

Auszug aus

Denkschrift 2020

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 14

Förderung der Verbraucherzentrale
Baden-Württemberg



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 08: Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz

Förderung der Verbraucherzentrale Baden- Württemberg (Kapitel 0803)

Die Verbraucherzentrale Baden-Württemberg musste von 2016 bis 2019 in einzelnen Jahren bis zu 400.000 Euro Landesförderung zurückzahlen, weil sie die Mittel nicht wie geplant ausgeben konnte. Dies entsprach 10 Prozent des jährlichen Förderbetrags.

Das Förderverfahren sollte beschleunigt werden. Das Land sollte als wesentlicher Finanzgeber dafür sorgen, dass die Verbraucherzentrale künftig Kennzahlen ermittelt und ihren Geschäftsbereich damit effizienter gestaltet. Der kommunale Finanzierungsbeitrag sollte erhöht und das Preisniveau für die Leistungen der Verbraucherzentrale angehoben werden.

1 Ausgangslage

1.1 Aufgaben der Verbraucherzentrale Baden-Württemberg

Die Verbraucherzentrale Baden-Württemberg (VZ BW) nimmt die Interessen der Verbraucher wahr. Sie verfolgt dabei als eingetragener Verein ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke. Ihre Aufgaben erfüllt sie durch individuelle Beratung und objektive Unterrichtung der Öffentlichkeit. Soweit Verbraucherinteressen verletzt werden, verfolgt sie auch Gesetzesverstöße.

1.2 Organisation und Personalausstattung

2018 hatte die VZ BW 23 ordentliche und mehr als 2.700 fördernde Mitglieder. Ordentliche Mitglieder sind in Baden-Württemberg tätige Verbände und Vereinigungen, die nicht erwerbswirtschaftlich orientiert sind und auch Verbraucherinteressen wahrnehmen. Fördermitglieder sind Einzelpersonen.

Ende 2019 hatte die VZ BW insgesamt 99 Mitarbeiter, davon 36 Vollzeitbeschäftigte, 58 Teilzeitbeschäftigte und 5 Aushilfen. Die Zahl der Vollzeitäquivalente (VZÄ) lag bei 74. Außerdem waren insgesamt 173 Honorarkräfte für die VZ BW tätig.

1.3 Finanzierung und Förderung durch das Land

Von 2016 bis 2018 hatte die VZ BW jährlich durchschnittlich 5,6 Mio. Euro Erträge und Aufwendungen. Die Erträge bestanden weit überwiegend aus institutioneller und Projektförderung des Landes (71 Prozent) und Projektförderung des Bundes (20 Prozent). Die Umsatzerlöse trugen nur mit 0,4 Mio. Euro (6 Prozent) zu den Erträgen bei. Der Finanzierungsbeitrag der Städte und Landkreise, bei denen die VZ BW Beratungsstellen unterhält, ist mit 1 Prozent sehr gering. Die restlichen Erträge entfielen auf Mitgliedsbeiträge, Spenden u. a.

Bei Kapitel 1223 (Zukunftsinvestitionen) ist unter der Titelgruppe 94 (Digitalisierung) mit 79 Einzelmaßnahmen unter Nr. 74 das „Leuchtturmprojekt Digitaler Verbraucherschutz“ enthalten. 2018 und 2019 wurden insgesamt 440.000 Euro für den Ausbau der Online-Beratung bei der VZ BW ausgegeben. Dadurch sollen die Verbraucher künftig deutlich häufiger online beraten und informiert werden. Zum Prüfungszeitpunkt war noch nicht absehbar, welche Auswirkungen dies auf die Arbeitsprozesse und den künftigen Zuwendungsbedarf der VZ BW haben wird.

Für die Jahre 2020/2021 sind weitere 123.000 Euro Haushaltsmittel vorgesehen, um die Digitalisierung weiter voranzutreiben.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlende finanzielle Planungssicherheit

Die institutionelle Förderung durch das Land soll den dauerhaften Bestand und die Unabhängigkeit der VZ BW sichern.

Der Geschäftsbetrieb der VZ BW ist personalintensiv. Daher entfallen drei Viertel ihrer Aufwendungen auf den Personalbereich. Um das Personal insbesondere unter arbeitsrechtlichen Gesichtspunkten vertraglich binden zu können, braucht sie finanzielle Planungssicherheit. Diese war in den vergangenen Jahren nicht ausreichend vorhanden. Beispielsweise stellte die VZ BW ihren Antrag auf die institutionelle Förderung für 2018 erst im Dezember 2017. Das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz erließ den Zuwendungsbescheid nach 9 Monaten im September 2018. In den Jahren 2016 und 2017 erhielt die VZ BW die Zusagen ähnlich spät.

Dadurch stand die endgültige Fördersumme erst 3 Monate vor Ende des Förderzeitraumes fest. Für die Personalbewirtschaftung der VZ BW war dies problematisch. Denn sie verfügt über keine Rücklagen und ist damit auf den Eingang der Fördermittel angewiesen. Allein für die Gehaltszahlungen eines Monats benötigt sie 350.000 Euro Liquidität.

Wenn Mitarbeiter außerplanmäßig ausscheiden, können Stellen oft nicht sofort besetzt werden. Dies führt zu verringerten Beratungsleistungen. Außerdem können die für den Bewilligungszeitraum zugesagten Fördermittel nicht wie geplant ausgegeben werden. Folge ist, dass sie teilweise zurückgezahlt werden müssen. So musste die VZ BW für die Jahre 2015 bis 2018 insgesamt 632.000 Euro der institutionellen Förderung zurückzahlen. Allein

2016 musste sie rund 400.000 Euro bzw. 8 Prozent der bewilligten Fördermittel zurückzahlen.

Neben der institutionellen Förderung erhält die VZ BW auch Projektförderungen. Diese erfolgen teilweise für Aufgaben, die vom dauerhaften und institutionell geförderten Geschäftsbetrieb der VZ BW gedeckt werden. Das Nebeneinander von institutioneller und Projektförderung mindert die finanzielle Transparenz und die Planungssicherheit für die VZ BW.

Parallel zur Prüfung des Rechnungshofs wurde eine Landtagsanfrage (Landtagsdrucksache 16/6842) zur langfristigen Planungssicherheit für die Verbraucherzentrale gestellt. Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme darauf zugesagt, es werde im Anschluss an die Verabschiedung des Haushalts 2020/2021 die Möglichkeit einer mehrjährigen Vereinbarung über die Zusammenarbeit der VZ BW mit dem Land sowie über die Höhe der institutionellen Förderung prüfen.

2.2 Das Beratungsstellennetz passt nicht zum Personalbestand

Nach der Vereinssatzung erfüllt die VZ BW ihre Aufgaben auch mit Verbraucherberatungsstellen. In diesen können die Verbraucher individuell beraten, objektiv unterrichtet und unterstützt werden. Die Zahl der Beratungsstellen ist in den letzten Jahrzehnten erheblich zurückgegangen. Bis Mitte der Neunzigerjahre verfügte die VZ BW noch über 28 Beratungsstellen. Aktuell sind es nur noch 12.

Abbildung: Beratungsstellen in Baden-Württemberg



Quelle: Verbraucherzentrale Baden-Württemberg.

Das Personal der VZ BW wird überwiegend für zentrale Aufgaben eingesetzt. Ende 2019 waren dies 43 VZÄ von den insgesamt 74 VZÄ. Nur 31 VZÄ sind in den Beratungsstellen eingesetzt, davon wiederum 10 VZÄ in der Beratungsstelle Stuttgart. Dies führte dazu, dass die anderen

11 Beratungsstellen nur Personal im Umfang zwischen 0,5 und 3,5 VZÄ eingesetzt hatten.

Obwohl die digitalen Angebote erfolgreich ausgebaut wurden, sieht die VZ BW örtliche Beratungsstellen in erreichbarer Entfernung für die Verbraucher als notwendig an. Die Hälfte der Beratungsstellen ist allerdings mit einem Personalbestand von weniger als 2 VZÄ ausgestattet. Diese können deshalb nur ein sehr eingeschränktes Beratungsangebot anbieten. Beispielsweise haben diese Beratungsstellen wöchentlich nur zwischen 4 und 10 Stunden geöffnet.

2.3 Finanzielle Beteiligung der Kommunen äußerst gering

Obwohl Verbraucherberatungsstellen das Angebot an Beratung in Städten und Landkreisen bereichern, beträgt der Finanzierungsanteil der Kommunen an den Erträgen der VZ BW nur 1 Prozent.

In allen Ländern sind Verbraucherzentralen eingerichtet. Deshalb haben wir die kommunale Förderung der VZ BW mit den Nachbarländern verglichen. Zusätzlich ist die VZ Nordrhein-Westfalen als Beispiel für eine finanziell großzügig ausgestattete Verbraucherzentrale dargestellt.

Tabelle 1: Kommunale Mitfinanzierung im Ländervergleich 2018

Verbraucherzentrale	Gesamteinnahmen (in Euro)	Kommunale Förderung (in Euro)	Anteil der kommunalen Mittel (in Prozent)	Anteil der Landesmittel (in Prozent)
Baden-Württemberg	5.904.897	56.448	1	69
Bayern	6.326.781	21.050	0,3	68
Hessen	4.773.270	731.827	15	46
Rheinland-Pfalz	5.532.975	62.235	1	70
Nordrhein-Westfalen	47.327.200	10.793.400	23	47

Quelle: Jahresberichte der Verbraucherzentralen, veröffentlicht im Internet, Abruf Ende 2019.

Im Vergleich mit den benachbarten Ländern und der VZ Nordrhein-Westfalen variiert der Finanzierungsanteil der Kommunen an den Erträgen erheblich, von 1 Prozent und weniger in Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz, bis zu 15 Prozent in Hessen und 23 Prozent in Nordrhein-Westfalen. Die Länder mit hoher kommunaler Mitfinanzierung müssen deshalb weniger als 50 Prozent zum Unterhalt ihrer Verbraucherzentralen beisteuern, während Baden-Württemberg und die Länder mit geringer Kommunalbeteiligung knapp 70 Prozent aufbringen müssen.

Falls die Sitzkommunen nicht bereit sind, die Beratungsstellen mitzufinanzieren, sollte die Anzahl der Beratungsstellen reduziert werden.

2.4 Kennzahlen werden ungenügend genutzt

Die Beratungsleistungen der VZ BW sind grundsätzlich kostenpflichtig. Die Preise hierfür wurden nach historischen Vorgaben fortgeschrieben und seit 2012 nicht mehr angepasst. Bei persönlichen Beratungen setzt die VZ BW unabhängig vom Beratungsthema und dem betroffenen Kundenkreis meist einen einheitlichen Minutenpreis von 1,10 Euro an.

Zwar führt die VZ BW Statistiken über ihre Tätigkeit. Daraus ergibt sich beispielsweise, dass sie jährlich 67.000 Verbraucherkontakte hat, aus denen 16.000 Beratungen entstehen. Zusätzlich werden jährlich mehr als 400 Vorträge organisiert und gehalten und 1.000 Beiträge für öffentliche Medien erstellt. Jedoch ermittelt die VZ BW keine betriebswirtschaftlichen Kennzahlen, auf deren Basis sie ihre Preise kalkulieren könnte.

Wir haben die 2018 durchgeführten Beratungen, die erzielten Erlöse hieraus und den Personaleinsatz hierfür in Relation gesetzt, um Anhaltspunkte für steuerungsrelevante Kennzahlen zu erhalten.

Tabelle 2: Kennzahlen für die Verbraucherzentrale Baden-Württemberg 2018

Sachverhalt	Parameter	Kennzahl
Personaleinsatz für Beratungen: 23 VZÄ	Beratungen: 16.069	699 Beratungen/Jahr und VZÄ (3,5 Beratungen/Arbeitstag)
Personaleinsatz für Beratungen: 23 VZÄ	Erwirtschaftete Erträge durch VZ BW-Mitarbeiter: 222.174 Euro	9.660 Euro Erträge/VZÄ
Erwirtschaftete Erträge durch VZ BW-Mitarbeiter: 222.174 Euro	Beratungen: 16.069	14 Euro Erträge/Beratung

Nach den Angaben der VZ BW werden in den Beratungsstellen zwar 31 VZÄ eingesetzt, aber nur mit 23 VZÄ kostenpflichtige Beratungsleistungen erbracht. Bezogen auf das gesamte Personal mit 74 VZÄ (ohne Honorarkräfte) entspricht dies einem Drittel der Personalkapazität. Je VZÄ erfolgten 699 Beratungen im Jahr bzw. 3,5 Beratungen je Arbeitstag. Durch Beratungen wurden je VZÄ 7.200 Euro Erträge im Jahr erzielt.

Gerade um die Kommunen zu gewinnen, einen höheren finanziellen Beitrag für die VZ BW zu zahlen, sollten die Leistungen der VZ BW mit Kennzahlen transparent dargestellt werden.

3 Empfehlungen

In seine zugesagten Verhandlungen zur Förderung der Verbraucherzentrale sollte das Ministerium folgende Empfehlungen einbeziehen.

3.1 Planbarkeit der Geschäftstätigkeit verbessern

Die Förderung der VZ BW sollte auf eine besser planbare, mittelfristige Grundlage gestellt werden. Dazu sollte die VZ BW die Förderanträge frühzeitig stellen, das Ministerium sollte die Bescheide zeitnah erlassen. Der Bewilligungszeitraum bei der institutionellen Förderung könnte auf 2 Jahre ausgedehnt werden. Die Projektförderungen, die Daueraufgaben betreffen, sollten in die institutionelle Förderung integriert werden.

3.2 Organisationsstruktur straffen und Sitzkommunen beteiligen

Die Organisationsstruktur sollte künftig dem vorgesehenen Ausbau von Online-Beratung und Online-Information Rechnung tragen. Die Beratungsstellen sollten parallel konsolidiert werden. Dazu sollte das Ministerium mit den Sitzkommunen verhandeln, damit eine finanzielle Beteiligung in angemessener Höhe erreicht werden kann. Andernfalls sollte die Anzahl der Beratungsstellen reduziert werden.

3.3 Kennzahlen entwickeln, Preise für Beratungs- und Informationsleistungen anpassen

Für die VZ BW sollten Kennzahlen ermittelt werden. Damit könnte der Geschäftsbetrieb im Sinne hoher Effizienz gesteuert werden. Die Kennzahlen würden die Leistungen und die hierfür erforderlichen Aufwände transparent machen.

Die VZ BW sollte die Kosten ihrer Leistungen auf Basis betriebswirtschaftlicher Kennzahlen kalkulieren und die Preisstruktur nach einheitlichen Kriterien differenzieren. Das Preisniveau sollte angehoben werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz teilt mit, es werde die Möglichkeit einer mehrjährigen Vereinbarung über die Zusammenarbeit mit der VZ BW und zur mittelfristigen Entwicklung der Fördermittel prüfen. Außerdem werde es gemeinsam mit der VZ BW prüfen, ob es für eine bessere Planbarkeit des Geschäftsbetriebs sinnvoll ist, den Bewilligungszeitraum der Förderung auf 2 Jahre zu erweitern. Weiterhin beabsichtige das Ministerium, aufgrund der Empfehlung des Rechnungshofs die Projektförderungen weitgehend in die institutionelle Förderung zu integrieren. Auch die Anregungen des Rechnungshofs zu Kennzahlen bezüglich der Kosten und der Erträge der Beratungsprodukte werde es berücksichtigen und sich im Rahmen seiner Möglichkeiten für eine Überprüfung der bestehenden Preise einsetzen.

Das Ministerium werde auf die kommunalen Landesverbände zugehen, um eine finanzielle Beteiligung der Kommunen in angemessener Höhe zu erreichen.