

Grundsätzliche Organisationsform des Konsumentenschutzes in Österreich

mit dem Ziel der bestmöglichen operativen
Aufgabenverteilung unter Einbeziehung aller
gesellschaftlich relevanten Gruppen



Studie im Auftrag des Bundesministeriums für soziale
Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz

Executive Summary

15. Jänner 2005



l-k
lehner-kessler oeg

Executive Summary

1. Aufgabenstellung

Die ARGE Consumer Policy Research, bestehend aus der Lehofer-Kessler OEG und der Lechner, Reiter & Riesenfelder Sozialforschung OEG, wurde vom Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz mit der Studie „Grundsätzliche Organisationsform des Konsumentenschutzes in Österreich mit dem Ziel der bestmöglichen operativen Aufgabenverteilung unter Einbeziehung aller gesellschaftlich relevanten Gruppen“ beauftragt. Zentrale Fragestellung der Studie war, ob bzw. in welchen Bereichen eine Neuordnung der Organisationsform des Konsumentenschutzes in Österreich notwendig ist und welche Positionierungsmöglichkeit sich dabei für das Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz ergibt. Der Bereich der Produktsicherheit war auftragsgemäß nicht Gegenstand der Studie.

In einem umfassenden Prozess waren durch Befragungen, ExpertInnengespräche, Workshops in allen Bundesländern und die abschließende *future search factory* VertreterInnen aller Stakeholder in die Erstellung der Studie einbezogen.

Die Gesamtstudie umfasst im Wesentlichen vier Teile: Aufgabenanalyse, Institutionenanalyse, eine Darstellung der Ergebnisse der eingesetzten quantitativen und qualitativen Instrumente (Tiefeninterviews, ExpertInnen-Panels in den Bundesländern, KonsumentInnen-, Opinionleader- und Unternehmensbefragungen, *future search factory*, best practice-Ansätze aus dem Ausland), sowie schließlich eine Zusammenstellung der Schlussfolgerungen und Handlungsvorschläge.

An der Studie mitgearbeitet haben Mag. Irene Kessler, Dipl. Soz. Ferdinand Lechner, Dr. Hans Peter Lehofer, Mag. Nicole Nemecek, Mag. Ursula Pachi, Dr. Walter Reiter und Mag. Sebastian Schumacher.

2. Aufgaben des Konsumentenschutzes

Ausgehend von bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen in Österreich und der Europäischen Union war zunächst zu untersuchen, welche Aufgabebereiche die Rechtsordnung dem Bereich „Konsumentenschutz“ zuordnet.

Dabei zeigt sich, dass das österreichische Konsumentenrecht einen hohen Grad an Zersplitterung aufweist. In mindestens 125 bundesrechtlichen und 25 landesrechtlichen Gesetzen und Verordnungen finden sich Rechtsvorschriften von konsumentenrechtlicher Relevanz. Zum Kern der Aufgaben des Konsumentenschutzes, soweit sie sich aus rechtlichen Vorgaben ableiten lassen, zählen:

- Im Bereich des Schutzes der Gesundheit und Sicherheit von VerbraucherInnen:
die Angelegenheiten des Lebensmittel- und Arzneimittelwesens, soweit diese unmittelbar Gesundheit und Sicherheit von VerbraucherInnen betreffen, sowie der Schutz vor gefährlichen Produkten und Dienstleistungen;
- Im Bereich des Schutzes der wirtschaftlichen Interessen:
das „Verbrauchervertragsrecht“, also jene vertragsrechtlichen Bestimmungen, die für KonsumentInnen besondere Regeln, ansetzend an ihrer Rolle in marktwirtschaftlichen Transaktionen, festlegen, darunter sowohl allgemeine Regeln, zB betreffend Geschäftsbedingungen oder Rechte bei Leistungsstörungen, als auch auf einzelne Vertragstypen abstellende Bestimmungen, wie zB im Bereich des Pauschalreiserechts; weiters ist dazu der vertragsrechtliche Schutz vor Übereilung und bei bestimmten Vertriebsformen (zB Haustürgeschäft, Fernabsatz) zu zählen sowie das „verbraucherspezifische“ Haftungsrecht (zB Produkthaftung);
- Im Bereich Verbraucherinformation, -erziehung und –bildung:
Maßnahmen zur Sicherstellung ausreichender und korrekter Information, sei es auf Basis von Rechtsvorschriften (zB Informationspflichten im Bereich Verbraucherkredit, Fernabsatz, Lebensmittelkennzeichnung etc.), einschließlich der Maßnahmen zur Hintanhaltung irreführender Werbung (und anderer unlauterer Geschäftspraktiken), oder sei es durch Bereitstellung oder Förderung der Bereitstellung von Verbraucherinformationen (zB Zeitschriften, Websites, Broschüren, Tests, etc.);
- Im Bereich der Anhörung und Vertretung von VerbraucherInnen:
Maßnahmen zur Förderung von Verbraucherorganisationen und zur Sicherstellung der Einbindung von Verbraucherinteressen in andere Politiken, in die Normungsarbeit, in die Gesetzesvorbereitung, etc.;
- Im Bereich der Rechtsdurchsetzung und des Zugangs zum Recht:
Die Gewährleistung der effektiven Anwendung der Verbraucherschutzvorschriften, wobei dazu auch Instrumente der kollektiven Rechtsdurch-

setzung von Verbraucherinteressen insbesondere im privatrechtlichen Bereich vorzusehen sind; Maßnahmen zur Sicherstellung von außergerichtlichen Streitbeilegungseinrichtungen bzw zur Erleichterung alternativer Streitbeilegungsformen.

In diesen Bereichen zählt zu den Aufgaben des Konsumentenschutzes nicht nur die Gesetzgebung, sondern auch die Sicherstellung der Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen, also eine effektive Vollziehung.

Die Kernaufgaben des Konsumentenschutzes werden in der Gesetzgebung überwiegend vom Bund, in der Vollziehung – mit Ausnahme der privatrechtlichen Regeln – überwiegend von den Ländern wahrgenommen.

Im Bereich nicht hoheitlicher Maßnahmen – wie insbesondere der Förderung von Verbraucherorganisationen und der Sicherstellung von Verbraucherberatungseinrichtungen – bestehen, da es sich dabei um Maßnahmen der Privatwirtschaftsverwaltung handelt, keine Vorgaben, die eine konkrete Aufgabenzuordnung auf Bund oder Länder vorsehen.

Aufgaben der Information und Beratung von VerbraucherInnen sowie der Vertretung von Verbraucherinteressen werden auch von den Arbeiterkammern als öffentlich-rechtliche Selbstverwaltungskörper, auf Grund gesetzlicher Aufgabenzuschreibungen wahrgenommen. Für andere Verbraucherschutz-einrichtungen besteht keine gesetzliche Aufgabenzuordnung, wohl aber – vor allem für den Verein für Konsumenteninformation – eine Reihe gesetzlicher Ermächtigungen, aus denen sich zumindest erkennen lässt, von welchem Leitbild der Aufgabenzuordnung der Gesetzgeber ausgegangen ist.

Zwingende gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für die gegenwärtige Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern einerseits und zwischen hoheitlicher und nicht hoheitlicher Aufgabenerfüllung andererseits bestehen nicht; aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht wesentlich ist jedoch die – für die ordnungsgemäße Umsetzung erforderliche – Sicherstellung der Effektivität des Gemeinschaftsrechts, sodass die VerbraucherInnen in den tatsächlichen Genuss der ihnen aus dem Gemeinschaftsrecht zukommenden Rechte gelangen.

Nicht unmittelbar von den verfassungsrechtlichen Vorgaben bestimmt ist die gegenwärtige Verteilung der Aufgaben zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen sowie der Bereich der im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung vorgenommenen Förderungen von Verbraucherberatung und Verbraucherinformation.

3. Konsumentenschutzeinrichtungen in Österreich

Übersicht

Aufgaben des Konsumentenschutzes und der Konsumentenpolitik werden in Österreich von verschiedenen Einrichtungen wahrgenommen. Teil der Aufgabenstellung der Studie war es, die in Österreich tätigen Institutionen zu erheben und Aufgabenspektrum, Art und Umfang der Aufgabenerfüllung, Selbstverständnis sowie Stellenwert dieser Einrichtungen im nationalen und internationalen Kontext zu beleuchten.

Die Organisationsstruktur und Aufgabenstellung der beschriebenen Institutionen ist sehr heterogen: neben behördliche Einrichtungen und (öffentlich-rechtlichen) Einrichtungen der beruflichen Selbstverwaltung sind vor allem private Vereine tätig, wobei die Konsumentenschutzaufgaben im Gesamtspektrum der von der Organisation wahrzunehmenden Aufgaben sehr unterschiedliche Bedeutung haben.

Versucht man eine „Klassifikation“ von Konsumentenschutzeinrichtungen, so kann zunächst danach differenziert werden, ob Aufgaben des Konsumentenschutzes als Haupt- oder Nebenzweck der jeweiligen Einrichtung verfolgt werden, und ob dabei spezielle, auf bestimmte Lebens- oder Konsumsituationen abstellende Interessen oder ein allgemeiner – alle Konsumbereiche umfassender – Ansatz im Vordergrund stehen. Daneben wird in der traditionellen verbraucherpolitischen Literatur vor allem auch zwischen der Selbst- und der Fremdorganisation von Verbraucherinteressen unterschieden und der Grad der Stabilität der Verbraucherinteressenorganisation sowie die Selbst- oder Fremdfinanzierung berücksichtigt. Unterschiedliche historische Ausgangssituationen sowie wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitische Besonderheiten haben dabei im Bereich der Organisation des Verbraucherschutzes, insbesondere im Hinblick auf die in diesem Bereich tätigen Institutionen, zu sehr unterschiedlichen Ausprägungen in Europa geführt.

Die österreichische Situation ist im Hinblick auf die Wahrnehmung allgemeiner Verbraucherinteressen geprägt von einer überragenden Bedeutung der VerbraucherInnen-Fremdorganisation; Selbstorganisationsformen von KonsumentInnen sind nur in spezifischen Interessenbereichen (Verkehr und Wohnen) nachhaltig erfolgreich geblieben.

In einer groben Übersicht lassen sich Konsumentenschutzeinrichtungen etwa den in der folgenden Abbildung dargestellten Gruppen zuordnen.

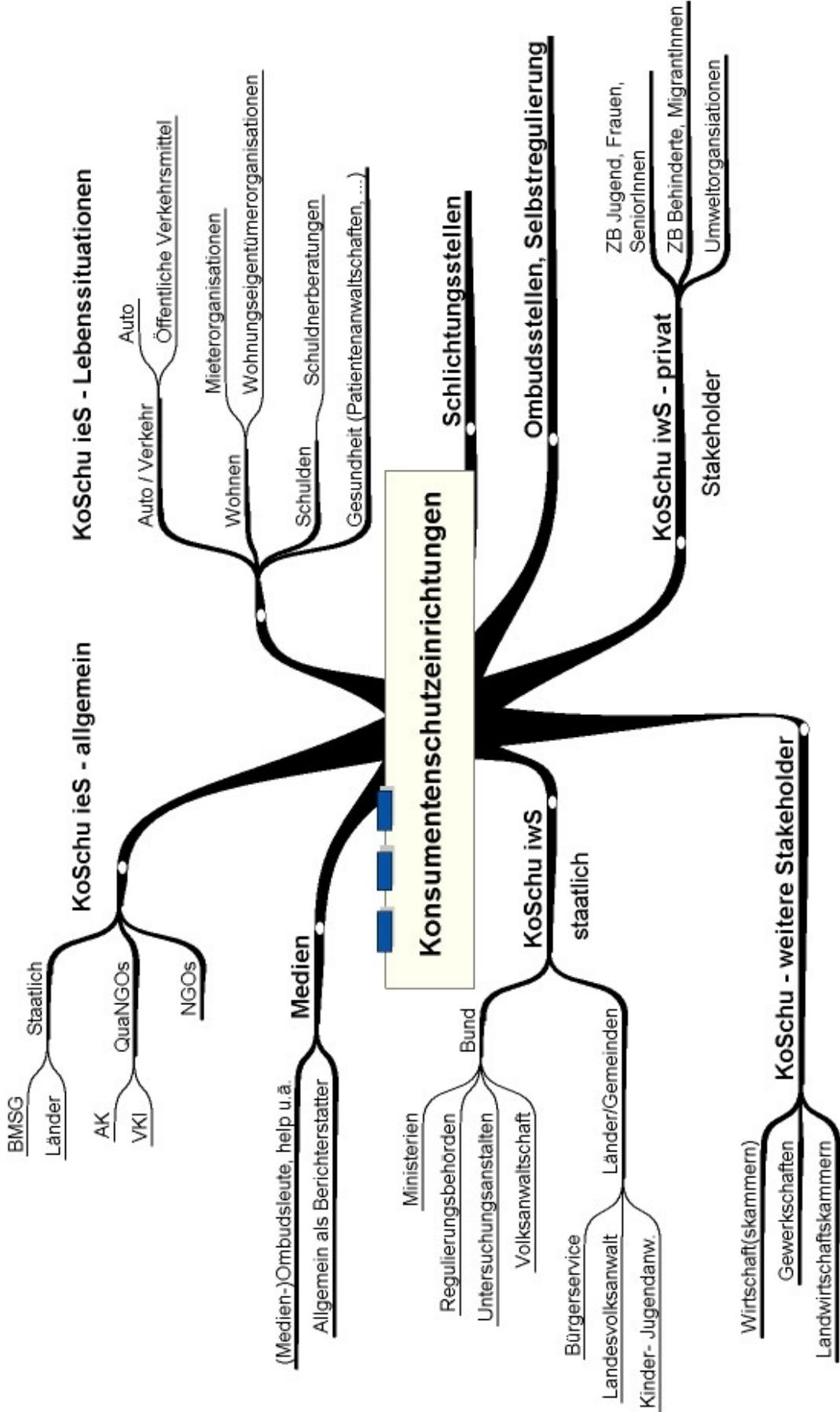


Abb.: Übersicht über Typen von Konsumentenschutzinstitutionen

In dieser Übersicht wird zwischen Konsumentenschutzeinrichtungen „im engeren Sinne“, bei denen Aufgaben des Konsumentenschutzes wesentlicher Zweck der Einrichtung sind, und Konsumentenschutzeinrichtungen „im weiteren Sinne“, für die Verbraucherschutzaufgaben nur einen Nebenzweck darstellen, unterschieden; weiters sind Medien, die vor allem eine Transportfunktion für verbraucherpolitische Botschaften und konkrete Verbraucherinformationen übernehmen, teilweise aber auch eigenständige Verbraucherschutzaktivitäten entfalten, Ombudsstellen und Selbstregulierungseinrichtungen der Wirtschaft sowie Einrichtungen, die der Streitschlichtung und –entscheidung dienen, zu berücksichtigen.

Konsumentenschutzeinrichtungen im engeren Sinne

Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz

Auf staatlicher Ebene kommt im Bereich des Bundes dem nach dem Bundesministeriengesetz für Konsumentenpolitik und Konsumentenschutz zuständigen Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz die zentrale Rolle zu. Im Bereich der Sektion Konsumentenschutz des BMSG waren zu Jahresende 2004 einschließlich der Sektionsleitung und der Kanzlei 29 Personen (rund 21 Vollzeitäquivalente) beschäftigt. In der individuellen Konsumentenberatung sind – auf Vollzeitäquivalente gerechnet – knapp 7 Personen tätig; dies entspricht etwa einem Drittel aller MitarbeiterInnen. Im personellen Ressourceneinsatz ist die Beratungstätigkeit des BMSG etwa jener der Arbeiterkammer Wien vergleichbar und entspricht etwa 40-45% jener des VKI (Wien). An finanziellen Ressourcen standen dem BMSG für den Sachaufwand¹ im Bereich Konsumentenschutz im Jahr 2004 rund 3,4 Mio. Euro zur Verfügung; wesentliche Ausgabenblöcke sind die Förderungen für den Verein für Konsumenteninformation (im Jahr 2003 rund 1,8 Mio. Euro) und für das Österreichische Normungsinstitut für den Verbraucherrat (284.400 Euro im Jahr 2003).

Schwerpunkte der Tätigkeit der Sektion Konsumentenschutz des BMSG sind die Einbringung konsumentenpolitischer Anliegen in die Regierungsarbeit, die Teilnahme am Gesetzgebungsprozess auf der Ebene der Europäischen Union, die Verbraucherinformation (u.a. durch Herausgabe von Broschüren und Folder sowie durch die Mitgliedschaft im Verein für Konsumenteninformation), die Konsumentenberatung (jährlich etwa 6.000 bis 7.000 Konsumentenbeschwerden) und die Förderung der Rechtsdurchsetzung durch Musterprozesse und Verbandsklagen.

¹ Der Personalaufwand wird auf Sektionsebene nicht ausgewiesen.

Konsumentenschutz-Organisationseinheiten der Ämter der Landesregierungen

Legistische Aufgaben des Verbraucherschutzes sind überwiegend auf Bundesebene angesiedelt, die Vollziehung ist jedoch – soweit sie nicht durch die Gerichte oder in wenigen Fällen wie etwa dem Fernmeldewesen durch unmittelbare Bundesbehörden erfolgt – vorrangig Aufgabe der Länder. Deren Verwaltungsorganisation spiegelt im Hinblick auf konsumentenschutzrelevante Aufgaben häufig die auch auf Bundesebene gegebene traditionelle Verwaltungsgliederung, insbesondere in den Bereichen Gewerbe- bzw Preisrecht und Lebensmittelrecht, wieder. In einigen Ländern wurden Konsumentenschutzaufgaben auf der Ebene der Ämter der Landesregierungen auch besonderen Organisationseinheiten zugeordnet, die neben der Vollzugstätigkeit auch Aufgaben der Verbraucherinformation wahrnehmen, teilweise unmittelbar VerbraucherInnen beraten und verbraucherpolitische Fragen behandeln; die für diese Organisationseinheiten verantwortlichen Mitglieder der Landesregierung sehen ihre Funktion auch als „für den Konsumentenschutz zuständiges Regierungsmitglied.“

Die Mehrzahl der Länder fördert die Konsumentenberatungstätigkeit der Arbeiterkammern² oder des Vereins für Konsumenteninformation³ in unterschiedlicher Höhe, um auch Nicht-AK-Mitgliedern Zugang zur Konsumentenberatung zu ermöglichen.

Arbeiterkammern

Die Arbeiterkammern sind gesetzlich zur „Vertretung und Förderung der sozialen, wirtschaftlichen, beruflichen und kulturellen Interessen der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen“ berufen, und obgleich Fragen der Arbeitswelt ihrer Mitglieder den wesentlichen Schwerpunkt ihrer Tätigkeit bilden, spielt auch ihre Tätigkeit im Bereich Konsumentenschutz eine sehr wesentliche Rolle. Konsumentenberatung und Konsumenteninformation sowie die Artikulation konsumentenpolitischer Interessen stellen im Angebot der Arbeiterkammer gegenüber ihren Mitgliedern, im öffentlichen Auftreten und nicht zuletzt auch in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit wesentliche Aufgaben der Arbeiterkammern dar.

Die Arbeiterkammern sind österreichweit die bekanntesten Konsumentenschutzeinrichtungen. Sie verfügen im Bereich des allgemeinen Konsumentenschutzes (zusammengefasst) über die stärkste Basis an finanziellen und

² Bzw einer AK-eigenen GmbH (Oberösterreich) oder eines von der AK getragenen Vereines (Niederösterreich).

³ Tirol und Wien.

personellen Ressourcen und erbringen die meisten Beratungsleistungen. Insgesamt sind 156 Personen unmittelbar im Konsumentenschutzbereich der Arbeiterkammern beschäftigt. Alle Arbeiterkammern zusammengefasst wenden einen Betrag in der Größenordnung von rund 15 Mio. Euro pro Jahr direkt für Aufgaben des Konsumentenschutzes auf. Zusätzlich wird die Tätigkeit der Arbeiterkammern (oder „angeschlossener“ Einrichtungen) im Bereich der Konsumentenberatung in den Bundesländern durch die Länder in einem Ausmaß von insgesamt rund 550.000,-- Euro gefördert.

Die in der folgenden Tabelle wiedergegebenen Zahlen beruhen auf Angaben der Arbeiterkammern, wobei zur Verdeutlichung der Beratungsleistungen die ungefähre Mitgliederzahl und als Vergleichswert die Zahl der Beratungen pro tausend Mitglieder angegeben ist.

AK-Konsumentenberatung (2003)

	Mitglieder	Beratungen					
		gesamt	pro 1000 Mg	persönlich	pro 1000 Mg	telefonisch	pro 1000 Mg
AK NÖ	450.000	81.618	181	9.873	22	67.044	149
AK OÖ	470.000	75.567	161	8.789	19	62.361	133
AK Sbg	200.000	28.060	140	8.287	41	18.832	94
AK Tirol	260.000	48.220	185	7.123	27	39.322	151
AK Vbg	130.000	13.655	105	2.631	20	10.240	79
AK Kntn	140.000	27.842	199	9.291	66	16.789	120
AK Stmk	340.000	31.836	94	10.276	30	19.982	59
AK Bgld	70.000	7.812	112	2.027	29	5.305	76
AK Wien	590.000	36.038	61	2.948	5	29.021	49
Summe/ ø	2.650.000	350.648	132	61.245	23	268.896	101

Verein für Konsumenteninformation

Der ursprünglich sozialpartnerschaftlich organisierte, durch den Beitritt des Bundes um eine direkte Beteiligung der öffentlichen Hand erweiterte Verein für Konsumenteninformation ist im Wesentlichen als neutrale Instanz der Verbraucherinformation positioniert, die vor allem die Qualität von Waren und Dienstleistungen prüft und darüber ohne kommerzielle Interessen informiert.

Der VKI ist auch in der individuellen Konsumentenberatung aktiv, die für persönliche Beratungen in Wien und Innsbruck zur Verfügung steht; telefonisch wird die Beratung österreichweit über Mehrwertnummern angeboten. Daneben wird der Verein für Konsumenteninformation in den letzten Jahren verstärkt im Rahmen konkreter Projekte als Auftragnehmer herangezogen, wobei die Projekte schwerpunktmäßig einerseits im Bereich der Rechtsdurch-

setzung im Verbraucherinteresse, und andererseits in der Prüfung/Untersuchung von Produkten liegen. Wesentliche Auftraggeber sind selbst im Bereich des Konsumentenschutzes tätig und auch Vereinsmitglieder (Arbeiterkammer, Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz), sodass der Verein für Konsumenteninformation in diesem Bereich gewissermaßen die Funktion eines „Gemeinschaftsunternehmens“ erfüllt.

Ordentliche Mitglieder des VKI sind die Wirtschaftskammer Österreich, der Österreichische Gewerkschaftsbund, die Bundesarbeitskammer und die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs; außerordentliches Mitglied ist die Republik Österreich, vertreten durch den für Konsumentenangelegenheiten zuständigen Bundesminister. Derzeit leistet das BMSG eine Förderung in der Höhe der Mitgliedsbeiträge der ordentlichen Mitglieder und darüber hinaus gegebenenfalls spezifische (Projekt-)Förderungen, etwa betreffend die Umstrukturierung. Zusätzlich bestehen zwischen dem BMSG und dem VKI längerfristige Werkverträge im Hinblick auf die Klagstätigkeit; auch werden, wie auch von der Bundesarbeitskammer, gelegentlich Aufträge an den VKI für Tests oder Gutachten erteilt.

Persönliche individuelle Konsumentenberatung wird vom VKI in Wien sowie in der Landesstelle Tirol angeboten. In der Beratung erfolgten in Wien im Jahr 2003 ca. 10.000 kostenlose Erstauskünfte sowie etwa 6.300 kostenpflichtige ExpertInnenberatungen. Hinzu kamen im Jahr 2003 rund 40.000 Gespräche über kostenpflichtige Expertenhotlines.

Im Bereich der Rechtsdurchsetzung und Klagsführung ist die Tätigkeit des Vereins für Konsumenteninformation wesentlich durch den Werkvertrag mit dem Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz bestimmt. Dabei übernimmt der VKI einerseits die Prozessführung in Ausfallhaftung bei ausgewählten Musterprozessen und führt andererseits Abmahnungen durch bzw. erhebt Verbandsklagen gegen gesetz- und sittenwidrige Bestimmungen in Allgemeinen Geschäftsbedingungen, im Falle irreführender Werbung und bei Verstößen gegen EU-Verbraucherschutz-Richtlinien. Nach dem Bericht über die Klagstätigkeit 2003 waren zum Stichtag 15.11.2003 74 Musterprozesse in Ausfallhaftung und 32 Verbandsklagen bzw. Abmahnungen gegen die Verwender gesetz- oder sittenwidriger AGB-Klauseln, 13 Verbandsklagen wegen irreführender Werbung und 2 Verbandsklagen wegen Verstößen gegen EU-Verbraucherschutz-Richtlinien anhängig.

Ende 2003 beschäftigte der VKI 86 MitarbeiterInnen (72,6 Vollzeitäquivalente), davon drei in der Landesstelle Tirol, alle anderen in Wien. Die interne Struktur des VKI wurde in den vergangenen Jahren mehrfach verändert; nach

Abschluss eines neuerlichen Umstrukturierungsprozesses im Jahr 2004 sind nun unter der Geschäftsführung vier Bereiche eingerichtet: Publikationen (Testmagazin „Konsument“ und sonstige Publikationen), Untersuchung, Beratung und Recht. In der Beratung in Wien waren 15 MitarbeiterInnen (entsprechend 11,6 Vollzeitäquivalenten) beschäftigt, hinzu kamen freie MitarbeiterInnen in der Beratung und im Infoservice mit einer Gesamtstundenanzahl von rund 150 Stunden pro Woche.

Die Finanzierung des Vereins für Konsumenteninformation beruht im Wesentlichen auf drei Säulen:

- Erlösen aus Publikationen
- Mitgliedsbeiträgen und „Grundsubventionen“
- Erlösen aus Projekten und Auftragsarbeiten

Der Anteil der Finanzierung aus Mitgliedsbeiträgen betrug rund 27,6% der Gesamterlöse, der Anteil des Publikationsbereichs (Konsument und Broschüren) rund 35,8%, der Anteil aus Projekten und Kooperationen rund 28,1%. Von den Mitgliedsbeiträgen und Subventionen machte der Anteil des Bundes rund 63% aus.

Europäische Verbraucherberatung

Die beim VKI eingerichtete, durch die Europäische Kommission geförderte europäische Verbraucherberatung bietet im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Verbrauchergeschäften in Europa Informationen für VerbraucherInnen vor und nach dem Einkauf, Hilfestellung bei Problemen und aktive Unterstützung bei grenzüberschreitenden Reklamationen. Sie ist Teil des sogenannten „Euroguichet-Netzwerks“ und auch Clearingstelle im Rahmen des europäischen Netzes für die außergerichtliche Streitbeilegung (European Extra-Judicial Network – EEJ-Net).

Im Jahr 2003 gab es ca. 3.000 Erstkontakte und 3.069 persönliche und telefonische Beratungsgespräche. In 352 Fällen erfolgte eine Intervention bzw. eine Vertretung.

Private Konsumentenschutzeinrichtungen

Private, von staatlichem Einfluss oder öffentlichen Geldern unabhängige Konsumentenschutzeinrichtungen mit umfassendem Vertretungsanspruch haben sich in Österreich nicht nachhaltig etablieren können.

„Single Issue“-Einrichtungen

Neben Konsumentenschutzeinrichtungen mit dem Anspruch auf Wahrnehmung aller wesentlichen Aspekte des Konsumverhältnisses bestehen auch Einrichtungen, die sich spezifischen Konsumbereichen oder Lebenssachverhalten widmen („single issue“-Institutionen). Für klar abgegrenzte Konsumbereiche, sind dabei auch auf Selbstorganisation beruhende große Mitgliederorganisationen aktiv, die zusätzlich zur allgemeinen Interessenvertretung klar kommunizierbare Vorteile einer individuellen Mitgliedschaft, wie etwa die Beratung und Vertretung durch Mieterorganisationen und Pannendienste sowie technische und rechtliche Beratung bei den Autofahrerverbänden, bieten.

Neben den privaten Mitgliederorganisationen bestehen auch Fremdorganisationsformen im Bereich des lebenssachverhaltsspezifischen Konsumentenschutzes. Besonders hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die Schuldnerberatungsstellen, die überwiegend öffentlich gefördert oder öffentlich eingerichtet sind und auch gesetzlich geregelte Aufgaben im Zusammenhang mit Privatkonkursen wahrnehmen, sowie die Einrichtungen der Patienten-anwaltschaften bzw. Patientenvertretungen, die umfassend die Rechte der PatientInnen zu wahren haben, wobei dies auch wesentliche Fragen des Vertragsverhältnisses und der Haftung zwischen ÄrztIn/Krankenanstalt und PatientIn umfasst, also Fragen, die durchaus zum Kernbereich des Konsumentenschutzrechtes zählen.

Konsumentenschutzeinrichtungen im weiteren Sinne

Neben jenen – vergleichsweise wenigen – Institutionen, denen insbesondere im öffentlichen Diskurs ohne Weiteres die Funktion von Konsumentenschutz-einrichtungen zugeordnet wird, nehmen auch zahlreiche weitere Einrichtungen Aufgaben des Verbraucherschutzes als Nebenzweck wahr oder sind zumindest mit Verbraucherschutzfragen regelmäßig befasst – sei es, weil sie als allgemeine Anlaufstellen dienen (etwa Bürgerservicestellen), oder weil sie sich im Rahmen der Wahrnehmung allgemeinerer Interessen (etwa als Interessenvertretung von SeniorInnen) auch mit Konsumentenschutzaspekten auseinandersetzen.

Zu dieser Gruppe von Konsumentenschutzeinrichtungen im weiteren Sinn gehören zahlreiche staatliche Institutionen, die materiell Verbraucherschutz-aufgaben wahrzunehmen haben, sowie Einrichtungen mit allgemeiner gesellschaftspolitischer Zielsetzung wie etwa SeniorInnen-, MigrantInnen oder Umweltorganisationen.

Auf Bundesebene werden Aufgaben des Konsumentenschutzes auf Grund der Ressortverteilung nach dem Bundesministeriengesetz nicht nur vom Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz, sondern auch – im legislativen Bereich sogar vor allem – von mehreren weiteren Ministerien wahrgenommen, wobei dies sowohl Aufgabebereiche betrifft, bei denen der Schutz der KonsumentInnen im Vordergrund steht und Hauptzweck ist (insbesondere im Lebensmittelrecht [Bundesministerium für Gesundheit und Frauen] und im zivilrechtlichen Verbraucherschutzrecht [Bundesministerium für Justiz]), als auch Bereiche, in denen Konsumentenschutzaspekte nur als Nebenzweck verfolgt werden bzw. Verbraucherinteressen zwar einfließen, nicht jedoch für den gesamten Regelungskomplex bestimmend sind (zB Gewerberecht [Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit]).

In einzelnen Vollzugsbereichen wurden auf Bundesebene spezialisierte Einrichtungen geschaffen, denen entweder Aufgaben der sachverständigen Beurteilung und Schaffung der für die Gesetzgebung und Vollziehung erforderlichen fachlichen Entscheidungsgrundlagen zukommen, oder denen – allenfalls zusätzlich zur Funktion als fachlicher Know-How-Träger – die Aufsicht über bestimmte Wirtschaftszweige und die Ausübung von Marktregulierungsaufgaben übertragen wurde. Zu diesen Einrichtungen zählen insbesondere die Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit, die Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH, die Energie-Control GmbH, die Kommunikationsbehörde Austria, die Finanzmarktaufsicht und die Bundeswettbewerbsbehörde.

Staatliche Stellen auf Landes- und Gemeindeebene

Auf Landes- und Gemeindeebene bestehen zahlreiche allgemeine Serviceeinrichtungen, die vor allem Wegweiserfunktionen wahrnehmen (zB als Bürgerservicestellen), landesrechtlich eingerichtete öffentlich-rechtliche Interessenvertretungen (zB für Familien- oder Jugendangelegenheiten⁴) bzw. mit der Wahrnehmung bestimmter öffentlicher Interessen betraute Einrichtungen (zB Umweltschutzämter) und teilweise auch Untersuchungs- und Prüfanstalten. Diese Einrichtungen stehen vielfach in Kontakt mit Konsumentenschutzeinrichtungen im engeren Sinne und bilden ein wesentliches Netz für themen- oder zielgruppenspezifische Verbraucherarbeit, ohne selbst Aufgaben einer Konsumentenschutzeinrichtung zu übernehmen. Schließlich sind im Bereich der Sozialverwaltung wesentliche Querbezüge gegeben, insbesondere in der Schuldnerberatung, die zB in Wien und Vorarlberg (überwiegend) im Rahmen der allgemeinen Sozialdienste erbracht wird.

⁴ Insbesondere die Kinder- und Jugendanwaltschaften der Länder sind hier hervorzuheben.

Private Institutionen / Organisationen

Sowohl Selbstorganisationen (Jugend-, Behinderten- oder Pensionistenorganisationen) als auch Fremdorganisationen (etwa Beratungseinrichtungen im Migrationsbereich) weisen Berührungspunkte zu Konsumentenschutzeinrichtungen im engeren Sinne auf und sind als wesentliche Stakeholder im Bereich der Konsumenteninteressenvertretung anzusehen. Mit Ausnahme von Pensionistenorganisationen, die in den vergangenen Jahren ihr Profil in der Vertretung der Interessen ihrer Mitglieder als KonsumentInnen deutlich geschärft haben, werden Konsumentenschutzangelegenheiten jedoch nur punktuell und anlassbezogen aufgegriffen.

Einrichtungen der Selbstregulierung der Wirtschaft, brancheninterner Schlichtung oder Ombudssysteme haben in Österreich für den Bereich des Konsumentenschutzes nur vereinzelt Bedeutung erlangt (zB Fertighaus-Ombudsman, Beschwerdestelle des Versicherungsverbandes, Werberat). Ähnliches gilt für Schlichtungsstellen, die überwiegend⁵ nur geringe Fallzahlen aufweisen, wobei die meisten Angelegenheiten im Vorfeld geregelt werden.

Medien

Den Medien kommt nicht nur eine wesentliche Funktion bei der Information der KonsumentInnen über die Tätigkeit von Konsumentenschutzeinrichtungen zu, sondern diese übernehmen in manchen Bereichen selbst Aufgaben im Konsumentenschutzbereich. Von den dedizierten Verbraucherinformationszeitschriften, vor allem dem vom Verein für Konsumenteninformation herausgegebenen Testmagazin „Konsument“, abgesehen, betrifft dies insbesondere spezialisierte Sendungen in Hörfunk (help - das Konsumentenmagazin) und Fernsehen (help-TV, „Gut beraten Österreich“), sowie Ombudsmann-Redaktionen in Printmedien.

„Stakeholder“

Unter Konsumentenschutzeinrichtungen werden Einrichtungen verstanden, die selbst aktiv Konsumentenberatung oder Konsumenteninformation anbieten, oder die sich für die Interessen der KonsumentInnen – in dieser spezifischen Rolle als TeilnehmerInnen am Waren- und Dienstleistungsaustausch – einsetzen, sei es durch interessenpolitische Arbeit, Wahrnehmung kollektiver Interessen oder durch konkrete Unterstützung bei der Durchsetzung individueller Ansprüche. Neben diesen Einrichtungen sind aber auch zahlreiche andere Institutionen und Organisationen an Konsumentenschutzfragen

⁵ Ausnahmen bilden die RTR-GmbH im Telekommunikationsbereich sowie die Schlichtungs- oder Schiedsstellen im medizinischen Bereich.

interessiert und/oder von der Umsetzung konsumentenpolitischer Maßnahmen betroffen. Diese Einrichtungen sind als Stakeholder von wesentlicher Bedeutung für den Erfolg der Konsumentenpolitik und daher in Planungs- und Konsultationsprozesse bei der Politik- und Programmentwicklung wie auch bei der Vorbereitung legislativer Maßnahmen mit einzubeziehen.

Die wesentlichsten Stakeholder in diesem Sinne sind die Sozialpartnerorganisationen, zumal Konsumentenpolitik in Österreich ein traditionell sozialpartnerschaftlich geprägtes Handlungsfeld darstellt. Weitere wichtige Stakeholder sind auch die (weiteren) Interessenorganisationen der Anbieterseite, insbesondere die gesetzlichen Vertretungen der freien Berufe und freiwillige Wirtschafts- und Berufsvereinigungen, sowie – je nach den konkreten konsumentenpolitischen Vorhaben – allenfalls betroffene zivilgesellschaftliche Organisationen. Auch Umweltorganisationen – ebenso wie Einrichtungen, die sich für nachhaltigen Konsum, fairen Handel oder Tierschutzangelegenheiten einsetzen – sind als Stakeholder und mögliche themenspezifische Kooperationspartner anzusehen.

4. Bestandsaufnahme

In methodischer Hinsicht wurde zur Behandlung der Aufgabenstellung der Studie auf einen Mix aus qualitativen und quantitativen Instrumenten gesetzt. Zentraler Ansatzpunkt war dabei die umfassende Berücksichtigung der Kenntnisse, Erfahrungen und Erwartungen der Betroffenen, wobei neben den unmittelbar im Konsumentenschutzbereich tätigen Personen und Einrichtungen insbesondere auch VertreterInnen gesellschaftlich relevanter Gruppen und VertreterInnen von Einrichtungen mit besonderer Nahebeziehung zum Konsumentenschutz einbezogen wurden. Als wesentliche Instrumente wurden Tiefeninterviews, ExpertInnen-Panels, Befragungen von Opinionleadern, Unternehmen und KonsumentInnen, eine Online-Befragung sowie eine *future search factory* eingesetzt.

Die Ergebnisse der entsprechend dem Studienauftrag vorgenommenen Bestandsaufnahme der möglichen Verbesserungspotentiale lassen sich im Wesentlichen folgendermaßen zusammenfassen:

- Beratung und Information der KonsumentInnen sind durch gut funktionierende, im Wesentlichen flächendeckende Konsumenteneinrichtungen weitgehend gesichert; in diesem Bereich ist keine Neuschaffung von Einrichtungen, sondern die Sicherstellung eines bundesweit möglichst einheitlichen Zugangs sowie die Identifikation und

Adressierung spezifischer Informationsbedarfe bislang weniger versorgter Zielgruppen angezeigt;

- Bei der institutionenübergreifenden Kommunikation auf Bundesebene besteht Handlungsbedarf, um die Potenziale der einzelnen Konsumentenschutzeinrichtungen optimal nutzbar zu machen und den abgestimmten Ressourceneinsatz zu verbessern; hierfür sind strukturelle Verantwortlichkeiten festzumachen;
- Die Fokussierung und klare Kommunikation der strategischen Ausrichtung der Konsumentenpolitik durch das Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz könnte zu einer Neubewertung der eigenen Beratungstätigkeit und der Gewichtung der strategischen und operativen Aufgabenfelder sowie zu einer Klärung der Rolle als Mitglied im Verein für Konsumenteninformation führen;
- Die auf Grund der EU-Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz zu treffenden innerstaatlichen Maßnahmen – insbesondere zur Benennung der zentralen Verbindungsstelle sowie der zuständigen Behörde(n) – bieten die Chance, effizientere Kooperations- und Koordinationsmechanismen im Bereich der Vollziehung von Konsumentenschutzvorschriften einzurichten und diese auch für die Gewährleistung eines verbesserten Informationsflusses zwischen den auf Bundes- und Landesebene mit Konsumentenschutz befassten Behörden nutzbar zu machen;
- Im Bereich der Rechtsdurchsetzung ausschließlich privatrechtlich geschützter Verbraucherinteressen ist die aktuelle Organisationsform des Konsumentenschutzes geprägt durch ein überwiegend kontradiktorisch ausgerichtetes Vorgehen, in dem für Mechanismen außergerichtlicher Streitbeilegung wenig Raum bleibt; die bestehenden Schlichtungseinrichtungen verfügen meist über einen geringen Bekanntheitsgrad; eine Neuausrichtung der Organisationsform des Konsumentenschutzes könnte den Bereich der außergerichtlichen Streitbeilegung deutlicher akzentuieren und demonstrativ stärken.

5. Vorschläge zur Neuordnung

Zentrales Ergebnis der Studie sind Optionen für weitere Schritte des Bundesministeriums für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz im Rahmen einer Neuausrichtung der Organisationsform des Konsumentenschutzes in Österreich. Dabei wurden als Ansatzpunkte für eine Neuausrichtung im Wesentlichen folgende Aspekte identifiziert:

- Fokussierung des Bundesministeriums für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz auf strategische Angelegenheiten der Konsumentenpolitik (einschließlich der Wahrnehmung der Koordinierungsaufgaben auf Regierungsebene) und Entlastung von Detailaufgaben, insbesondere in der Einzelfallberatung.

- Zu den strategischen Aufgaben zählen im Wesentlichen:
 - die langfristige Planung sowie die Vorbereitung und Abstimmung einer kohärenten Verbraucherpolitik der Bundesregierung;
 - die Vorbereitung (bzw. Mitwirkung an der Vorbereitung) legislativer Maßnahmen auf Bundesebene;
 - die Mitwirkung an legislativen und politischen Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene;
 - die Sicherstellung der Anhörung und Einbeziehung der betroffenen Interessen bei der Gestaltung der Verbraucherpolitik;
 - die Wahrnehmung der wesentlichen Aufgaben nach der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz sowie einer aktiven Vermittlungsfunktion für die Kooperation aller mit Konsumentenschutzangelegenheiten befassten behördlichen Einrichtungen auch im Rahmen der innerstaatlichen Vollziehung;
 - die Wahrnehmung der Gewährleistungsfunktion für die Durchsetzung kollektiver Verbraucherinteressen und für ein ausreichendes Grundangebot an Information und Beratung, dies in Zusammenwirken mit Ländern, Arbeiterkammern, Verein für Konsumenteninformation und weiteren Konsumentenschutzeinrichtungen.

- Verbesserung der Übersichtlichkeit des Angebotes an Beratungs-, Informations- und Bildungsangeboten für VerbraucherInnen, MultiplikatorInnen und UnternehmerInnen;
- Aufwertung und Attraktivierung des Angebotes an außergerichtlichen Streitbeilegungsmechanismen;
- Verbesserung der Kommunikation und Information zwischen den mit Konsumentenschutz befassten Einrichtungen und Nutzung von Synergiepotenzialen.
- In struktureller Hinsicht wird für die Neuordnung die Einführung einer zentralen Konsumentenschutzanwaltschaft im Verantwortungsbereich des BMSG, jedoch unter organisatorischer Anbindung im VKI, als Informationsdrehscheibe und Vernetzungsstelle für Konsumentenschutzeinrichtungen und Kompetenzzentrum für Schlichtung und Rechtsdurchsetzung vorgeschlagen.

Wesentliche Aufgaben bzw. Tätigkeitsfelder der Konsumentenschutzanwaltschaft wären zB:

- aktuelle, institutionenübergreifende Information über Aufgaben, Tätigkeit und konkretes Leistungsangebot der Konsumentenschutzeinrichtungen;
- Informationsdrehscheibe für Publikationen und Materialien;
- Drehscheibe für den allgemeinen Informationsfluss und fachlichen Austausch zwischen allen Konsumentenschutzeinrichtungen;
- Informationsvermittlung in EU-Angelegenheiten für Konsumentenschutzeinrichtungen;
- Information über Selbst- und Ko-Regulierungseinrichtungen;
- Unterstützung des BMSG im Kontakt mit den Konsumentenschutzeinrichtungen;
- Kompetenzzentrum für außergerichtliche Streitbeilegung in Konsumentenangelegenheiten;
- Förderung des Einsatzes alternativer Streitbeilegungsmechanismen;

- Durchsetzung rechtlich geschützter kollektiver Interessen von KonsumentInnen;
 - Aufgaben der Europäischen Verbraucherberatung;
 - Vorschläge zur Weiterentwicklung des Konsumentenschutzes.
- Um die derzeitige Pattstellung im VKI aufzulösen, wird dem BMSG vorgeschlagen, die außerordentliche Mitgliedschaft aufzugeben und statt dessen Werkverträge bzw. Förderungsvereinbarungen mit klaren Vorgaben abzuschließen. Dies könnte insbesondere auch die Einrichtung der Konsumentenschutzanwaltschaft betreffen, die auch im VKI angesiedelt sein könnte.

Ein vollständiger Bruch mit der bisherigen Organisationsstruktur wird damit nicht empfohlen: weder die unmittelbare „Verstaatlichung“ des Konsumentenschutzes (Organisation nach nordischem Vorbild), noch eine Zurückdrängung der gegenwärtig dominierenden Fremdorganisationsformen zugunsten (ausschließlich) einer autonomen, mitgliederbasierten und -finanzierten Verbraucherorganisation (Organisation nach niederländischem Vorbild) stellt ein geeignetes Modell für die Organisationsform des Konsumentenschutzes in Österreich dar.

Für einen vollständigen Systembruch besteht angesichts des grundsätzlich guten Funktionierens der Konsumentenschutzeinrichtungen kein Anlass. Die Vorschläge beziehen sich auf wesentliche, realistisch umsetzbare Schritte der Weiterentwicklung, mit denen der Wirkungsgrad des Konsumentenschutzes in Österreich durch organisatorische Maßnahmen optimiert werden kann.