

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lieselott Blunck, Brigitte Adler, Hans Büttner (Ingolstadt), Gerlinde Hämmerle, Dieter Heistermann, Dr. Uwe Jens, Rolf Koltzsch, Horst Kubatschka, Dr. Klaus Kübler, Brigitte Lange, Michael Müller (Düsseldorf), Dr. Edith Niehuis, Doris Odendahl, Dr. Eckhart Pick, Dieter Schanz, Bodo Seidenthal, Dr. Sigrid Skarpelis-Sperk, Antje-Marie Steen, Gudrun Weyel, Dieter Wiefelspütz, Verena Wohlleben, Dr. Peter Struck, Dr. Hans-Jochen Vogel und der Fraktion der SPD
— Drucksache 12/444 —

Finanzielle Absicherung der Verbraucherberatung

Durch den Beschluß der Bundesregierung, die Bundesmittel für die Verbraucherzentralen der Länder ab 1992 zu streichen, besteht angesichts der Höhe des Bundesanteils sowie der angespannten Finanzlage der Länder die Gefahr, daß die Verbraucherberatung in den Ländern eingeschränkt werden muß.

Die Stellung der Verbraucher und Verbraucherinnen am Markt wird dadurch verschlechtert. Dies widerspricht einer auf Vorsorge ausgerichteten Politik. Hinzu kommen zusätzliche Anforderungen an die Verbraucherberatung, insbesondere im Hinblick auf den EG-Binnenmarkt, den gesundheitlich-umweltbezogenen Verbraucherschutz und im Bereich Finanzdienstleistungen. Notwendig wäre daher eine Aufstockung der Mittel, zumindest aber muß der gegenwärtige Stand der Verbraucherberatung langfristig abgesichert werden.

1. a) Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß das gegenwärtige Niveau der Verbraucherberatung erhalten und daher eine langfristige finanzielle Absicherung der Verbraucherberatung sichergestellt werden muß?
- b) Sieht die Bundesregierung die Gefahr, daß durch die beschlossene Streichung der Bundesmittel für die Verbraucherzentralen der Länder eine Einschränkung der Beratungstätigkeit erfolgen kann, und wie beurteilt sie dies?
- c) Hat sie diese Problematik bei ihrer Entscheidung berücksichtigt, und wenn ja, welche Gründe haben den Ausschlag gegeben für die Streichung der Bundesmittel?

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesminister für Wirtschaft, Klaus Beckmann, vom 29. Mai 1991 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Die Bundesregierung mißt der Verbraucherinformation große Bedeutung zu. Sie stellt für die Information und Vertretung der Verbraucher im Haushalt 1991 rd. 60 Mio. DM bereit. Dieser Betrag wird auch in den kommenden Jahren nicht wesentlich abnehmen, da die gekürzten institutionellen Zuweisungen für die Verbraucherzentralen der alten Bundesländer weitgehend durch erhöhte Zuwendungen für andere Verbraucherorganisationen kompensiert werden.

Um eine kontinuierliche Entwicklung zu gewährleisten, soll die Förderung der alten Verbraucherzentralen durch den Bund nunmehr in fünf gleichen Stufen abgebaut werden. Nach Auffassung der Bundesregierung ist mit diesem stufenweisen Abbau der Bundeszuschüsse weder zwangsläufig eine Einschränkung der Beratungstätigkeit verbunden noch gar die Existenz der Verbraucherzentralen in Frage gestellt. Die Bundesregierung geht davon aus, daß der Abbau der Zuwendungen über fünf Jahre es den Ländern nicht schwermacht, die Bundesanteile an der institutionellen Förderung der Verbraucherzentralen, die sich zwischen 250 000 DM (Saarland) und 1,1 Mio. DM (Nordrhein-Westfalen) bewegen, schrittweise zu übernehmen.

Da die Verbraucherzentralen grundsätzlich nur innerhalb der jeweiligen Landesgrenzen tätig werden und die Zuständigkeit der jeweiligen Landesregierung für „ihre“ Verbraucherzentrale auch unbestritten ist, sieht die Bundesregierung aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen keine Möglichkeit, länger für diese Aufgaben der Länder aufzukommen. Dies gilt auch für die neuen Bundesländer. Allerdings ist dort von einer Notsituation auszugehen, die den Abbau erst zu einem späteren Zeitpunkt zuläßt.

2. a) Auf welche verfassungsrechtlichen Überlegungen stützt die Bundesregierung ihren Beschluß, die Bundesmittel für die Verbraucherzentralen zu streichen?
- b) Hält die Bundesregierung die Vermutungen des Bundesrechnungshofs aus dem Jahr 1976, fußend auf dem Prüfzeitraum 1973 bis 1975, für ausreichend, um von der bisherigen Praxis der Bundesfinanzierung der Verbraucherzentralen Abstand zu nehmen?
- c) Inwieweit hat die Bundesregierung bei ihrer Entscheidung das veränderte Tätigkeitsfeld der Verbraucherzentralen mit einer Zunahme überregionaler und ordnungspolitischer Aktivitäten (z. B. Verbandsklagetätigkeit, anbieterbezogene Schwerpunktprogramme) berücksichtigt?

Die Verbraucherberatung gehört unabhängig von der Frage, ob dem Bund insoweit eine Förderkompetenz zusteht, zu den originären Aufgaben der Länder nach Artikel 30 GG. Es handelt sich um eine dezentrale, vor Ort wahrzunehmende Aufgabe, bei der die Länder die größere Sachnähe und Sachkunde in bezug auf die örtlichen Gegebenheiten besitzen. Sie sind die geeigneteren Träger der Aufgabe, weil sie aus diesem Grunde die wirksamste und kostengünstigste Durchführung der Förderaufgabe gewährleisten. Die Länder nehmen ihre Zuständigkeit in diesem Bereich auch seit langem wahr.

Der Bund hat aber auch keine Förderkompetenz:

Bei den Verbraucherzentralen handelt es sich um regionale, auf Länderebene organisierte Einrichtungen, die dem Verbraucher durch ihre örtlichen Beratungsstellen helfen, sich vornehmlich in lokalen oder regionalen Märkten zurechtzufinden. Die Tätigkeit der Verbraucherzentralen bezieht sich daher grundsätzlich nicht auf das Wirtschaftsgebiet des Bundes als Ganzes. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann „sich die Zuständigkeit des Bundes keinesfalls auf die Förderung regionaler oder örtlicher Bestrebungen erstrecken“ [BVerfGE 22, 180 (217)].

Gemäß Artikel 30 GG ist die Erfüllung staatlicher Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt. Neben den dem Bund im Grundgesetz ausdrücklich zugewiesenen Aufgaben hat er nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine sog. ungeschriebene Kompetenz nur in gewissen, engen Grenzen, z. B. dann, wenn es sich um Sachgebiete handelt, die „ihrer Natur nach eigenste, der partikulären Zuständigkeit a priori entrückte Angelegenheiten des Bundes darstellen und nur vom Bund wahrgenommen werden können“ [BVerfGE 22, 180 (217)]. Dies trifft für die Aufgaben der Verbraucherzentralen grundsätzlich nicht zu. Die Bundesregierung hat die finanzverfassungsrechtliche Zuständigkeit für die Finanzierung der Verbraucherzentralen erneut geprüft. Das Ergebnis dieser Prüfung hat die Bundesregierung – unabhängig von der Auffassung des Bundesrechnungshofs – darin bestärkt, die institutionelle Förderung der Verbraucherzentralen grundsätzlich nicht fortzuführen.

Die Aktivitäten der Verbraucherzentralen haben sich in den letzten Jahren auch nicht grundlegend geändert. Die Führung von Verbandsklagen ist Aufgabe des ausdrücklich zu diesem Zweck 1966 gegründeten Verbraucherschutzvereins e.V., der voll vom Bund finanziert wird und in dem die Verbraucherzentralen Mitglieder sind. Gemeinsame Aktionen der Verbraucherzentralen mit bundesweitem Charakter können auch künftig im Projektwege gefördert werden.

3. Stimmt die Bundesregierung der Auffassung zu, daß Verbraucherschutz einschließlich der Verbraucherberatung Bestandteil des Rechts der Wirtschaft (Artikel 74 Nr. 11 GG) ist, und welche Schlußfolgerungen zieht die Bundesregierung hieraus im Hinblick auf die Bund-Länder-Zuständigkeiten bei der Verbraucherberatung?

Verbraucherschutz und Verbraucherberatung gehören zur Materie des Rechts der Wirtschaft.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts [BVerfGE 12, 229; (15, 16)] sind die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes die äußerste Grenze für ungeschriebene Verwaltungszuständigkeiten und die damit verbundenen Finanzierungszuständigkeiten. Auch die konkurrierende Kompetenz für das Recht der Wirtschaft kommt im Bereich des Verbraucherschutzes hierfür in Betracht. Die Bundesregierung trägt dem durch bundesweite Aktionen Rechnung (s. Antwort auf Frage 1). Dieser Um-

stand begründet jedoch keine Finanzierungskompetenz des Bundes für die individuelle Verbraucherberatung.

Auch die Schaffung einer Bundeszuständigkeit durch gesetzliche Übertragung einer Aufgabe an eine Bundesoberbehörde oder auf bundeseigene Mittel- und Unterbehörden nach Artikel 87 Abs. 3 Sätze 1 und 2 GG scheiden nach Auffassung der Bundesregierung aus. Die Bundesregierung sieht keinen Anlaß, durch solch eine gesetzgeberische Maßnahme in die Zuständigkeit der Länder einzugreifen und damit entgegen dem Subsidiaritätsgrundsatz im Ergebnis die eigenständige und eigenverantwortliche Wahrnehmung staatlicher Aufgaben durch die Länder zu schmälern.

4. a) Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß Verbraucherberatung dazu beiträgt, den Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellung zu verhüten?
- b) Welche Konsequenzen ergeben sich hieraus aus Sicht der Bundesregierung für die Bundesfinanzierung der Verbraucherzentralen im Zusammenhang mit der Zuordnung dieser Aufgabe zur konkurrierenden Gesetzgebung (Artikel 74 Nr. 16 GG)?

Die Bundesregierung teilt die Auffassung, daß ein Höchstmaß an Verbraucherinformation wünschenswert ist (s. Antwort zu Frage 1).

Allerdings gelten auch für den Fall der Zuordnung der Verbraucherberatung zur Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 74 Nr. 14 GG hinsichtlich einer Finanzierungskompetenz des Bundes die zu Frage 3 dargelegten Schlußfolgerungen entsprechend, da für die Mitfinanzierung nicht die Gesetzgebungskompetenz, sondern die Verwaltungskompetenz entscheidend ist.

5. Wie ist aus Sicht der Bundesregierung vor dem Hintergrund ihrer verfassungsrechtlichen Bedenken die in Aussicht genommene unterschiedliche Behandlung der Verbraucherzentralen in den neuen und alten Bundesländern zu rechtfertigen?

Die finanzverfassungsrechtlichen Bedenken gelten natürlich im gleichen Maße für den Anteil, mit dem sich der Bund an der Finanzierung der Verbraucherzentralen in den neuen Bundesländern beteiligt. Angesichts der haushaltswirtschaftlichen Lage in diesen Ländern und um den Aufbau dieser Verbraucherzentralen – an dem die Bundesregierung maßgeblich mitgewirkt hat – nicht zu gefährden, beabsichtigt die Bundesregierung, die Förderung der Verbraucherzentralen in den neuen Bundesländern erst in einem späteren Zeitpunkt abzubauen (s. auch Artikel 143 GG).

6. a) Trifft es zu, daß der Mischfinanzierungstatbestand der ausschlaggebende Grund für die Aufgabe der institutionellen Förderung der Verbraucherzentralen durch den Bund ist?
- b) Erfolgt die Streichung der Bundesmittel für die Verbraucherzentralen im Rahmen einer generellen Überprüfung von Mischfinanzierungstatbeständen und/oder der Bundesförderung anderer Beratungsleistungen, und welche Haushaltstitel wurden in diesem Zusammenhang mit welchem Ergebnis, insbesondere im Hinblick auf den Bundeshaushalt 1992, überprüft?

- c) Wenn nein, kann die Bundesregierung darlegen, für welchen Zeitpunkt eine derartige generelle Überprüfung vorgesehen ist bzw. wie die Bundesregierung eine isolierte Streichung der Mittel für die Verbraucherberatung rechtfertigt?

Der tragende Grund für die Einstellung der Förderung durch den Bund liegt, wie bereits zu Frage 2 dargelegt, darin, daß die Förderung der individuellen Verbraucherberatung zu den originären Aufgaben der Länder zählt. Dem Gesichtspunkt einer allgemeinen Überprüfung von Mischfinanzierungstatbeständen kommt in diesem Zusammenhang keine Bedeutung zu. Die Bundesregierung überprüft im übrigen die Mischfinanzierungstatbestände laufend unter dem Gesichtspunkt, ob sie den Anforderungen an die wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel noch genügen.

7. a) Hat die Bundesregierung vor ihrer Entscheidung die Länder konsultiert mit dem Ziel, den gegenwärtigen Stand der Verbraucherberatung auch ab 1992 sicherzustellen?
b) Welche Maßnahmen wurden vereinbart, bzw. ist die Bundesregierung bereit, gemeinsam mit den Ländern zu einer Lösung zu kommen?
c) Welche Alternativen sind aus Sicht der Bundesregierung denkbar?

Nachdem die Verhandlungen mit den Ländern 1982 unterbrochen worden waren, hat die Bundesregierung mit den Ländern im Dezember 1990 und im Februar 1991 erneut verhandelt. Dabei beharrten die Länder auf ihrer alten Position, die zwar im wesentlichen die Länderzuständigkeit nicht bestreitet, für den Wegfall der Zuwendungen an die Verbraucherzentralen aber die Kompensation im Rahmen des Finanzausgleichs fordert.

Um den Ländern Gelegenheit zu geben, die Finanzierungsverantwortung schrittweise zu übernehmen, hat der Haushaltsausschuß am 25. April 1991 einen stufenweisen Abbau der Förderung der Verbraucherzentralen in den alten Bundesländern bis 1995 beschlossen.

8. Ist die Bundesregierung bereit, analog zur Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Information und Dokumentation ein Abkommen über Verbraucheraufklärung und -beratung zu treffen; wenn nein, warum nicht?

Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern sind, auch im gesetzesfreien Raum, grundsätzlich möglich. In einem Verwaltungsabkommen können sich Bund und Länder aber nur zu Handlungen innerhalb ihres Kompetenzbereiches verpflichten. Ein Abkommen, das eine regionale Zuständigkeit des Bundes begründen würde, wäre deshalb nach Auffassung der Bundesregierung verfassungsrechtlich unzulässig [s. auch BVerfGE 12, 205 (250) und 33, 303 (352)]. Die erwähnte Verwaltungsvereinbarung stützt sich dagegen auf Artikel 91 b GG.

9. Ist die Bundesregierung bereit, zur Sicherstellung der Verbraucherberatung in den Ländern die Initiative für eine Gemeinschaftsaufgabe Verbraucherpolitik zu ergreifen, und wie begründet sie ggf. ihre ablehnende Haltung?

Eine Gemeinschaftsaufgabe Verbraucherpolitik würde eine Verfassungsänderung voraussetzen. Eine dahin gehende Initiative wird von der Bundesregierung nicht ins Auge gefaßt. Denn bei der Verbraucherberatung handelt es sich nicht um ein Gebiet, das nach Gegenstand und Volumen ein Zusammenwirken des Bundes und der Länder in Abweichung von der allgemeinen bundesstaatlichen Kompetenzverteilung erfordert. Vielmehr spricht der Gesichtspunkt einer eigenständigen und eigenverantwortlichen Wahrnehmung staatlicher Aufgaben durch die Länder nach dem Grundsatz der Subsidiarität dafür, die Kompetenz für die Förderung der Verbraucherberatung nicht zugunsten des Bundes zu verändern.

10. Ist die Bundesregierung bereit, im Rahmen eines Leistungsgesetzes zur finanziellen Absicherung der Verbraucherberatung beizutragen?
Wenn nein, welche Gründe sprechen dagegen?

Einer Finanzierungsbeteiligung des Bundes über ein Geldleistungsgesetz stehen dieselben Gründe entgegen, die zum Abbau der Förderung der individuellen Verbraucherberatung ab 1992 führen. Auch ist problematisch, ob sich die Förderung der regionalen Verbraucherzentralen der Sache nach in strikte Fördertatbestände fassen läßt, wie sie ein Geldleistungsgesetz im Sinne des Artikels 104 a Abs. 3 GG voraussetzt.

11. Wie stellt sich die Bundesregierung zur Möglichkeit der Finanzierung der Verbraucherberatung über „Gebühren“ in Zusammenhang mit der Problematik einer Beeinträchtigung von Beratungsqualität und -umfang, insbesondere hinsichtlich der Beratungserfordernis sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen sowie unter Vorsorgeaspekten, und wie beurteilt sie eine Gebührenerhebung in bezug auf das Aufwand-Ertrags-Verhältnis?

Die Bundesregierung beurteilt Initiativen der Verbraucherzentralen zur Erschließung neuer Einnahmequellen grundsätzlich positiv. Einzelne Verbraucherzentralen wie z. B. Niedersachsen haben hier auch schon beachtliche Ergebnisse vorzuweisen. Die Entscheidung liegt allerdings allein bei den Verbraucherzentralen bzw. bei den für sie zuständigen Landesregierungen.

