

Bericht zur EntschlieÙung des NR vom 14.12.2022 - 285/E XXVII. GP

Förderkonzept zur Sicherstellung einer langfristigen Finanzierung von
Verbraucher:innenschutzorganisationen insbesondere des VKI

Wien, April 2023

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
1 Einleitung	4
2 Finanzierung des Vereins für Konsumenteninformation	6
Der Verein und seine Governance	6
Aufgaben und Leistungen des VKI	8
Die Finanzierung des VKI bis 2022	14
Evaluierung des VKI	17
Finanzierung ab 2023	19
3 Weitere konsument:innenpolitische Aufgaben des BMSGPK	22
Verbraucher:innenschlichtung in Österreich	22
Normung und Produktsicherheit	25
Verbraucher:innenbildung und Kommunikation	25
Verbraucher:innenschutz im Internet	26
Die konsument:innenpolitische Seite der Armut: Schuldenberatungen	27
4 Entwicklungen auf Europäischer Ebene	29
Eckpunkte der österreichischen Verbraucher:innenpolitik im Wandel der Zeit	29
Aktuelle Vorhaben der EU mit konsument:innenrelevanten Bezug	31
5 Organisationsmodelle des Verbraucher:innenschutzes in Europa	36
Inhaltliche Zusammenfassung der Studie	36
Inhaltliches Fazit der Studie und der Diskussionen	37
6 Notwendige Strukturen zur Gewährleistung des Verbraucher:innenschutzes in Österreich	39
Strukturelle Herausforderungen im Bereich Konsument:innenpolitik	39
Überlegungen zur Gestaltung der Verbraucher:innenorganisationslandschaft in Österreich	40
7 Finanzierungsoptionen zur Sicherstellung des hohen Verbraucher:innenschutz-niveaus in Österreich	42
Optionen zur Finanzierung	42
Überlegungen für die Einrichtung eines Fonds	45
Anhänge	50

1 Einleitung

Mit der EntschlieÙung des Nationalrats vom 14.12.2022 - 285/E XXVII.GP basierend auf dem EntschlieÙungsantrag der Abgeordneten Ulrike Fischer, Peter Weidinger, Kolleginnen und Kollegen (3016/A(E)), eingebracht am 18.11.2022, betreffend „Förderkonzept zur Sicherstellung einer langfristigen Finanzierung von Verbraucherschutzorganisationen insbesondere des VKI“ hat der Nationalrat den Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz ersucht ein Gesamtkonzept „aufgrund der – im Programm der Regierungsfractionen vorgesehenen – Evaluierung zur nachhaltigen Sicherung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Konsument:innenenschutzes zu entwickeln und in einem Bericht an den Konsumentenschutzausschuss verschiedene Möglichkeiten zur Sicherstellung einer langfristigen Finanzierung des Vereins für Konsument:inneninformation aufzuzeigen, um damit eine tragfähige Entscheidungsgrundlage für die mittel- und langfristige finanzielle Absicherung der Aufgaben des VKI im Bereich der Verbraucher:innenschutzagenden zu erhalten.“¹

Die Formulierung des oben zitierten EntschlieÙungsantrags wie auch die Formulierung des Regierungsprogrammes² 2020-2024 der österreichischen Bundesregierung, welches eine „Evaluierung der Struktur und Tätigkeit des VKI“ vorsieht, “ um auf dieser Grundlage die Finanzierung der Tätigkeit des VKI durch den Bund sowie durch andere öffentliche und private Mitglieder auf geeignete und dauerhafte Weise sicherzustellen“ fokussieren ausschließlich auf den Verein für Konsument:inneninformation (VKI).

Um dem Ziel des EntschlieÙungsantrages gerecht zu werden, bedarf es jedoch einer breiteren Betrachtung, vertieften Analyse und umfassenderer Diskussion des Verbraucher:innenschutzes in Österreich, da Konsument:innenschutz sowohl durch den VKI, als auch durch eine Vielzahl anderer Organisationen und Institutionen gewährleistet wird. Dementsprechend verfolgt das für Konsument:innenpolitik zuständige Ressort, das Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK), mit seinen Förderungen einem holistischen Ansatz. und unterstützt zahlreiche

¹ EntschlieÙung des Nationalrates vom 14.12.2022 – 285/E XXVII. betreffend „Förderkonzept zur Sicherstellung einer langfristigen Finanzierung von Verbraucherschutzorganisationen insbesondere des VKI“

² Aus Verantwortung für Österreich, Regierungsprogramm 2020 – 2024, S. 39

Akteur:innen, die sich teilweise auf unterschiedliche Teilbereiche des Konsument:innenschutzes spezialisieren.

Konsument:innenschutz als Querschnittsmaterie ist alles andere als statisch. Wenn sich wirtschaftliche, technische und ökologische Rahmenbedingungen ändern, muss auch der Verbraucherschutz mitziehen. Derzeit sind als wesentlicher Treiber der konsument:innenpolitischen Veränderung die immer weiter fortschreitende Digitalisierung und der Grüne Wandel anzusehen. Diese Aspekte werden sich in den kommenden Jahren sehr stark auf die zukünftigen Anforderungen an Verbraucher:innenschutz- und Verbraucher:inneninformationsorganisationen sowie Behörden auswirken.

Daher durchleuchtet der vorliegende Bericht die bestehenden Strukturen, zeigt Herausforderungen auf und legt Optionen für die zukünftige institutionelle und finanzielle Aufstellung des Verbraucher:innenschutzes in Österreich dar.

Der vorliegende Bericht gliedert sich wie folgt:

Kapitel 2 verschafft einen detaillierten Einblick in die Aufgaben und Förderung des VKI durch das BMSGPK sowie bereits gesetzte Maßnahmen zu dessen Evaluierung.

Kapitel 3 enthält einen Überblick über weitere konsument:innenpolitische Aufgaben und Förderungen des BMSGPK.

Kapitel 4 beleuchtet unaufhaltbare Trends im Konsument:innenschutz, die sich aus der Digitalisierung und dem Grünen Wandel ergeben.

Kapitel 5 lenkt den Blick auf Verbraucher:innenorganisationen im europäischen Umfeld und zieht komparative Schlüsse.

Kapitel 6 skizziert sich daraus ergebende strukturelle Herausforderungen und enthält Überlegungen zur zukunftsfiten Organisation des Konsument:innenschutzes in Österreich.

Kapitel 7 präsentiert drei Optionen zur finanziellen Sicherstellung des hohen Verbraucher:innenschutzniveaus.

2 Finanzierung des Vereins für Konsumenteninformation

In diesem Kapitel wird ein kurzer Abriss der langjährigen Beziehung zwischen dem jeweils für Konsument:innenschutz zuständigen Ressort und dem Verein für Konsumenteninformation vorgestellt. Der Verein hat nicht nur in Österreich auf Grund seiner jahrelangen Tätigkeit und der daraus resultierenden Expertise seiner Mitarbeiter:innen große Bedeutung für die verbraucher:innenpolitische Landschaft. Er ist darüber hinaus auch ein äußerst anerkanntes Mitglied im Dachverband der europäischen Verbraucher:innenorganisationen BEUC³ und Kooperationspartner der europäischen Kommission im Netzwerk der europäischen Verbraucher:innenzentren seit seinem Bestehen.

Der Verein und seine Governance

Der VKI ist eine gemeinnützige, nicht auf Gewinn ausgerichtete Verbraucher:innenorganisation mit Sitz in Wien. Seit der Gründung 1961 vertritt der VKI die Interessen von Konsument:innen, stärkt ihre Position und informiert sie über ihre Rechte und Pflichten.

Der Träger des VKI ist die Bundesarbeitskammer als einziges ordentliches Mitglied. Außerordentliches Mitglied des VKI ist die Republik Österreich, vertreten durch das BMSGPK. Gründungsmitglieder waren die Arbeiterkammer, die Wirtschaftskammer, die Landwirtschaftskammer und der Österreichische Gewerkschaftsbund. Die drei Letztgenannten sind inzwischen aus dem Verein ausgetreten.

Der VKI finanziert seine Arbeit zu rund zwei Drittel selbst, vor allem durch den Verkauf von Publikationen. Weitere Einnahmen kommen aus der Beratungstätigkeit, Werkverträgen sowie Lizenzen für das Umweltzeichen und Testplaketten. Finanziert wird der VKI zudem

³ IBureau Européen des Unions de Consommateurs

durch eine Basisförderung des BMSGPK und durch jährliche Beitragszahlungen der Arbeiterkammer.

Mit der Schaffung des VKI-Finanzierungsgesetzes (VKI FinanzG-2020) wurde der VKI in die Nähe einer im Eigentum der Republik Österreich stehenden Einrichtung gerückt (wie z.B. der AGES oder den Bundestheatern), ohne dass die Republik jedoch Eigentümer:innenrechte wahrnehmen kann, da die Statuten dem Bund als außerordentliches Mitglied nur sehr beschränkte Rechte zugestehen.⁴

§ 6 Mitgliederversammlung

Abs. 1: Die ordentlichen Mitglieder und das außerordentliche Mitglied Bund entsenden je drei Delegierte.

Abs. 5: ... Jedes ordentliche Mitglied hat je eine Stimme. Das außerordentliche Mitglied Bund hat ebenfalls eine Stimme, wobei es lediglich Stimmrecht bei der Bestellung und Abberufung der Mitglieder des Aufsichtsrates und der Rechnungsprüfer sowie zu Sitzungsgelder gem. Abs 3 lit I hat. ... Gültige Beschlüsse können nur mit Zweidrittelmehrheit gefasst werden.

§ 8 Aufsichtsrat

Abs. 6 „Die Vertreter des außerordentlichen Vereinsmitglieds Bund haben im Aufsichtsrat nur das Stimmrecht für

- a) die Bestellung und Abberufung des Geschäftsführers, des Zeichnungsberechtigten und dessen Stellvertreters,
- b) die Beschlussfassung über das Budget für das kommende Kalenderjahr,
- c) die Beschlussfassung über die Genehmigung des Rechnungsabschlusses und
- d) die Beschlussfassung über die zustimmungspflichtigen Geschäfte.“

Da das für die Agenden des Konsument:innenschutzes zuständige Bundesministerium in der Mitgliederversammlung nur zwei Personen als Mitglieder für den Aufsichtsrat

⁴ Statuten des Vereins für Konsumenteninformation, ZVR: 389759993, beschlossen in der 88. Mitgliederversammlung am 10. Dezember 2019 (Inkrafttreten am 1. März 2020)

vorschlagen kann, die Bundesarbeitskammer jedoch vier Personen, ergibt sich überdies, dass die Republik keine Mehrheit oder Sperrminorität bei den ihr zugestanden vier Stimmrechtsagenden hat. Die Möglichkeiten des BMSGPK zur aktiven inhaltlichen Mitgestaltung des Vereins im Wege der Rechte und Pflichten der Mitglieder der Mitgliederversammlung, bzw. als Mitglieder im Aufsichtsrat sind daher statutarisch begrenzt.

Die außerordentliche Mitgliedschaft ist dadurch bedingt, dass die Mitgliedschaft in europäischen und internationalen Verbraucher:innenschutzverbänden eine in Beratung, Bildung und Information unabhängige und weisungsfreie Organisation erfordert.

Aufgaben und Leistungen des VKI

Aufgaben gemäß den Statuten

Laut § 2 der Statuten des Vereins liegt sein Zweck in der Förderung von Verbraucher:inneninteressen (siehe unten).

Schwerpunkte, wie z.B. Gebrauchstauglichkeit, technische Sicherheit, Schutz von Gesundheit und Umwelt, Nachhaltigkeit, ethischer Konsum, Verbraucher:innenerziehung und -bildung, Schuldenprävention, Zugang zum Recht etc. werden im Rahmen der Zielsetzungen der internationalen Dachverbände für Verbraucher:innenorganisationen gesetzt.

Aufgaben gemäß den Statuten des VKI (§ 2a)

Der Zweck des Vereins soll durch folgende ideelle Mittel erreicht werden:

- Herausgabe und Zurverfügungstellung von Medien aller Art und Verbraucherinformation;
- Untersuchung von Konsumgütern und Dienstleistungen; Beratung über die Qualität von Konsumgütern und Dienstleistungen; durch Beratung und Information wird auf Probleme aufmerksam gemacht und sollen Lösungsvorschläge und Handlungsbedarf aufgezeigt werden;
- Rechtsberatung, Intervention und Schlichtungstätigkeit;

- Vertretung der Verbraucherinteressen und Aufzeigen von konsumentenrelevanten Fehlentwicklungen in nationalen, europäischen und internationalen Gremien;
- Beteiligung an Projektanträgen von europäischen und internationalen Einrichtungen;
- Kontakt und Zusammenarbeit mit nationalen, europäischen und internationalen Organisationen zum Zweck der Fortentwicklung der Konsumentenpolitik;
- Marktbeobachtung, Analyse und Evaluierung konsumentenrelevanter Entwicklungen;
- Abmahnungen, Klagen, Sammelklagen und Sammelaktionen zur außergerichtlichen oder gerichtlichen Rechtsdurchsetzung
- Maßnahmen zur Förderung der Verbraucherbildung;
- Fortbildungs- und Informationsveranstaltungen;
- Produktion von Filmen, Rundfunk- und Fernsehsendungen und dgl;
- Führung einer Prüfanstalt;
- Gründung von und Beteiligung an anderen Institutionen (Vereinen, Stiftungen, Gesellschaften), die der Erfüllung des Vereinszwecks dienen;
- Bildung von Einkaufsgemeinschaften bzw. Organisation von Konsumentengruppen zum gemeinschaftlichen Einkauf von Waren oder Dienstleistungen (z.B. im Energiebereich).

Die vielfältigen Aufgaben, die bereits heute vom VKI wahrgenommen werden, können nur an die zukünftigen Herausforderungen herangeführt werden, wenn es zu einer umfassenden Optimierung des Geschäfts- und Betriebsmodells kommt, die mit einem transparenten und abgestimmten Zielsystem bis zur Erreichung der Wirkungen verbunden sind. Derzeit sind die dafür notwendigen Geschäftsprozesse des VKI auf Basis der technologischen Möglichkeiten in Überarbeitung. Digitalisierungsmaßnahmen sind mittelfristig mit dem Ziel umzusetzen, die bestehenden Strukturen zu einer modernen zukunftsfiten Organisation zu transformieren. Im Zentrum stehen dabei die Verbraucher:innen („Customer Centricity“).

Dieser Prozess benötigt Verlässlichkeit und Vertragstreue der fördernden Institutionen. Durch den Austausch über die vierteljährlichen Geschäftsberichte im Aufsichtsrat und die

Etablierung von projektbezogenen Jour Fixes zwischen BMSGPK und dem VKI ist eine Abstimmung zwischen Fördergeber und Förderwerber gewährleistet.

Europäisches Verbraucher:innenzentrum

Seit den 1990er Jahren ist es das Ziel der Europäischen Kommission (EK), Unterstützung der Konsument:innen bei grenzüberschreitenden Transaktionen sicherzustellen. Daher wird eine EU-Kofinanzierung für grenzüberschreitend tätige Informationsstellen in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten angeboten. Seit 2005 gibt es das EU Netzwerk der europäischen Verbraucher:innenzentren⁵ in allen EU Mitgliedstaaten sowie in Norwegen und Island.

In der Verordnung (EU) 2021/690 (Binnenmarktprogramm 2021-2027) sind gemäß Art 9 Abs. 5 die Europäischen Verbraucher:innenzentren (EVZ) bzw. „European Consumer Center“ (ECC) förderfähige Einrichtungen und damit durch Zuschüsse im Zeitraum vom 1. Januar 2021 bis zum 31. Dezember 2027 zu unterstützen. Um diese Unterstützung in Anspruch nehmen zu können, muss der Mitgliedstaat eine entsprechende Einrichtung für Maßnahmen benennen, die der Stärkung des Verbraucher:innenschutzes dienen und in Zusammenhang mit dem Netzwerk der Europäischen Verbraucher:innenzentren stehen.

Folgende Aufgaben sind gemäß VO (EU) 2021/690 Artikel 3 Abs. 2 d Z i von einem EVZ wahrzunehmen:

- Befähigung, Unterstützung und Aufklärung von Verbrauchern, Unternehmen und Vertretern der Zivilgesellschaft, insbesondere in Bezug auf die Verbraucherrechte nach dem Unionsrecht
- Gewährleistung eines hohen Niveaus von Verbraucherschutz, nachhaltigem Verbrauch und Produktsicherheit, insbesondere für die schutzbedürftigsten Verbraucher, um Fairness, Transparenz und Vertrauen in den Binnenmarkt zu fördern
- Sicherstellung, dass die Verbraucherinteressen in der digitalen Welt angemessen berücksichtigt werden

⁵ https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/resolve-your-consumer-complaint/european-consumer-centres-network-ecc-net_en

- Unterstützung der zuständigen Durchsetzungsbehörden und Verbraucherverbände sowie von Maßnahmen zur Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden, mit besonderem Augenmerk auf Problemen, die sich aus bestehenden und neuen Technologien ergeben
- Beitrag zur Verbesserung der Qualität und Verfügbarkeit von Normen in der gesamten Union; wirksame Bekämpfung unlauterer Geschäftspraktiken
- Sicherstellung, dass alle Verbraucher Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfsmechanismen haben und sachdienliche Informationen über Märkte und Verbraucherrechte erhalten, und Förderung eines nachhaltigen Verbrauchs, insbesondere durch Sensibilisierung für spezifische Merkmale und die Umweltauswirkungen von Waren und Dienstleistungen

Bereits seit 1999 wurde der VKI als Einrichtung Österreichs für das Europäische Verbraucher:innenzentren-Netzwerk (damals „Euroguichet“) benannt. Gemäß dem neuen Binnenmarktprogramm wurde der VKI als Trägerorganisation des ECC auch für die Zeiträume 2015-2017, 2018-2021, sowie für die Jahre 2022 und 2023 gegenüber der EK benannt. An diese Benennung ist der Abschluss von Rahmenvereinbarungen („Framework Partnership Agreements“) mit den Mitgliedstaaten geknüpft, mit der Österreich gegenüber der EK und indirekt gegenüber den Konsument:innen in Europa eine Verpflichtung zur Unterstützung bei konsument:innenschutzrelevanten Problemen eingegangen ist.

Im Herbst 2022 benannte das BMSGPK erneut den VKI als Trägerorganisation des österreichischen EVZ für den Zeitraum 2024-2028. Durch diese längerfristige Unterstützungserklärung ist auch eine längerfristige Förderung geboten.

EVZ Austria⁶ ist eines der renommiertesten ECC in der Europäischen Union. Das EVZ ist gleichzeitig auch Informationsstelle nach der EU-Geoblocking-VO⁷ und der EU-

⁶ <https://europakonsument.at/>

⁷ VERORDNUNG (EU) 2018/302 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 28. Februar 2018 über Maßnahmen gegen ungerechtfertigtes Geoblocking und andere Formen der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, des Wohnsitzes oder des Ortes der Niederlassung des Kunden innerhalb des

Dienstleistungs-RL⁸ sowie Stelle für externe Warnmeldungen nach der Verbraucherbehördenkooperations-VO⁹ sowie Online-Schlichtungsstelle nach der ODR-VO¹⁰.

Es veröffentlicht umfangreiche Informationen, App-Angebote sowie Medienbeiträge und ist außerdem ein wichtiger Kooperationspartner des BMSGPK im Behördenkooperationsnetzwerk.

Durch seine Beratungstätigkeiten kann das EVZ gegebenenfalls beim Bereich Recht im VKI Fälle zur gerichtlichen Durchsetzung anregen, womit es auch wesentlich zur Rechtsfortbildung beiträgt.

Rechtsdurchsetzung und Rechtsfortbildung

Seit dem Beschluss des Konsumentenschutzgesetzes im Jahr 1979¹¹ besteht für den VKI die Berechtigung, Verbandsklagen einzubringen.

Im Zuge der Vorbereitung des EU-Beitritts und den daraus resultierenden erforderlichen Anpassungen des nationalen Rechts an den EU-Rechtsrahmen wurde vom zuständigen Konsument:innenschutzressort im Jahr 1992 ein Werkvertrag mit dem VKI abgeschlossen. Mit diesem Werkvertrag kommt das BMSGPK seiner Verpflichtung zur Sicherstellung der Rechtsdurchsetzung und Rechtsfortbildung der Konsument:innenschutzrechte nach.

Binnenmarkts und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 2006/2004 und (EU) 2017/2394 sowie der Richtlinie 2009/22/EG

⁸ RICHTLINIE 2006/123/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt

⁹ VERORDNUNG (EU) 2017/2394 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 12. Dezember 2017 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004

¹⁰ VERORDNUNG (EU) Nr. 524/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 21. Mai 2013 über die Online-Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (Verordnung über Online-Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten)

¹¹ Konsumentenschutzgesetz — KSchG, BGBl 140/1979 vom 30. März 1979

Der Aufwand für die Erfüllung dieser Aufgabe ist naturgemäß von den Entwicklungen des Marktgeschehens, aber auch von anderen externen Einflussfaktoren, wie z.B. der Pandemie oder aktuell von der Energiekrise stark beeinflusst.

Die Umsetzung der EU-Richtlinie über Verbandsklagen¹² zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher erfordert Anpassungen im nationalen Recht. Die entsprechende Umsetzung ist derzeit Gegenstand von politischen Verhandlungen. Es muss jedenfalls auch zukünftig sichergestellt sein, dass eine effektive Handlungsfähigkeit im Bereich der Rechtsdurchsetzung für den Konsument:innenschutzminister gegeben ist, um seinen Aufgaben gemäß Bundesministeriengesetz¹³ nachkommen zu können.

Mit dem Werkvertrag übernimmt der VKI folgende Aufgaben im Auftrag des BMSGPK:

- Führung von Musterprozessen durch Übernahme der Ausfallhaftung für Prozesskosten, (falls erforderlich) Abtretung der Ansprüche des:der Verbraucher:in gemäß § 55 Abs 4 JN an den VKI, Prozessvorbereitung und -begleitung und (falls erforderlich) Organisation von Klagshäufungen gemäß § 227 (1) ZPO („Sammelklagen“) in individuellen Streitigkeiten von Verbraucher:innen mit Unternehmern;
- Durchführung von Abmahnungen und/oder Verbandsklagen gemäß den gesetzlichen Ermächtigungen nach § 28 KSchG, § 28a KSchG, § 14 UWG sowie § 178 g VersVG;
- Kontrolle der erlangten Unterlassungserklärungen bzw. Unterlassungstitel auf deren Umsetzung in der Praxis sowie allenfalls Fälligkeit von Vertragsstrafen bzw. Exekution von Unterlassungstiteln im Fall von Verstößen.

¹² RICHTLINIE (EU) 2020/1828 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 25. November 2020 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG

¹³ Anlage zu § 2, Teil 2, lit. L, Z. 14 BMG 1986

Die Finanzierung des VKI bis 2022

Die finanzielle Unterstützung des VKI durch das zuständige Bundesministerium hat eine lange Tradition, die bis in die 1980er Jahre zurückgeht. Sie erfolgte zunächst über Mitgliedsbeiträge.

Zwischen den Jahren 2003 und 2020 wurde die Finanzierung des VKI durch Förderverträge, diverse geringfügigere Werkverträge und dem Werkvertrag zur Rechtsdurchsetzung sichergestellt.

Mit den VKI-Finanzierungsgesetzen 2020, 2021 und 2022 wurde festgelegt, dass dem VKI pro Jahr Fördermittel in der Höhe von 4,75 Mio. bzw. 5,0 Mio. Euro zur Verfügung gestellt werden. Eine unbefristete langfristige Finanzierung des VKI wurde durch diese Gesetze nicht sichergestellt.

Das VKI-FinanzG von 2020 bis 2022

Mit dem Bundesgesetz über die Finanzierung des Vereins für Konsumenteninformation im Jahr 2020¹⁴ wurde beschlossen, dass für den laufenden Betrieb und für die Erfüllung des Vereinszwecks insgesamt 4,75 Mio. Euro zur Verfügung zu stellen sind. Weiters wurde festgelegt, dass 40% als Basisförderung für die Erfüllung der Aufgaben gemäß dem Vereinsstatut vorzusehen sind. Über die weiteren 60% wurde im Gesetz keine Festlegung getroffen.

Mit dem Bundesgesetz über die Finanzierung des Vereins für Konsumenteninformation im Jahr 2021¹⁵ sah 5 Mio. Euro und denselben Verteilungsschlüssel vor.

Die Unbestimmtheit dieser Gesetze ließ Interpretationsspielraum offen. Es war nicht klar, ob die 5,0 Mio. Euro einen Maximalbetrag darstellten, ob die Mittel nur für Förderungen verwendet werden durften oder auch Werkverträge als Vertragsgrundlage dienen konnten.

¹⁴ VKI-FinanzG 2020, BGBl. I Nr. 109/2019

¹⁵ VKI Finanzierungsgesetz 2021 – VKI-FinanzG 2021, BGBl. I Nr. 135/2020

Diesen Umständen Rechnung tragend wurde mit dem Bundesgesetz über die Finanzierung des Vereins für Konsumenteninformation im Jahr 2022¹⁶ beschlossen, dass für den laufenden Betrieb und für die Erfüllung des Vereinszwecks maximal 5,0 Mio. Euro zur Verfügung zu stellen sind. Abweichend zu den Bestimmungen der beiden Vorjahre wurde dargelegt, dass 4,25 Mio. Euro für Verbraucher:inneninformation, Rechtsberatung, Vergleichstests, Marktuntersuchungen und wissenschaftliche Tätigkeiten zu verwenden sind. Für die Rechtsdurchsetzung und Rechtsfortbildung wurde das Ministerium ermächtigt, dem VKI einen Betrag von 0,75 Mio. Euro bereit zu stellen.

Weiters legte der Gesetzgeber fest, dass zusätzliche Mittel dem VKI zur Verfügung gestellt werden können, wenn diese der Finanzierung von Maßnahmen zum Schutz der Interessen der Verbraucher:innen dienen, die aufgrund außergewöhnlicher Umstände notwendig werden und ein erhebliches öffentliches Interesse an diesen Maßnahmen besteht.

Ebenso wurde festgehalten, dass über die Mittelverwendung durch den VKI sowie über die durchgeführten Kontrollen durch das BMSGPK bis 31. August ein Bericht an den Nationalrat zu legen ist. Da sich das Gesetz auf das Jahr 2022 bezog, ist der Bericht bis 31. August 2023 vorzulegen, da erst nach der Erstellung des Jahresrechnungsabschlusses eine abschließende Bewertung möglich ist.

Der Werkvertrag zur Rechtsdurchsetzung

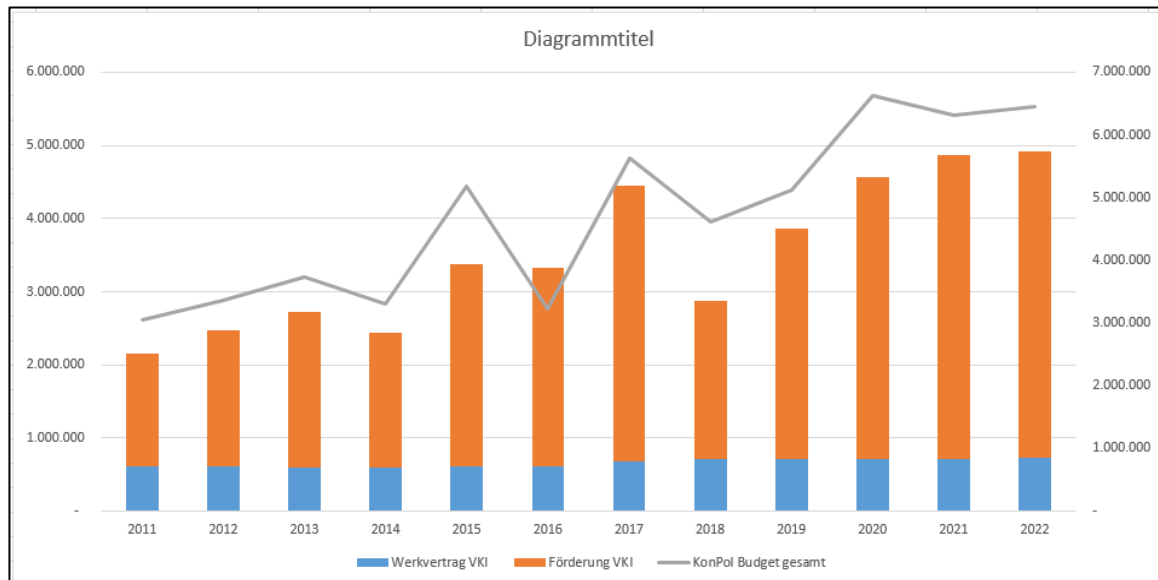
Der Werkvertrag zur Rechtsdurchsetzung sieht die Führung von Muster- und Verbandsklagen durch den VKI im Auftrag des BMSGPK vor. Das Entgelt für die Durchführung des Werkvertrages zur Rechtsdurchsetzung blieb über lange Zeit unverändert. Im Jahr 2011 stellt das BMSGPK dem VKI einen Betrag von 0,6 Mio. Euro zur Verfügung. Erst im Jahr 2017 wurde der Betrag auf 0,75 Mio. Euro erhöht.

Mit der Bestellung der neuen Geschäftsführung des VKI im Juni 2020 wurde eine interne Evaluierung der Kostendeckung aller Projekte durchgeführt. Es zeigte sich, dass die tatsächlichen Kosten für die Leistungen des Werkvertrages deutlich höher liegen als im Werkvertrag vereinbart.

¹⁶ VKIFinanzierungsgesetz 2022 – VKIFinanzG 2022, BGBl. Nr. 202/2021

Anteil der Förderung an den verfügbaren Budgetmitteln

Untenstehende Grafik zeigt die Mittel, die die für Konsument:innenpolitik im Bund verantwortliche Einheit dem VKI zwischen 2011 und 2022 zukommen hat lassen, im Verhältnis zu den Mitteln im Detailbudget 21.01.03, das für diese Einheit vorgesehen ist.



Grafik 1 Förderungen VKI: Das Blockdiagramm stellt die Beträge der VKI-Förderung und des Werkvertrages dar. Die graue Linie bezieht sich auf den Gesamtbetrag des Budgetansatzes 21.01.03 für die Zeit zwischen 2011 bis 2022.

Wurde im Jahre 2011 ein Betrag von rund 1,6 Mio. Euro als Förderung dem VKI zur Verfügung gestellt, so erhöhte sich dieser Betrag bis zum Jahre 2022 um 2,6 Mio. auf eine Fördersumme von 4,2 Mio. Euro. Dies entspricht einer Steigerung von 162,5 %.

In den Jahren bis 2011 wurde jährlich eine sogenannte Basisförderung von ca. 1,6 Mio. Euro an den VKI ausgezahlt. Mit dieser Basisförderung wurden Aufgaben gemäß dem Vereinsstatut gefördert. In den Jahren 2013 und ab 2015 wurde unterjährig eine Zusatzförderung zur Abdeckung gestiegener Personalkosten im Ausmaß von bis zu 1,8 Mio. Euro gewährt.

Um die Digitalisierung des Vereins zu unterstützen wurde im Jahre 2017 eine weitere Förderung unter dem Titel „VKI goes Digital“ im Ausmaß von rund 1,3 Mio. Euro zugesprochen.

Weitere finanzielle Zuwendungen erhielt der Verein für die Durchführung des Projektes Lebensmittelcheck, zur Beratung zu Fragen der Dienstleistungsrichtlinie, zur Umsetzung

der Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucher:innenangelegenheiten und für die Einrichtung einer Info-Hotline für Gefahren am Urlaubsort gewährt. Im Zuge des Pandemiegeschehens wurde 2020 außerdem die Einrichtung einer Reisehotline für gestrandete Urlauber finanziell unterstützt.

Werden die Transferzahlungen sowie der dem VKI gewidmete Anteil des Sachaufwands zusammen betrachtet und in Relation zur Gesamtbdeckung des Budgetansatzes 21.01.03 gesetzt, so zeigt sich, dass dieser Anteil relativ konstant bei 74,5 % der für Konsument:innenschutz zur Verfügung stehenden Mittel des BMSGPK zu liegen kommt.

Werkverträge des VKI mit weiteren Bundesdienststellen

Im ersten Quartal 2022 wurde durch das BMSGPK erhoben, ob es von Seiten anderer Bundesministerien Förderungen oder Werkverträge mit dem VKI gibt. Das Ergebnis der Umfrage hat gezeigt, dass das BMDW einmalig eine Studie im Wert von 25.000 Euro beim VKI beauftragt hatte. Darüber hinaus besteht zwischen dem BMK und dem VKI seit langem eine enge vertraglich begründete Kooperation bezüglich der Vergabe des Umweltzeichens für besonders nachhaltig wirtschaftende Unternehmen und Veranstaltungen. Der VKI hat das „Österreichische Umweltzeichen“ vor mehr als 30 Jahren gemeinsam mit dem damaligen Umweltministerium ins Leben gerufen, welches Konsument:innen unterstützt, nachhaltige Kaufentscheidungen zu treffen.

Evaluierung des VKI

Um dem Auftrag des Regierungsprogrammes gerecht zu werden und die wirtschaftliche Situation des VKI nach dem Wechsel in der Geschäftsführung zu überprüfen, wurde zur Evaluierung der Struktur und der Tätigkeit des VKI im September 2021 die KPMG Austria GmbH, eine Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft, vom BMSGPK mit der Durchführung einer Studie betraut.

Der Auftrag lautete, dass Befund und Gutachten zu den folgenden Themen erstellt werden mögen:

1. Entwicklung der wirtschaftlichen Situation des VKI ab 2018

2. Wie hat sich der Personalstand und die Personalkostenstruktur im VKI ab dem Jahre 2018 entwickelt?

3. Wie wurden vom VKI die von der internen Revision (IR) des BMSGPK angeführten Empfehlungen aus dem Revisionsbericht speziell in Bezug auf das Projekt "VKI goes digital" umgesetzt?

4. Basierend auf den Empfehlungen des IR Berichtes ist allgemein zu betrachten, welche Systeme zur Qualitätssicherung und Qualitätssteigerung aufgebaut wurden und wie diese zu bewerten sind:

- Maßnahmen/interne Verfahrensanweisungen zur Einhaltung der Vergabebestimmung/ Preisangemessenheit innerhalb des Vereins
- Bewertung der gesetzten und geplanten Maßnahmen im Zusammenhang mit Personalkosten
- Sicherstellung eines transparenten und nachvollziehbaren Rechnungswesens – Kostenrechnung
- Entwicklung des Antrags- und Abrechnungssystems für Förderungen
- Aufbau eines internen Risikoanalyse-Systems zur wirtschaftlichen Entwicklung des Vereins

Im November 2021 wurde von der KPMG Austria GmbH das Gutachten dem BMSGPK übermittelt (siehe Anhang zum Bericht). Im Gutachten wurde festgehalten, dass sich die Vermögens- und Ertragslage des VKI im Jahr 2020 deutlich verbessert hatte und auch die zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Halbjahreszahlen 2021 diesen Trend bestätigten.

Ein wesentlicher Faktor für die Verbesserung der Ertragslage war die Erhöhung der Förderungen ab den Jahren 2018 bis 2020. Als zweiter wesentlicher Faktor konnte durch das Setzen von gezielten Personalmaßnahmen die Personalstände und -kosten reduziert werden.

Die Empfehlungen des Berichts der internen Revision des BMSGPK zum Projekt „VKI goes digital“ aus dem Jahre 2018 wurden überwiegend durch Verbesserungsmaßnahmen der allgemeinen Systeme, insbesondere im Bereich Beschaffung, umgesetzt.

Die aufgrund der Fragestellungen untersuchten Bereiche umfassten neben den Personalmaßnahmen, den Bereich interne Verfahrensanweisungen zur Einhaltung der Vergabebestimmung, Preisangemessenheit innerhalb des Vereins, Sicherstellung eines transparenten Rechnungswesens durch Kostenträgerrechnung, die Weiterentwicklung des Förderungsantrags- und Förderungsabwicklungssystems und den Aufbau eines internen Risikoanalyse-Systems zur wirtschaftlichen Entwicklung des Vereins. Der VKI verbesserte zusätzlich seine Qualitätssicherung und -steigerung.

Mit Ausnahme des Aufbaus eines internen Risikoanalyse-Systems, das auf Grund der Größe des Vereins von den Prüfern als nicht erforderlich angesehen wurde, wurden dem Gutachten der Prüfer folgend in allen Bereichen Verbesserungsmaßnahmen gesetzt.

Das Ergebnis der Evaluierung lässt aufgrund der derzeitigen Situation des VKI keine Gründe erkennen, die die Förderwürdigkeit des VKI in Frage stellen könnten.

Finanzierung ab 2023

Betrachtet man die Inhalte der Zusammenarbeit des BMSGPK mit dem VKI, so wird ersichtlich, dass der VKI gegenüber dem BMSGPK in drei Bereichen wichtige Aufgaben wahrnimmt, die auch in den kommenden Jahren finanziert werden müssen.

Werkvertrag zur Rechtsdurchsetzung und Rechtsfortbildung

Mit dem Werkvertrag zur Durchführung von Abmahnungen und Klagen kommt das BMSGPK seinem gesetzlichen Auftrag nach Rechtsfortbildung und Rechtsdurchsetzung nach. Um Quersubventionen oder Doppelförderungen zwischen den Auftraggebern zu vermeiden, wurde im Rahmen einer Aufsichtsratssitzung im Jahr 2022 der Beschluss gefasst, dass Projekte des VKI grundsätzlich kostendeckend zu erbringen seien. Ausnahmen bilden Projekte, die aus konsument:innenpolitischer Sicht dennoch eine wertvolle Leistung für Konsument:innen darstellen, wie z.B. Beratungsangebote oder Weiterbildungen.

Für den Fall des Werkvertrags müsste zur Kostendeckung das bisherige Entgelt von 0,75 Mio. Euro um 0,4 Mio. Euro auf 1,15 Mio. Euro erhöht werden. Derzeit wird eine

europaweite Ausschreibung dieser Leistungen durchgeführt, um sicher zu stellen, dass diese Leistung bestmöglich vergeben wird.

Zur Laufzeit sei angemerkt, dass auf Grund der bestehenden Rechtslage der Werkvertrag ein unbefristeter Vertrag sein muss, da die Erfüllung dieser gesetzlichen Aufgabe des BMSGPK (siehe dazu Bundesministeriengesetz¹⁷) nur mit langfristiger Perspektive möglich ist.

Förderungen

Förderung für die Tätigkeit im Europäischen Verbraucher:innenzentralen-Netzwerk

Wie in Kapitel 2 erläutert, hat das für Konsument:innenschutz zuständige Ministerium seit 1999 den VKI als Teil des Europäischen Verbraucher:innenzentralen-Netzwerks nominiert. Da es sich bei der EU-Kofinanzierung um eine projektbezogene Förderung der EK (bis zu 52% der Projektkosten) handelt, hat der benennende Mitgliedstaat die Verpflichtung, die Funktionsweise der Einrichtung gegenüber der Kommission sowie den Europäischen Verbraucher:innen zu gewährleisten. Hier bedarf es der Abdeckung sämtlicher, nicht durch die EK förderfähigen, Kosten. Diese wurden für das Jahr 2023 durch den VKI mit rund 1,1 Mio. Euro beziffert. Für die Folgejahre ist eine moderate Wertanpassung notwendig.

Förderung für die Aufgaben als unabhängige Verbraucher:innenschutzorganisation

Als größte unabhängige Verbraucher:innenschutzorganisation in Österreich kommt dem VKI eine zentrale Rolle bei Verbraucher:innenberatung, Verbraucher:innenbildung und Konsument:inneninformation zu. Diese Aufgaben sind von den Statuten des Vereins klar umfasst, und für die Erbringung dieser Vereinsstatuten wird das BMSGPK zukünftig eine Basisförderung in der Höhe von 2,6 Mio. Euro gewährleisten.

Es ist vorgesehen, den Fördervertrag mehrjährig abzuschließen, wie auch vom VKI beantragt. Die Mehrjährigkeit ergibt sich aus folgenden Überlegungen:

¹⁷ Anlage zu § 2, Teil 2, lit. L, Z. 14 BMG 1986

- Die Nominierung des VKI als Partnerorganisation im Europäischen Verbraucher:innenzentralen-Netzwerk wurde für den Zeitraum 2024 bis 2028 vorgenommen. Allfällige Anpassungen brauchen eine längerfristige Planung.
- Der Bedarf der letzten Jahre hat gezeigt, dass die Basisförderung über einen längeren Zeitraum zu gewähren ist, um die notwendigen langfristigen Planungen im VKI zu ermöglichen. Wie bereits im Kapitel „Aufgaben und Leistungen des VKI“ ausgeführt, benötigt der derzeit laufende Transformations- und Digitalisierungsprozess Planungssicherheit für die Geschäftsführung und die Belegschaft.

3 Weitere konsument:innenpolitische Aufgaben des BMSGPK

Auf Grund des breiten Tätigkeitsbereichs des Verbraucher:innenschutzes und der dynamischen Entwicklungen der letzten Jahre (u.a. Digitalisierung, Klimawandel, Energiekrise, Pandemie) haben sich zahlreiche weitere – größtenteils nur in Teilbereichen der Verbraucher:innenpolitik tätige – Organisationen und Initiativen etabliert, die Mittelzuwendung aus dem BMSGPK erhalten. Auch das BMSGPK hat zusätzliche Aufgaben übernommen.

Verbraucher:innenschlichtung in Österreich

Rechtliche Grundlagen sowie nationale und europäische Funktionsweise

Die außergerichtliche Schlichtung in Streitfällen zwischen Konsument:innen auf der einen und Unternehmen auf der anderen Seite ist eine wichtige Ergänzung des Rechtsweges. Die Richtlinie über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten¹⁸ (ADR-Richtlinie) wurde in Österreich durch das Gesetz zur Alternativen Streitbeilegung¹⁹ umgesetzt.

Seit Jänner 2016 gibt es in Österreich für fast alle Streitigkeiten, die aus einem Vertrag einer Konsumentin bzw. eines Konsumenten mit einem Unternehmen resultieren, eine zuständige Stelle zur alternativen Streitbeilegung.

¹⁸ RICHTLINIE 2013/11/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 21. Mai 2013 über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG

¹⁹ AStG, BGBl. I Nr. 105/2015

Insgesamt handelt es sich um acht staatlich anerkannte Schlichtungsstellen, die für unterschiedliche Bereiche zuständig sind. Einige davon haben früher bereits existiert, so beispielsweise im Bereich Energie, Telekommunikation, Passagierrechte und Post. Diese acht staatlich anerkannten Schlichtungsstellen zeichnen sich durch im AStG festgelegte Garantien aus, wie etwa der Unabhängigkeit, Transparenz und Effektivität. Neu wurde durch das AStG eine „Auffangschlichtungsstelle“ (Schlichtung für Verbrauchergeschäfte) geschaffen.

Seit Februar 2016 gibt es eine zusätzliche Plattform der Europäischen Kommission, über die Konsument:innen ebenfalls Schlichtungsanträge einbringen können. Die sogenannte ODR-Plattform²⁰ kann man allerdings nur nutzen, wenn man als Konsument:in Probleme aus einem Vertrag hat, der online abgeschlossen wurde. In Österreich fungiert das Europäische Verbraucher:innenzentrum Österreich als Kontaktstelle für online Schlichtung.

Verbraucherschlichtung Austria

Die Verbraucherschlichtung Austria (offiziell „Schlichtung für Verbrauchergeschäfte“) ist ein unabhängiger, gemeinnütziger Verein. Sie ist für all jene Schlichtungsfälle zuständig, die von keiner der anderen sieben Verbraucher:innenschlichtungsstellen in Österreich behandelt werden. Hierbei handelt es sich um Probleme im Zusammenhang mit dem Kauf von Waren, Reisen, Handwerker:innen, Gewährleistung und Garantie, der Kündigung von Abos und Mitgliedschaften, Fernwärme, Versicherungen oder Fremdwährungskrediten.

Die Verbraucherschlichtung Austria bietet kostenlose, freiwillige Schlichtungsverfahren an, um zur Lösung von Problemen zwischen Verbraucher:innen und Unternehmen beizutragen. Dabei steht die Verbraucherschlichtung weder auf Verbraucher:innen- noch auf Unternehmensseite, sondern agiert neutral und unterstützt beide Seiten bei der

²⁰ Online Dispute Resolution auf Grund der VERORDNUNG (EU) Nr. 524/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 21. Mai 2013 über die Online-Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (Verordnung über Online-Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten)

Einigungsfindung. Es ist also keine Verbraucher:innenschutz- sondern eine Serviceeinrichtung für Verbraucher:innen und Unternehmen.

Daher kann die Verbraucherschlichtung Austria den Verbraucher:innen keine individuelle Rechtsberatung anbieten, sie nicht vor Gericht vertreten und auch keine Klagen für sie einbringen. Diese Aufgaben sind von einer Verbraucher:innenschutzorganisation anzubieten.

Finanziert wird die Verbraucherschlichtung Austria vom BMSGPK, der Sparte Bank und Versicherung der Wirtschaftskammer, dem Land Niederösterreich und den Vereinsmitgliedern. Der jährliche Förderbetrag des BMSGPK beträgt derzeit ca. 330.000 Euro.

Tagung zu sechs Jahren Verbraucherschlichtung Austria

Am 30.09.2022 wurde von der Verbraucherschlichtung Austria gemeinsam mit dem BMSGPK eine Tagung veranstaltet, um auf die letzten sechs Jahre der Verbraucherschlichtung zurückzuschauen und auch die zukünftigen Entwicklungen gemeinsam zu beraten.

Unternehmen sind gemäß Alternative-Streitbeilegung-Gesetz (AStG) verpflichtet, Konsument:innen auf die zuständige Schlichtungsstelle hinzuweisen. Allerdings hat alternative Streitbeilegung in Österreich generell noch geringe Bekanntheit.

Im Zuge der Tagung wurde eine Umfrage des Forschungsinstituts SORA präsentiert, aus der sich unter anderem ergab, dass weniger als ein Drittel der befragten Unternehmen über die Informationspflichten des Alternative-Streitbeilegung-Gesetzes Bescheid wissen.

Die Europäische Kommission arbeitet zurzeit an einer Anpassung der ADR-Richtlinie; mit einer Veröffentlichung eines Gesetzesvorschlags im zweiten Halbjahr 2023 ist zu rechnen.

Normung und Produktsicherheit

Fachstelle für die Normungsbeteiligung

Mit dem Bundesgesetz über eine Fachstelle zur Wahrnehmung der Interessen von Verbraucher:innen und Verbrauchern sowie von Menschen mit Behinderungen in der Normung (Fachstelle-Normungsbeteiligung-Gesetz – FNBG), BGBl. I Nr. 218/2022, wurde mit 1.1.2023 die rechtliche Grundlage für eine stärkere Berücksichtigung der Anliegen des Verbraucher:innenschutzes und von Menschen mit Behinderungen in der Normung geschaffen. Die Fachstelle, die im Laufe des Jahres 2023 aufgebaut wird, soll eine aktive Mitarbeit von einschlägigen Expert:innen in nationalen, europäischen und internationalen Normungsgremien ermöglichen und ein Monitoring der Normenentwicklung im Sinne der genannten Interessen gewährleisten. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Normen (v.a. Europäische Normen) – obwohl in der Regel unverbindlich – großen Einfluss auf die Gestaltung von Produkten und Dienstleistungen ausüben; mittlerweile werden harmonisierte europäische Normen als Bestandteil des EU-Rechts betrachtet.

Die Fachstelle wird eine schlanke Struktur aufweisen und im Endausbau etwa vier Vollzeitäquivalente beschäftigen. Das Jahresbudget aus Mitteln des BMSGPK ist vorläufig mit 400.000 Euro gedeckelt.

Verbraucher:innenbildung und Kommunikation

Kommunikation

Konsument:innenpolitik kann nur dann erfolgreich bei der Bevölkerung ankommen, wenn ihre Inhalte gut kommuniziert werden. Das betrifft einerseits die laufenden Veränderungen des Rechts, die größtenteils auf Umsetzungen von EU-Richtlinien oder EuGH-Entscheidungen zurückzuführen sind, andererseits aber auch die Ergebnisse von Abmahnungen oder Gerichtsprozessen gegen Unternehmen. Zu diesem Zweck gibt es seit dem Jahr 2010 die Website www.konsumentenfragen.at, die nicht nur den Verbraucher:innen alle wesentlichen Bereiche der Konsument:innenpolitik näher bringt, sondern auch Unterrichtsmaterialien für Schulen und Bildungsangebote für Elementarpädagog:innen enthält, die in Kooperation mit der Schuldnerhilfe

Oberösterreich erstellt werden. Für diese Kooperation werden jährlich ca. 140.000 Euro bereitgestellt. Die Kosten für die Wartung der Website selbst betragen jährlich zwischen 15.000 und 20.000 Euro.

Verbraucher:innenbildung

Zusätzlich hat das BMSGPK gemeinsam mit dem österreichischen Gesellschafts- und Wirtschaftsmuseum die beiden Projekten „COCO fin“ und „COCO lab“ ins Leben gerufen, wodurch sozio-ökonomische Verbraucher:innen- und Finanzbildung niederschwellig für junge Menschen angeboten wird. Eine externe Evaluierung des COCO lab bestätigte die Qualität der Vermittlungsarbeit, was auch eine Untersuchung der Europäischen Kommission ergab, die COCO lab als eines der best practice Projekte hervorhob.

COCO lab und COCO fin werden jährlich mit jeweils 150.000 Euro unterstützt.

Knapp 100.000 Euro werden heuer in Informationsvideos für 14- bis 25-jährige in einer Kooperation mit die_chefredaktion investiert.

Schließlich wird die Armutskonferenz mit einem Betrag von 35.000 Euro zur Erstellung von Unterrichtsmaterialien unterstützt.

Verbraucher:innenschutz im Internet

Internet Ombudsstelle

Das Projekt „Internet Ombudsstelle“ des OIAT bietet seit Jahrzehnten die zentrale Anlaufstelle für Konsument:innen bei Fragen und Beschwerden im Zusammenhang mit der Internetnutzung. Sie wird seit 2004 vom Konsumentenschutzministerium gefördert, seit 2007 auch von der BAK.

Durch Beratung zu den sich ständig wandelnden Fragestellungen im Internet sowie mit Hilfe aktueller FAQs, können sich Verbraucher:innen über die Rechtslage im Zusammenhang mit Online-Themen informieren und werden dabei unterstützt, informierte Entscheidungen zu treffen.

Im Jahr 2022 wurden auf diesem Wege 3.164 Schlichtungsfälle sowie 4.617 Beratungsfälle bearbeitet.

Die Internet Ombudsstelle ist auch für die Schlichtung zwischen Verbraucher:innen und Unternehmen im Fall von Problemen bei Onlinekäufen zuständig. In dieser Funktion ist sie bei österreichischen Unternehmen die staatlich anerkannte Schlichtungsstelle nach dem AStG. Die jährliche Förderung beträgt ca. 180.000 Euro.

Watchlist Internet

Ergänzt wird das Angebot der Internet Ombudsstelle durch die Watchlist Internet, ebenfalls ein durch das BMSGPK gefördertes Projekt des OIAT. Die Watchlist Internet ist eine etablierte österreichische Kompetenzstelle, wenn es um Prävention und Hilfestellung bei Online-Betrug geht. Durch moderne Tools, wie etwa ein Browser-Plug-In, werden Verbraucher:innen dabei unterstützt, erst gar nicht in Online-Betrugsfällen zu geraten. Diese größte deutschsprachige Internet-Betrugspräventionsplattform konnte 2022 über 3,1 Mio. Websitezugriffe verzeichnen, was die enorme Relevanz des Themenkomplexes verdeutlicht. Die Website wird mit jährlich 70.000 Euro gefördert.

Darüber hinaus fördert das BMSGPK eine weitere wichtige Institution im Internetbereich: zur Durchsetzung der Rechte im digitalen Bereich, und hier insbesondere grenzüberschreitend und gegenüber sehr großen Onlineplattformen, hat der Verein Noyb bereits zahlreiche Erfolge erzielt. Die Unterstützung beträgt 45.000 Euro pro Jahr.

Die konsument:innenpolitische Seite der Armut: Schuldenberatungen

Schuldenberatungen sind spätestens seit der Möglichkeit des Privatkonkurses im Jahr 1995 Partnerinnen der Konsument:innenpolitik. Ständige Zusammenarbeit besteht vor allem mit dem Dachverband der Schuldenberatungen, der ASB. Diese übernimmt die Aus- und Weiterbildung der Schuldenberater:innen und sorgt für ein einheitliches Vorgehen.

Auf Grund der verkürzten Entschuldungsdauer brechen der ASB Einnahmen aus den Treuhandkonten weg, so dass die ursprünglich geringe Förderung von jahrelang 20.000

Euro im Jahr 2023 auf 70.000 Euro, im Jahr 2024 auf 140.000 Euro und im Jahr 2025 auf 290.000 Euro aufgestockt werden muss.

4 Entwicklungen auf Europäischer Ebene

Ebenso wie sich die innerstaatlichen Aktivitäten der Konsument:innenpolitik im Lauf der letzten Jahre erheblich erweitert haben, hat auch die Europäische Kommission (EK) zahlreiche neue Gesetzesvorschläge präsentiert um auf dringende konsument:innenrelevante Entwicklungen zu reagieren. Dieses Kapitel soll die Vielzahl und Breite der Themen darstellen um einen Einblick in die Herausforderungen für die Konsument:innenpolitik zu geben.

Eckpunkte der österreichischen Verbraucher:innenpolitik im Wandel der Zeit

Die österreichische Konsument:innenpolitik war neben dem Produktsicherheitsgesetz in den 1980er Jahren vor allem durch das in Europa vorbildhafte Konsumentenschutzgesetz von 1979 geprägt, das erstmals – aufbauend auf die Richtlinien der Vereinten Nationen für den Verbraucherschutz (UNGCP)²¹ – essentielle subjektive Verbraucher:innenrechte wie z.B. das Haustürgeschäfts-Rücktrittsrecht, das Vorgehen gegen unzulässige Vertragsklauseln, sowie die gerichtliche Durchsetzung durch Verbände ermöglichte. Diese Neuerungen waren Grundlage der Beratungstätigkeit aller Verbraucher:innenschutzeinrichtungen einschließlich des Ministeriums und ab den 1990er Jahren auch Grundlage der Zusammenarbeit mit dem VKI im Bereich Rechtsdurchsetzung.

Seitdem ist die Konsument:innenpolitik im Wesentlichen durch EU-Initiativen bestimmt. Für das Vorantreiben der Verbraucher:innenpolitik war u.a. die institutionelle Verankerung in Kommission und Rat entscheidend. Durch eine mit Kompetenzen ausgestattete Verbraucher:innengeneraldirektion und eine eigene Ratsarbeitsgruppe zur Verhandlung der Verbraucher:innenschutzdossiers erhielt zum einen die Verbraucher:innenpolitik in der EU maßgebliches Gewicht. Gleichzeitig wurde dadurch aber auch das österreichische Verbraucher:innenschutzministerium gestärkt, indem es

²¹ Resolution 39/248 vom 16. April 1985

immer – in der Regel gemeinsam mit dem national zuständigen Ministerium – an den Verhandlungen in Brüssel teilnahm und sich bei der österreichischen Positionierung einbrachte.

Neben der Zunahme von Verbraucher:innensekundärrecht setzte die Europäische Kommission aber auch im Bereich der Zivilgesellschaft deutliche Akzente. Verbraucher:innenvertretungen sollten nicht nur national Verbraucher:innen unterstützen, sondern im gesamten Binnenmarkt bei grenzüberschreitenden Problemen helfen. Das europäische Verbraucher:innenzentren Netzwerk wurde fester Bestandteil der europäischen Politik, das auch maßgeblich von der EU gefördert wird. Zusätzlich wurde die Information der Verbraucher:innen in speziellen Bereichen auch im Sekundärrecht festgeschrieben (Geoblocking, Dienstleistungs-RL), wodurch der VKI auf nationaler Ebene weitere Aufgaben erhielt.

Inhaltlich erkannte die EK schon sehr früh die Bedeutung der Maßnahmen gegen Verschuldung und des Zugangs zum Recht – national wie grenzüberschreitend, individuell wie kollektiv – was 2004 die VerbraucherbehördenkooperationsVO²², 2015 die Alternative StreitbeilegungsRL²³ und 2020 die VerbandsklagenRL²⁴ zur Folge hatte. Seit den 1990er Jahren wurde bereits digitalen Entwicklungen Rechnung getragen (1997 erste Fernabsatzrechte, 2000 E-Commerce-RL, 2019 RL digitale Inhalte und Dienstleistungen), seit den 2000-ern schließlich auch der Nachhaltigkeit. Auch Finanzdienstleistungen einschließlich deren Vermittlung haben bereits seit den 1990-ern große Regelungsdichte erlangt.

Der Verbraucher:innenrechtsbestand ist durch das Engagement und die Weitsicht der Europäischen Kommission seit den 90-er Jahren also sukzessive angewachsen und wird weiter vorangetrieben. Auch die Durchdringung anderer Materien (Umwelt, Binnenmarkt, Digitalisierung, Telekommunikation, Energie) mit verbraucher:innenpolitischen Aspekten gewinnt immer mehr an Bedeutung. So finden sich in der Verbraucheragenda der

²² Verordnung 2006/2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden (sog. CPC-VO)

²³ RICHTLINIE 2013/11/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 21. Mai 2013 über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG

²⁴ RICHTLINIE (EU) 2020/1828 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 25. November 2020 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG

Europäischen Kommission 2020-2025 zahlreiche Regelungsvorschläge, die federführend von anderen Generaldirektionen betreut werden. Auch die Verbraucher:innenrelevanz des Datenschutzrechts kommt immer mehr in den Fokus.

Der EU-Beitritt hat zusammengefasst die Verbraucher:innenpolitik in ihrer Bedeutung massiv gestärkt und zur Weiterentwicklung des österreichischen Verbraucher:innenrechts beigetragen. Die Eigenlegistik des BMSGPK ist seit 2015 von einem auf vier Gesetze angewachsen, was teilweise auch Vollzugsaufgaben nach sich zieht. Gleichzeitig haben aber auch Verbraucher:innenvertretungen massiv an Bedeutung gewonnen und haben damit heute einen festen Platz in der europäischen Verbraucher:innenpolitik.

Aktuelle Vorhaben der EU mit konsument:innenrelevanten Bezug

Das aktuelle konsument:innenpolitischen Programm der EU, die „Verbraucheragenda 2020–2025“, zielt darauf ab, die europäischen Konsument:innen in die Lage zu versetzen, eine aktive Rolle beim ökologischen und digitalen Wandel zu spielen. Die EK setzt dafür zahlreiche konkrete legislative sowie nicht-regulatorische Maßnahme und die wichtigsten Vorhaben werden im Folgenden kurz vorgestellt.

Grüner Wandel

Die EK will sicherstellen, dass Konsument:innen nachhaltige Produkte und Lebensmittel zur Verfügung stehen und sie über bessere Informationen verfügen, um ein fundierte Entscheidungen treffen zu können. Außerdem soll Reparatur erleichtert werden.

Ermächtigung der Konsument:innen

Die EK hat im März 2022 einen Richtlinien-Vorschlag zur Stärkung der Verbraucher:innen für den ökologischen Wandel²⁵ („Empowerment-Richtlinie“) vorgelegt. Er beinhaltet einen besseren Schutz vor „Greenwashing“, die Sicherstellung der Unabhängigkeit von

²⁵ Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Richtlinien 2005/29/EG und 2011/83/EU hinsichtlich der Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel durch besseren Schutz gegen unlautere Praktiken und bessere Informationen COM/2022/143 final

Nachhaltigkeits-Gütesiegeln, verbesserte Information über die Haltbar- und Nachrüstbarkeit sowie Reparaturfähigkeit von Produkten, sowie Schritte zu einem besseren Schutz vor frühzeitiger Obsoleszenz.

Green Claims und Recht auf Reparatur

Ein Jahr später, Ende März 2023, hat die EK den ergänzenden Vorschlag zur Anspruchsbegründung umweltbezogener Angaben („Green Claims Initiative“) ²⁶ vorgelegt. Für umweltbezogene Werbeaussagen (wie z.B. „CO2-neutral“) sollen verpflichtende Vorgaben zur Substantiierung eingeführt werden. Ziel dieses Vorschlags sind zuverlässige, vergleichbare und nachprüfbar Umweltinformationen.

Der ebenfalls im März 2023 präsentierte Richtlinien-Vorschlag „Nachhaltiger Konsum von Gütern“²⁷ (vormals „Recht auf Reparatur“) legt den Schwerpunkt auf die Förderung der Reparatur von Waren im Sinne der ressourcenschonenden Kreislaufwirtschaft.

Nachhaltige Lebensmittelsysteme

Darüber hinaus plant die EK, im dritten Quartal 2023 einen Verordnungsvorschlag vorzulegen, deren Ziel die Förderung einer nachhaltigen, erschwinglichen und gesunden Ernährung für alle EU Bürger:innen ist. Der künftige EU-Rechtsrahmen für nachhaltige Lebensmittelsysteme („Framework for Sustainable Food Systems“) ist die zentrale konsument:innenpolitische Komponente zahlreicher strategischer EU-Maßnahmen im Bereich Ernährung und Landwirtschaft.

Digitaler Wandel

Der digitale Wandel verändert das Leben von Konsument:innen grundlegend und bietet neue Chancen, bringt aber auch Herausforderungen mit sich.

²⁶ Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on substantiation and communication of explicit environmental claims (Green Claims Directive) COM/2023/166 final

²⁷ Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über gemeinsame Vorschriften zur Förderung der Reparatur von Waren und zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/2394 und der Richtlinien (EU) 2019/771 und (EU) 2020/1828

Die EK prüft aktuell, ob das bestehende EU-Konsument:innenrecht weiterhin angemessen ist, um ein hohes Verbraucher:innenschutzniveau im digitalen Umfeld zu gewährleisten. Die EK möchte entschlossen gegen Verbraucher:innentäuschung bzw. -manipulation vorgehen, Personalisierungspraktiken regulieren und unseriösen Angeboten auf Onlineplattformen Schranken verschieben. Das Ergebnis der Evaluierung der EK ist für 2024 angekündigt.

Digitale Dienste und Märkte

Mit dem Beschluss des „Digital Services Act“²⁸ (DSA) und des „Digital Markets Act“ (DMA)²⁹ Ende 2022 wurden neue EU-weite Regeln für digitale Dienste, Plattformen und Marktplätze geschaffen. Dank dieser Beschlüsse werden Konsument:innen im Internet besser vor Betrug, Empfehlungsalgorithmen und illegalen Inhalten geschützt. Als EU-Verordnungen ist der DSA grundsätzlich unmittelbar anwendbar, doch Begleitmaßnahmen und –gesetze, wie Regelung der Behördenzuständigkeiten sowie -kooperation bzw. des anwendbaren Verfahrensrechts, sind in Österreich notwendig, damit die Einhaltung der zahlreichen Sorgfaltsverpflichtungen von Online-Plattformen zum Wohle der Konsument:innen sichergestellt ist.

Daten

Mit dem EK-Vorschlag zum Data Act³⁰ von Februar 2022 soll geregelt werden, wie der Zugang auf jene Daten, die von mit dem Internet verbundenen Geräten erzeugt werden (z.B. Smart Car, Fitness-Apps, etc.), erfolgen darf. Mit Hilfe der Regulierung sollen die Konsument:innen mehr Kontrolle darüber bekommen, was mit ihren Daten passiert.

Künstliche Intelligenz

Entscheidungen von Konsument:innen werden immer öfter durch KI-basierte Empfehlungssysteme beeinflusst. Im April 2021 hat die EK einen Vorschlag für eine

²⁸ VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/E

²⁹ Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor (Gesetz über digitale Märkte) COM/2020/842 final

³⁰ Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über europäische Daten-Governance (Daten-Governance-Gesetz) COM/2020/767 final

Verordnung über künstliche Intelligenz³¹ vorgelegt, welcher die Entwicklung und Nutzung vertrauenswürdiger und hochriskanter KI-Systeme regeln soll. Für Verbraucher:innen ist u.a. essentiell, dass z.B. Emotionserkennung, streng geregelt wird. Konsument:innen müssen über das Funktionieren und die relevanten Parameter einer KI-Anwendung informiert werden, wenn sie von deren Entscheidung betroffen sind.

Einer Regelung bedarf ebenso die Haftung für Künstliche Intelligenz. Aus konsument:innenpolitischer Perspektive geht es z.B. um Ersatz für Schäden, die durch KI-basierende Produkte wie z.B. Smart-Home-Systeme entstehen. Auch dafür hat die EK einen Richtlinienvorschlag³² vorgelegt.

Tagung des BMSGPK zur Datenökonomie

Da – wie soeben beschrieben – zahlreiche europäische Vorhaben zum Digitalen Wandel in Verhandlung stehen, befasste sich die Tagungsreihe „Konsumentenpolitik im Gespräch - KIG“ am 25.11.2022 mit dem Zukunftsthema Datenökonomie. Die Tagung hat die massiven Auswirkungen der digitalen Entwicklungen auf Konsument:innen aufgezeigt.

Durch die Beiträge der Experten wurde Handlungsbedarf auf allen Ebenen identifiziert:

- gesetzliche Etablierung von Verbraucher:innenrechten,
- Prävention einschließlich Information, Beratung und Verbraucher:innenbildung,
- Rechtsdurchsetzung, aber auch
- Aufbau von Skills und Expertise in verbraucher:innenrelevanten Einrichtungen.

³¹ Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz (Gesetz über künstliche Intelligenz) und zur Änderung bestimmter Rechtsakte der Union COM/2021/206 final

³² Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Anpassung der Vorschriften über außervertragliche zivilrechtliche Haftung an künstliche Intelligenz (Richtlinie über KI-Haftung) COM/2022/496 final

Von einigen Vortragenden wurde herausgearbeitet und kritisch angemerkt, dass die derzeitigen Strukturen in Österreich auf digitale Herausforderungen im Sinne einer effizienten und schlagkräftigen Umsetzung und Überwachung im Sinne der Verbraucher:innenrechte nicht vorbereitet sind.

Durchsetzung der Verbraucherrechte

Zwar fällt die Durchsetzung der Verbraucherrechte – wie bereits erläutert – in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, doch hat die EK eine koordinierende sowie unterstützende Rolle und wird im zweiten Halbjahr 2023 zwei Vorschläge für die wirksame Durchsetzung der Verbraucherrechte präsentieren.

Einerseits hat die EK Änderungen der Vorschriften über die Zusammenarbeit zwischen den Verbraucherschutzbehörden der Mitgliedstaaten angekündigt. Die EK möchte damit sicherstellen, dass die Verbraucherrechte sowohl auf den Online- als auch auf den Offline-Märkten weiterhin wirksam geschützt und durchgesetzt werden.

Andererseits wurde eine Überarbeitung des Rahmens für alternative Streitbeilegung angekündigt. Der rechtliche Rahmen soll vor dem Hintergrund der raschen Entwicklung der Online-Märkte modernisiert werden, insbesondere im Hinblick auf grenzüberschreitende Streitigkeiten.

5 Organisationsmodelle des Verbraucher:innenschutzes in Europa

Auch wenn der Verbraucher:innenschutz innerhalb der EU stark harmonisiert ist, die Bürger:innen in den verschiedenen Mitgliedsstaaten also weitgehend dieselben Rechte haben, ist der Konsument:innenschutz in jedem Staat institutionell unterschiedlich gestaltet.

Um über diese verschiedenen Organisationsmodelle des Verbraucher:innenschutzes einen Überblick zu erlangen, beauftragte das BMSGPK im Herbst 2021 die ConPolicy GmbH, ein Institut für Verbraucher:innenbildung mit Sitz in Berlin, mit einer komparativen Studie (der Endbericht ist im Anhang angeschlossen). Ziel dieses Projektes war, anhand von erfolgreichen Beispielen aus dem europäischen Umfeld Rückschlüsse für die künftige Ausrichtung des Verbraucher:innenschutzes in Österreich zu ermöglichen.

Untersucht wurde die Aufgabenprofile der Verbraucher:innenverbände und Verbraucher:innenbehörden in Großbritannien, Italien, Deutschland und der Schweiz.

Inhaltliche Zusammenfassung der Studie

Mit zwei primär mitgliederbasierten Konsumentenschutzeinrichtungen, konkret „Which?“ aus Großbritannien und „Altroconsumo“ aus Italien, sowie zwei staatlich finanzierten Konsumentenschutzeinrichtungen, konkret der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) und die Verbraucherschutzbehörde Konsumentverket aus Schweden konnte ein breites Spektrum an Organisationsformen dargestellt werden. Dabei wurden als Rechtsformen gemeinnützige Organisationen mit Unternehmenstochter (GB, IT), privatrechtliche Vereine (DE) und eine Behörde (SE) gewählt.

Die Organisationen wurden im Hinblick auf ihre Trägerschaft und Finanzierung, Leistungen für Verbraucher:innen, Gewährleistung der Unabhängigkeit, Durchsetzung des Verbraucher:innenrechts und der empirischen Absicherung der Arbeit untersucht.

Während Information und Beratung, Rechtsdurchsetzung und politische Interessenvertretung sowie Marktbeobachtung von allen Organisationen wahrgenommen wurden, wurden vergleichende Warentests, die Vermittlung von verbraucher:innenfreundlichen Angeboten, Angebote für Unternehmen, Siegel für konsument:innenfreundliche Produkte und Dienstleistungen nur von „Which?“ und „Altroconsumo“ angeboten. Diese beiden setzten auch stark auf Verbraucher:innenbeteiligung.

Im Rahmen eines Workshops im November 2021 wurden maßgebliche Vertreter:innen der untersuchten Organisationen eingeladen, diese vorzustellen. Als weitere Teilnehmer:innen wurden in den Workshop Vertreter:innen der Sozialpartner, der relevanten Bundesministerien (BMK, BMAW, BMF) und die Fraktionssprecher:innen der Parlamentsparteien eingeladen. In der Diskussion wurde sichtbar, dass die Aufgaben der Verbraucher:innenschutzseinheiten von allen Teilnehmer:innen durchaus ähnlich gesehen wurden.

Inhaltliches Fazit der Studie und der Diskussionen

Während es innerhalb Europas einerseits viele Parallelen in der Aufgabenerfüllung der Organisationen gibt, zeigen sich im Detail auch zahlreiche Unterschiede. Diese sind unter anderem auch auf die konkreten Situationen im jeweiligen Staatsgefüge und den dort vorhandenen Institutionen zurückzuführen.

Die Studie erkennt dennoch folgende verallgemeinerbare Erfolgsbedingungen einer erfolgreichen Aufgabenwahrnehmung im Verbraucher:innenschutz:

- ein umfassendes Angebot an direkten Leistungen für Verbraucher:innen in den Bereichen Beratung, Information und Rechtsdurchsetzung,
- geeignete Verfahren, um die Verbraucher:innenbedürfnisse unterschiedlicher, auch vulnerabler Verbraucher:innengruppen zu identifizieren und passende Angebote zu entwickeln,
- eine politische Interessenvertretung der Verbraucher:innen auf Augenhöhe mit der Wirtschaft, sowie
- ein Beitrag der Verbraucher:innenschutzorganisationen zu einem verbraucher:innenfreundlichen Angebot der Wirtschaft.

Während die beiden ersten Punkte in allen untersuchten Organisationen in ähnlicher Weise erfüllt werden, sind die beiden letztgenannten Erfolgsbedingungen unterschiedlich umgesetzt.

Da die mitgliederbasierten Organisationen „Which?“ und „Altroconsumo“ ähnliche Strategien anwenden, während die staatlich finanzierten Organisationen „vzbv“ und „Konsumentverket“ sehr unterschiedlich agieren, folgert die Studie, dass die Organisation von Konsument:innenschutzeinrichtungen in Form eines privatrechtlichen Verbandes oder einer Behörde die Aufgabenwahrnehmung stärker prägt als die Art und Weise der Finanzierung.

In einem weiteren Workshop im Dezember 2021 wurde mit den Vertreter:innen der Ministerien und der politischen Ebene diskutiert, welche Bedeutung die Ergebnisse für den VKI und das Organisationsmodell des Verbraucherschutzes in Österreich haben. Es wurde festgestellt, dass der VKI viele der eruierten Erfolgskriterien erfüllt: Er deckt ein breites Aufgabenspektrum ab, ist grundsätzlich gut positioniert und stellt auch viele Nachhaltigkeitsinformationen zur Verfügung.

Einige Bereiche aber sind noch ausbaufähig, wie etwa eine stärkere Orientierung zu Gesundheits- und Pflgethemen oder eine intensivere Beschäftigung mit Fragen der Digitalisierung, die viele Verbraucher:innen überfordern. Von einigen Teilnehmer:innen wurde hervorgehoben, dass der VKI als Verbraucher:innenorganisation einen Fokus auf Kooperation legen sollte. Das deutsche Modell sei als demgegenüber konfrontativer charakterisiert.

6 Notwendige Strukturen zur Gewährleistung des Verbraucher:innenschutzes in Österreich

Die Ausführungen in Kapitel 4 zeigen, dass sowohl die Digitalisierung als auch die drängenden Fragen der Klimakrise und damit verbunden die Schwerpunktsetzung auf nachhaltigen Konsum die beherrschenden Themen der Konsument:innenpolitik in den nächsten Jahren sein werden. Daraus ergeben sich neue Herausforderungen und möglicherweise auch neue Kooperationspartner:innen. Auf den folgenden Seiten werden erste Ansätze für die Weiterentwicklung der bestehenden Strukturen vorgestellt.

Strukturelle Herausforderungen im Bereich Konsument:innenpolitik

Gemäß der Anlage zu § 2 Teil 2 lit L Zi. 14 des Bundesministerien Gesetzes 1986 ist das BMSGPK zur Förderung von Verbraucher:innenvertretungen, insbesondere zur Sicherstellung der Beratung, Information und Rechtsdurchsetzung verpflichtet.

Die dem BMSGPK bereitgestellten personellen Ressourcen reichen jedoch seit langem dafür nicht aus, weswegen die Rechtsdurchsetzung mittels des Werkvertrages ausgelagert wurde und Einzelberatungsanfragen von Bürger:innen meist an den vom Ministerium geförderten VKI oder die in Kapitel 3 angeführten Beschwerdestellen weitergeleitet werden.

Für die derzeit in Aussicht genommene Übertragung von Aufgaben aus der Umsetzung der Verbandsklagsrichtlinie, wie die Kompetenz für die Zulassung der Qualifizierten Einrichtungen durch das BMSGPK, sind ausreichend Planstellen erforderlich, da mit Verwaltungsverfahren zu rechnen ist.

Eine weitere strukturelle Herausforderung für den Konsument:innenschutz in Österreich ist das Fehlen eines universitären Lehrstuhls für Verbraucher:innenrecht und

Verbraucher:innenpolitik. Die Einrichtung eines eigenen Lehrstuhls könnte die Ausgewogenheit in der wissenschaftlichen Aufarbeitung von verbraucher:innenrelevanten Themen erhöhen, und so auch einen deutlichen Mehrwert für den innerösterreichischen Diskurs beitragen. Dies würde nicht nur den Verbraucher:innen sondern auch der Wirtschaft zugutekommen.

Überlegungen zur Gestaltung der Verbraucher:innenorganisationslandschaft in Österreich

Trotz der Berücksichtigung der grundsätzlich sehr positiven Ergebnisse aus der durch das BMSGPK beauftragten Studie zu Organisationsmodellen des Verbraucher:innenschutzes in Europa (siehe dazu Kapitel 5 des Berichts), und in Anbetracht der dargestellten Entwicklungen auf Europäischer Ebene (siehe dazu Kapitel 4) wird es notwendig sein, weitere Überlegungen zur Bewältigung der bereits mehrfach beschriebenen Herausforderungen in Österreich anzustellen.

An solch einem intensiven Diskussionsprozess müssten selbstverständlich alle betroffenen Ministerien, Organisationen und Behörden teilnehmen.

Eine potentielle Option wäre die Errichtung einer eigenen Organisationseinheit für die Vollziehung bzw. Koordination des Vollzugs des Konsument:innenrechts. Diese könnte sowohl innerstaatlich für die derzeit in mittelbarer Bundesverwaltung zu vollziehenden Gesetzesmaterien als auch für die darüber hinaus liegenden Agenden im Rahmen der Verbraucherbehördenkooperation, die bereits der unmittelbaren Bundesverwaltung unterliegen, tätig werden.

Die Rechtsform einer solchen Organisationseinheit, ebenso wie die Frage der Weisungsfreiheit, wären zu diskutieren. Eine solche Organisationseinheit müsste selbstverständlich mit genügend Personalressourcen und Infrastruktur ausgestattet werden. Ihre Unabhängigkeit und ausreichende finanzielle Ausstattung müsste gewährleistet werden. Der Vorteil läge in einer Konzentration des Know-How, was zu einer effektiveren und rascheren Bearbeitung im Sinne der Verbraucher:innen und der Unternehmen führen könnte.

Mit der Fachstelle für die Normungsbeteiligung (siehe Kapitel 3) wurde bereits ein erster Schritt gesetzt und eine Organisationsform gewählt, die nicht direkt in der

Bundesministerienstruktur angesiedelt ist, um flexibler auf notwendige Erfordernisse reagieren zu können.

Solch eine Organisationseinheit könnte – nach entsprechender Gesetzesänderung – auch die Zuständigkeit für die Vollziehung bzw. deren Koordination der Produktsicherheit übernehmen. Ebenso könnten die administrativen Voraussetzungen zur Streitschlichtung mitgedacht werden.

Es könnte eine eigene Organisationseinheit (Ombudsstelle) zur Sicherstellung der behördlichen Rechtsdurchsetzung und Wahrnehmung der Aufgaben in europäischen Netzwerken etabliert werden. Dies würde auch zu einer klaren Abgrenzung von der Tätigkeit der Beratung und Information führen.

Dieser Bericht bietet eine Grundlage für solch eine Diskussion, da – wie ausführlich in der im Anhang II angeschlossenen Studie dargestellt – das Zusammenwirken aller beteiligten Organisationen erforderlich ist, um ein gutes Verbraucher:innenschutzniveau gewährleisten zu können. Mit der eventuellen Schaffung neuer Organisationseinheiten wäre eine erneute Evaluierung der Aufgabenverteilung erforderlich, die sicher nur von den relevanten Ministerien, Organisationen und Behörden gemeinsam entwickelt und umgesetzt werden kann.

7 Finanzierungsoptionen zur Sicherstellung des hohen Verbraucher:innenschutzlevels in Österreich

Unabhängig von der zukünftigen Organisationsform ist jedenfalls die Finanzierung des Konsument:innenschutzes zu gewährleisten. Welche Möglichkeiten dafür denkbar sind, zeigt das nachfolgende Kapitel auf, ohne den Beratungen der relevanten Ministerien betreffend die zukünftige Ausrichtung vorgreifen zu wollen, da alle Optionen intensiver Diskussionen – selbstverständlich auch mit den betroffenen Organisationen – bedürfen

Optionen zur Finanzierung

Nachfolgend werden drei unterschiedliche Optionen der zukünftigen Finanzierung skizziert und ihre jeweiligen Vor- und Nachteile beleuchtet. Bei weiterführenden Überlegungen zur langfristigen Finanzierung sind insbesondere die Unabhängigkeit bei der Finanzierung sowie die neuen Herausforderungen auf nationaler und europäischer Ebene zu beachten.

Option I: Schaffung einer gesetzlich unbefristeten Grundlage ausschließlich zur Finanzierung des Vereins für Konsumenteninformation

Vorteile wären:

- Die langfristige Finanzierung des VKI wird gewährleistet.

Nachteile wären:

- Das BMSGPK wird budgetär stark eingeschränkt und ist auf die Unterstützung des VKI fokussiert. Eine allfällige gesetzlich vorgesehene Valorisierung verringert den

budgetären Spielraum weiter, da nicht von einer automatischen Budgeterhöhung auszugehen ist.

- Es besteht eine gesetzliche Bevorzugung eines Förderwerbers gegenüber anderen potenziellen Förderwerber:innen und die Gefahr einer Überförderung bzw. einer eventuell nicht effizienten Verwendung von Budgetmitteln.
- . Ein steigender Betrag der gesetzlich verbindlichen Finanzierung führt automatisch zu einer Benachteiligung anderer Organisationen, die insbesondere im Bereich Digitalisierung und Nachhaltigkeit bereits heute sehr aktiv sind.
- Trotz der Bereitstellung eines hohen Anteils der Budgets können die Rechte des BMSGPK innerhalb des VKI nicht gestärkt werden, da die Unabhängigkeit für die Vertretungsmöglichkeiten auf internationaler Ebene unabdingbar ist.
- Weitere strukturelle Anpassungen in der Verbraucher:innenschutzlandschaft in Österreich würden durch eine einseitige gesetzliche Regelung eher eingeschränkt als gefördert.

Option II: Fortführung der derzeitigen Finanzierung aus dem regulären Budget des zuständigen Ressorts:

Vorteile wären:

- Keine gesetzliche Bindung des Ressorts an die (exklusive) Förderung einer Verbraucher:innen:schutzorganisation; es besteht die Möglichkeit entsprechend dem jeweiligen Budget unterschiedliche Organisationen zu unterstützen. Die inhaltliche Ausgestaltung der Förderung kann besser an die notwendigen Gegebenheiten angepasst werden.
- Flexibles Reagieren auf die Auswirkungen der Umsetzung der EU-Richtlinie über Verbandsklagen³³ möglich.

Nachteile wären:

- Keine gesetzliche Absicherung der Förderung des VKI, sondern abhängig von den budgetären Möglichkeiten des BMSGPK.

³³ Richtlinie 2020/1828 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG

- Für die Förderwerber:innen besteht keine langfristige Planbarkeit der Aktivitäten, da die Möglichkeiten der Förderung immer von der Höhe der jährlichen Budgets des zuständigen Ressorts abhängig sind.
- Bei der derzeitigen Mittelzuteilung sind keine wirklichen Spielräume für eine Weiterentwicklung der Organisationslandschaft im Bereich Verbraucher:innenschutz gegeben. Damit würden die zukünftigen Herausforderungen nicht zu bewältigen sein, was mittelfristig zu Nachteilen bei der Vertretung der Verbraucher:innenrechte und in Folge auch zu Nachteilen des Wirtschaftsstandortes führen würde.
- Hoher Verwaltungsaufwand für das BMSGPK.

Option III: Schaffen einer rechtlichen Grundlage zur Bereitstellung von Geldern zur Förderung von Verbraucher:innenschutzorganisationen und Bereitstellung von Mitteln für die Erfüllung der Aufgaben des BMSGPK durch einen Fonds

Vorteile wäre:

- Neben der Bereitstellung der budgetären Mittel für die genannten Aufgaben im Bundesministerengesetz besteht bei einer entsprechenden Ausgestaltung der Fondsmittel eine deutliche Unabhängigkeit von der regulären Zuteilung von Budgetmitteln auf Bundesebene.
- Grundlage für eine transparente Mittelzuteilung ist möglich, da ein entsprechender Beirat zur Vergabe der Mittel eingerichtet wird und entsprechende Kriterien und Verfahren zur Antragsstellung erstellt werden.
- Flexibles Reagieren auf die Auswirkungen auf die Umsetzung der EU-Richtlinie über Verbandsklagen³⁴ ist möglich.
- Klare organisatorische Trennung der Finanzierung der Aufgaben des BMSGPK von der Förderung von unabhängig tätigen Verbraucher:innenvertretung.

Nachteile wäre:

³⁴ Richtlinie 2020/1828 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG

- Organisationsaufwand für die Verwaltung eines Fonds und zur Abwicklung der Förderanträge ist höher als bei einer Förderung durch das zuständige Ressort.
- Abhängig von der Ausgestaltung des Gesetzes kann es zu Einschränkungen hinsichtlich der Förderungsziele kommen.
- Keine unmittelbare Absicherung des VKI, da der VKI einer von verschiedenen Förderwerber:innen sein würde.

Überlegungen für die Einrichtung eines Fonds

Auf die Option einer Fondslösung soll nunmehr konkreter eingegangen werden. Die zwei anderen Optionen wurden bereits im Kapitel 2 dargestellt.

Muster Österreichischer Verkehrssicherheitsfonds

Mit der Einführung der gebührenpflichtigen Wunschkennzeichen wurde im Jahr 1989 der Österreichische Verkehrssicherheitsfonds (VSF) als Verwaltungsfonds ins Leben gerufen. Er wird im Wesentlichen aus den Gebühren für die Wunschkennzeichen gespeist, wobei 40 Prozent der Einnahmen an den Bund und 60 Prozent an die Länder fließen. Aktuell kostet ein Wunschkennzeichen für 15 Jahre 200 Euro (neben Verwaltungsgebühren von ca. 30 Euro).

- Rechtsgrundlage: der VSF wurde auf Grund des § 131a des Kraftfahrgesetzes 1967 (KFG 1967) idgF eingerichtet.
- Die Mittel des Fonds sind zweckgewidmet für Förderungen von Maßnahmen, die die Verkehrssicherheit verbessern, sowie für Studien und Forschung im Bereich Verkehrssicherheit etc.
- Die Ministerin kann sich bei der Vergabe der Mittel der sachverständigen Beratung eines Beirates bedienen; dieser setzt sich u.a. aus Vertreter:innen der Ministerien, WKO und AK, den drei Verkehrsclubs, der Asfinag, der AUVA, der Länder zusammen
- die Verwaltung des Fonds liegt beim zuständigen Ressort (BMK)
- die Vergabe der Mittel erfolgt nach Richtlinien

Näheres zum VSF, einschließlich seinem Geschäftsbericht, findet sich auf der Website des BMK.³⁵

Muster Fonds Gesundes Österreich

Der Fonds Gesundes Österreich (FGÖ) ist die österreichische Förderstelle für Gesundheitsförderung und Abwicklungsstelle für weitere Förderprogramme des Bundes. Das Budget des FGÖ wird von der Umsatzsteuer einbehalten bevor dieses gemäß vereinbarten Aufteilungsschlüssel auf Bund, Länder und Gemeinden aufgeteilt wird. Die drei Gebietskörperschaften finanzieren somit den FGÖ. Erstmals wurde im Finanzausgleichsgesetz 1997 geregelt, dass ab 1998 "für Zwecke der Gesundheitsförderung, -aufklärung und -information ein Betrag in Höhe von 100 Millionen Schilling jährlich" zur Verfügung gestellt wird; das entspricht 7,25 Mio. Euro.

- Rechtsgrundlage: Die Arbeit des Fonds Gesundes Österreich (FGÖ) beruht auf dem 1998 beschlossenen Gesundheitsförderungsgesetz (GfG)³⁶. Das für den FGÖ zu Verfügung gestellte Budget ist in dem Finanzausgleichsgesetz geregelt.
- Die Mittel des Fonds sind für die Zwecke der Gesundheitsförderung, -aufklärung und -information gewidmet.
- Der FGÖ ist ein Geschäftsbereich der Gesundheit Österreich GmbH und besteht aus drei Organen: dem Kuratorium, einem wissenschaftlichen Beirat und der Geschäftsstelle.
- Das Kuratorium unter dem Vorsitz des Bundesministers für Gesundheit umfasst Vertreter der LH- und der Gesundheitsreferentenkonferenz, des BMSGPK, BMBWF und des BMF sowie der Österreichischen Ärztekammer, der österr. Apothekerkammer, dem Dachverband der SV Träger und dem Verband der Versicherungsunternehmen, sowie des Österreichischen Städte- und Gemeindebundes. Das Kuratorium ist das Kontrollorgan des FGÖ und beschließt die jährlichen Budgets.
- Bei der Entwicklung von Strategien und der Bewertung von Projekten steht dem Kuratorium ein wissenschaftlicher Beirat zur Seite.

³⁵ <https://www.bmk.gv.at/themen/verkehr/strasse/verkehrssicherheit/vsf.html>

³⁶ Bundesgesetz über Maßnahmen und Initiativen zur Gesundheitsförderung, -aufklärung und -information (Gesundheitsförderungsgesetz – GfG)

- Operativ umgesetzt werden die Aufgaben durch die Geschäftsstelle auf Basis eines mehrjährigen Rahmenarbeitsprogramm und aktuellen jährlichen Arbeitsprogrammen.

Näheres zum Fonds Gesundes Österreich (FGÖ) (einschließlich diverser Berichte) findet sich auf der Website des Fonds.³⁷

Konsument:innenschutzfonds

Nach dem Muster des VSF könnte dementsprechend ein Österreichischer Konsument:innenschutzfonds (KSF) wie folgt gestaltet werden:

- Schaffung einer gesetzlichen Grundlage (eigenes Gesetz oder im KSchG³⁸, evtl. auch im FNBG³⁹)
- Zweckbindung der Mittel des Fonds für die Förderung von Verbraucher:innenschutzorganisationen, Verbraucher:innenschlichtung, Verbraucher:innenforschung, Verbraucher:innenbildung, etc.
- Der Minister kann sich bei der Vergabe der Mittel der sachverständigen Beratung eines Beirates bedienen. Der Beirat setzt sich zusammen aus Vertreter:innen, des Bundesministeriums, Gebietskörperschaften, Wissenschaft, Sozialpartner:innen, NGOs, o.ä.;
- Beirat erarbeitet Leitlinien zur Vergabe von Förderungen und Projekten und legt Kriterien fest, welche Anforderungen Organisationen erfüllen müssen;
- die Finanzierung erfolgt über einen fixen Anteil am Aufkommen einer dafür naheliegenden Steuer oder Gebühr (Werbeabgabe, Digitalsteuer, Versicherungssteuer, Wettgebühren, o.ä.);
- der Fonds wird vom Konsument:innenschutzressort verwaltet.

In der Praxis würde es sich anbieten, einmal jährlich einen Fördercall abzuhalten und alle Förderanträge gemeinsam zu behandeln. Sowohl Basisförderungen für Organisationen als

³⁷ <https://fgoe.org>.

³⁸ Bundesgesetz vom 8. März 1979, mit dem Bestimmungen zum Schutz der Verbraucher getroffen werden (Konsumentenschutzgesetz – KSchG)

³⁹ Bundesgesetz über eine Fachstelle zur Wahrnehmung der Interessen von Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie von Menschen mit Behinderungen in der Normung (Fachstelle-Normungsbeteiligung-Gesetz – FNBG)

auch konkrete Projektförderungen sind vorzusehen. Darüber hinaus könnten im Einzelfall auch zusätzliche Projektförderungen abseits des Call vergeben werden, wenn sich aktuell Bedarf ergibt.

Die Praxis hat gezeigt, dass in der Vergangenheit vielfach, gerade auch bei kleineren Schadensbeträgen der Unrechtsgewinn beim schädigenden Unternehmen verblieben ist. Da bei kleineren Schadenssummen gegen das schadensverursachende Unternehmen kein Prozesskostenfinanzierer auf dem freien Markt zu finden ist, weil die Schadenssummen zu gering sind, sollte auch dafür eine Lösung gefunden werden. Abhilfe könnte ein öffentlich finanzierter „Prozesskostenfonds“ schaffen, der speziell für die kollektive Rechtsdurchsetzung von Ansprüchen mit individuell geringen Schadensbeträgen die Ausfallhaftung übernimmt.

Kalkulation des Finanzierungsbedarfs des KSF

Für die Dotierung wesentlich ist letztendlich die Festlegung, welche Kosten durch einen entsprechenden Fonds abgegolten werden sollten. Geht es nur um die Finanzierung von Förderung von Organisationen oder sollten auch – wie im Kapitel 6 ausgeführt – hinsichtlich der neuen Aufgaben strukturelle Organisationseinheiten budgetunabhängig finanziert werden.

Mittelverwendung	Betrag in Euro
Förderung von Verbraucher:innenschutzvereinen: Abgeltung von Basiskosten (insbesondere Personal für Beratung und Information)	4.500.000
Projektbezogene Förderungen für die Entwicklung von webbasierten Tools zur Stärkung der Verbraucher:innenrechte	1.000.000
Finanzierung von Verbraucher:innenbildung insbesondere im Bereich der Kinder und Jugendlichen und vulnerabler Verbraucher:innengruppen	1.000.000
Förderung der Wissenschaft und Forschung zum Thema Verbraucher:innenrecht inklusive einer Stiftungsprofessur	1.000.000
Basisfinanzierungen in den Bereichen Normung, Produktsicherheit und Verbraucher:innenschlichtung	2.000.000
Prozesskostenfonds	500.000
Gesamtsumme	10.000.000

Aufbringung der Finanzmittel für den Fonds

Zweckwidmung von Steuern

Bezieht man als Grundlage diverse Steuern oder Abgaben anteilig heran, um die Mittel bereitstellen zu können, könnten prozentuelle Anteile der Werbeabgabe, der Digitalsteuer und/oder der Versicherungssteuer zweckgewidmet werden. Entsprechende Gewichtungen in Kombinationen wären zielführend, um auch der Verbraucher:innenrelevanz Rechnung zu tragen.

Gesetzliche Finanzierung durch einen einwohner:innenbezogenen Beitrag

Eine weitere Möglichkeit wäre eine Finanzierung durch den Bund wie dies im Bundes-Seniorengesetz festgelegt ist: statt den dort festgelegten 1 Euro pro Senior:in pro Jahr müsste man von einer Zahlung von rund 1,2 Euro pro Person ausgehen.

Anhänge

Anhang I: Gutachten zur Evaluierung der Struktur und Tätigkeit des Vereins für Konsumenteninformation

Anhang II: Bericht über die Organisation des Verbraucherschutzes in ausgewählten europäischen Ländern

Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz

Stubenring 1, 1010 Wien

+43 1 711 00-0

post@sozialministerium.at

sozialministerium.at