewerbsorientierter Märkte. Wie erwähnt, bestehen hier für Verbraucher keine Anreize dieses Kollektivgut durch individuelle Beiträge zu finanzieren. In solchen Fällen muss das private Angebot zumindest um öffentlich finanzierte Angebote ergänzt oder durch öffentliche Leistungen ersetzt werden. Steht

¹⁹ Dies können Rechtsanwälte sein oder Clubs mit Service- und Rechtsschutzfunktionen (etwa Automobilclubs, Mietervereine).

allerdings die persönliche Funktion, etwa Rechts- oder Versicherungsschutz, im Vordergrund, ist die private Finanzierung – etwa die Erhebung von Entgelten oder Mitgliedsbeiträgen – das geeignete Instrument, um eine effiziente Bereitstellung dieser Dienstleistungen zu erreichen.

Die Vertretung von Verbraucherinteressen, die auf eine verbraucherfreundliche Gesetzgebung zielt, wird in Teilen auch von spezialisierten Organisationen wie etwa Mieter- oder Fahrgastverbänden wahrgenommen.²⁰ Gleichwohl ist in diesem Bereich ein Defizit privater (marktkonformer) Bereitstellung unstrittig.²¹ Auch hier entsteht das Freifahrer-Problem, da für den einzelnen Verbraucher kein oder kaum ein Anreiz besteht, Beiträge für eine verbraucherpolitische Interessenvertretung zu leisten.

Öffentliche Finanzierungsinstrumente müssen die richtigen Anreize schaffen

Eine zusätzliche Finanzierung durch Strafgebühren aus Prozessen wegen Verstößen gegen das Wett-

²⁰ Dies kann beispielsweise Verbote von Produkten, die die Gesundheit gefährden, gesetzliche Mindeststandards, Informationsrechte, aber auch die wettbewerbspolitische Interessenvertretung der Verbraucher auf Märkten mit hoher Marktkonzentration umfassen.

²¹ Unter anderen haben Musgrave und Becker gezeigt, dass die Vertretung für breit gestreute Interessen gegenüber starken Einzelinteressen zu gering aufgestellt ist. Musgrave, R. A.: Finanztheorie. Tübingen 1974; Becker, G. S.: A Theory of Competition among Pressuregroups for Political Influence. Quarterly Journal of Economics, Vol. 98, No.3, 1983, 415–426.

bewerbs- oder Kartellrecht ist als grundsätzlich anreizkompatibel, effiziente Finanzierung zu beurteilen. So steigt der Anreiz für Organisationen ex ante in diese Prozesse zu investieren beziehungsweise sie einzuleiten, wenn sie damit rechnen können, dass über gewonnene Prozesse Strafge­lder oder abgeschöpfte Mehrgewinne an sie zurückgeführt werden.²² Effiziente Anreize werden dabei solange geschaffen, wie die erwarteten Einnahmen die entstandenen Schäden nicht übersteigen und es zu keinem (ineffizienten) Wettrennen um die Führung von Prozessen kommt. Dies macht deutlich, dass ein „naives“ System von Strafge­ldern beziehungsweise Gewinnabschöpfungen zugunsten von Verbraucherorganisationen mit durchaus negativen Effekten verbunden sein kann. Negative Effekte würden die Kosten des Verbraucherschutzes beziehungsweise die gesellschaftlichen Kosten seiner Finanzierung unnötig erhöhen und könnten zu ineffizienten Allokationen führen. Zu vermeiden ist dies, indem nur ein Teil der Gewinne an die in den jeweiligen Prozessen beteiligten Organisationen fließt, während ein anderer Teil einem allgemeinen Fonds zur Finanzierung aller Organisationen zugutekommen könnte.

Mit dem Instrument der Abgabe, hier definiert als Zahlungen von Unternehmen an Verbraucherorganisationen, steht eine Finanzierung zur Verfügung, die der Erhebung einer (zweck-)gebundenen Steuer ähnelt.²³ In Abhängigkeit von den Bedingungen auf verschiedenen Märkten werden unterschiedliche Teile an die Konsumenten weitergereicht. Dies führt dazu, dass sich die relativen Preise der Dienstleistungen ändern. Ausgeschlossen werden kann dies nur, wenn die Abgabe nicht die variablen Kosten der Unternehmen beeinflusst, sondern auf den Unternehmensgewinnen beruht. Welche Anreize und volkswirtschaftlichen Wirkungen von einer Abgabe ausgehen, hängt schließlich wesentlich davon ab, ob sie pauschal von allen Unternehmen zu zahlen ist oder differenziert, beispielsweise nach der Zurechenbarkeit von Informations- und Beratungskosten. Auch würden optimale Abgabeverfahren genau die Dienstleistungen relativ stark belasten, bei denen hohe Kosten für die Bereitstellung von Informationen entstehen.

Adäquat erfasst werden müssten bei der Verwendung der eingenommenen Mittel auch die An-

reize auf Seiten der Verbraucherorganisationen. Dass die Verbraucherorganisationen die Beratung und Informationen bereitstellen, die von den Verbrauchern gewünscht werden, könnten leistungsabhängige Aufteilungen sicherstellen. Bei diesen könnten neben der Zahl der durchgeführten Beratungen, zusätzliche Aspekte wie Qualitätskontrollen oder Bewertungen durch die Verbraucher einfließen.

Fazit

Anbieterunabhängige Verbraucherarbeit informiert und berät neutral über Produkte und Dienstleistungen und vertritt die Interessen der Verbraucher. Sie stärkt damit auch Innovation und Wettbewerb in Märkten. Über den unmittelbaren Nutzen für den einzelnen Konsumenten hinaus trägt Verbraucherarbeit so zur volkswirtschaftlichen Effizienz bei. Daher ist in vielen Fällen der Verbraucherarbeit eine ergänzende oder vollständige öffentliche Finanzierung ökonomisch sinnvoll.

Den Angaben der Verbraucherorganisationen zufolge ist die Verbraucherarbeit in Deutschland gegenwärtig strukturell unterfinanziert, da neuer Informations- und Beratungsbedarf der Verbraucher unter anderem in den Bereichen Altersvorsorge, Gesundheit und Pflege nicht ausreichend über öffentliche Mittel abgesichert wird. Ob dies tatsächlich der Fall ist, sollte zwischen den verbraucherpolitischen Akteuren nachvollziehbar und transparent auch für die Verbraucher offenzulegen sein.

Die Überlegung der Verbraucherorganisationen zur Gründung einer verbraucherpolitischen Bundesstiftung, in der neben öffentlichen Mitteln verschiedene Finanzierungsarten (unter anderem Umlagen der Wirtschaft) gebündelt werden, ist aus ökonomischen Erwägungen durchaus tragfähig. Auch liegt ein Vorteil dieser Mittelverwaltung darin, dass Stiftungen ihre Unabhängigkeit gegenüber Unternehmen und öffentlichen Institutionen relativ glaubwürdig vermitteln können.

Im Prinzip eignen sich als Ergänzung zur Finanzierung der Verbraucherarbeit über öffentliche Mittel sowohl eine durch die Wirtschaft finanzierte Umlage als auch Straf- und Bußgelder, die bei Wettbewerbsverstößen verhängt wurden. Allerdings müssen bei der konkreten Ausgestaltung komplexe Zusammenhänge berücksichtigt werden, damit sie letztlich auch Anreize setzen, die zu einer effizienten Allokation führen und die Anbieterneutralität der Verbraucherarbeit erhalten bleibt.

JEL Classification:
D18, H41, D82

Keywords:
Consumer policy,
Asymmetric and private
information,
Public goods

²² Die Überlegungen gelten analog für alle Tatbestände, bei denen Anbieter beim Aufdecken eines verbraucherschädlichen Verhaltens finanziell „bestraft“ werden (zum Beispiel Bußgelder, Rückzahlungen von besonderen Subventionen).

²³ Andere Abgabeverfahren, bei denen die Zahlungen etwa direkt von den Konsumenten geleistet werden, haben ökonomisch sehr ähnliche Wirkungen, wie die von Unternehmensumlagen wie sie nachfolgend beschrieben sind.

Impressum

DIW Berlin
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
(Präsident)
Prof. Dr. Georg Meran
(Vizepräsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Dr. habil. Christian Dreger
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Christian Wey

Redaktion

Kurt Geppert
PD Dr. Elke Holst
Carel Mohn
Vanessa von Schlippenbach
Manfred Schmidt

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789–249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent/min.
Reklamationen können nur innerhalb
von vier Wochen nach Erscheinen des
Wochenberichts angenommen werden;
danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,-
Einzelheft Euro 7,-
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer
und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen
vor Jahresende
ISSN 0012-1304
Bestellung unter leserservice@diw.de

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

Walter Grützmaker GmbH & Co. KG,
Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung
– auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung
eines Belegexemplars an die
Stabsabteilung Kommunikation des
DIW Berlin (Kundenservice@diw.de)
zulässig.

Gedruckt auf
100 Prozent Recyclingpapier.