

# VERBRAUCHERPOLITIK

Heiko Steffens

Von der

**Arbeitsgemeinschaft der  
Verbraucherverbände  
AgV**

zum

**Verbraucherzentrale  
Bundesverband  
vzbv**

Strukturreform von 1995-2001

Bonn/Berlin 2018



Heiko Steffens

Von der  
**Arbeitsgemeinschaft der  
Verbraucherverbände AgV**

zum

**Verbraucherzentrale  
Bundesverband vzbv**

Strukturreform von 1995-2001

*Geburtstagsausgabe mit Sonderseite 47*

## Impressum

Originalausgabe im Eigenverlag  
Edition: Parallelogramm der Kräfte

Redaktionelle Unterstützung: Ileana von Puttkamer

1. Auflage 2018

© Heiko Steffens ([steffens.heiko@tu-berlin.de](mailto:steffens.heiko@tu-berlin.de))

Jede Verwertung des Werkes und seiner Teile  
ist nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Autors erlaubt.  
Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen  
sowie die Einspeicherung und Verarbeitung  
in elektronischen, akustischen und audiovisuellen Medien.

## Inhalt

	Seite
Einleitung	6
Tiefstart zur Reform	8
Wie die Eingriffe AgV-intern administriert wurden	11
<i>Exkurs 1: Massenmitgliedschaft und Finanzierung</i>	17
<i>Exkurs 2: Legitimation durch Vertrauen</i>	21
Strukturreform auf der Zielgeraden	23
Gründung des vzbv	28
Verbraucherverbände fordern ministerielle Strukturreform	33
Nachwort	37
Anhang	
1. Organisationsplan der AgV	38
2. AgV-Präsidium	39
3. Aus AgV-Jahresberichten	40
4. Statement zur Evaluierung des vzbv	43
Quellenverzeichnis	44
Abkürzungsverzeichnis	46

## Einleitung

Dieser Bericht stellt markante Schritte einer vom Bundesministerium für Wirtschaft auf den Weg gebrachten Reform dar, die nach etwa vier Jahren Bauzeit zur Gründung des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv) und zur Verschmelzung von drei - bis dahin rechtlich und wirtschaftlich eigenständigen - Verbraucherorganisationen mit dem vzbv führte. An sich sind Strukturreformen, die zu Änderungen der Satzung, zu neuen Führungskonzepten, anderen Aufbau- und Ablauforganisationen usw. führen, nichts Besonderes. Viele Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände haben im Laufe ihrer wechselvollen Geschichte solche Veränderungen immer wieder selbstbestimmt gestaltet oder fremdbestimmt erledigen müssen. Auch die in diesem Bericht nachgezeichnete Strukturreform suchte und fand ihren Kurs zwischen Selbst- und Fremdbestimmung.

Unter der Überschrift „Tiefstart zur Reform“ befasst sich der erste Abschnitt mit dem enormen Rechtfertigungs- und Handlungsdruck, der Mitte der 1990er Jahre im Außen- und Innenverhältnis auf der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e.V. lastete. Auslösende Faktoren dieses Drucks waren an erster Stelle ein vom Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) vorgelegtes Gutachten des Instituts für Wirtschaftsforschung (ifo-Gutachten) über Alternativen zur öffentlichen Finanzierung der Verbraucherorganisationen und ein Prüfbericht des Bundesrechnungshofs. Der zweite Abschnitt „Wie die Eingriffe AgV-intern administriert wurden“ versucht, die Grundlagen für Stärken und Schwächen in den innerverbandlichen Stimmungs- und Kräfteverhältnissen zu skizzieren, um die Erfolgchancen der durch das ifo-Gutachten empfohlenen Gesamtreform des Systems der Verbraucherorganisationen abschätzen zu können. Hauptziel der Reform und höchste Priorität sollte die Steigerung der Eigenfinanzierung möglichst über massenhafte Einzelmitgliedschaften von Verbrauchern sein. Der dritte Teil knüpft daran an und beleuchtet dieses Problem aus theoretischer und erfahrungswissenschaftlicher Sicht in einem Exkurs, der auch keine Antwort auf die Frage zu geben vermag, wie das Ideal der Selbstorganisation der Verbraucher aus dem Ideenhimmel zivilgesellschaftlicher Bürgerbeteiligung auf die Bürgersteige des Verbraucheralltags heruntergeholt werden kann. Der anschließende Exkurs ergänzt diese schwierige Frage durch Wiedergabe von empirischen Befunden zum Vertrauen der Bevölkerung in Verbraucherschutzorganisationen. Der Teil „Strukturreform auf der Zielgerade“ dann ist das Herzstück des gesamten Berichts, denn er stellt sich die Aufgabe, die wesentlichen Fortschritte des Reformprozesses in Kurzform wiederzugeben und dabei auch die Abhängigkeiten vom und die Interaktionen mit dem zuständigen Ministerium deutlich zu machen. Zu den behandelten Themen gehören die Einrichtung und personelle Zusammensetzung des Lenkungsausschusses, der erste Entwurf eines konzeptionellen Selbstverständnisses

des neuen Bundesverbandes, eine tabellarische Übersicht über die wichtigsten Reformschritte im Jahr 2000 sowie die Einsetzung eines Gründungssekretariats.

Im weiteren Abschnitt steht die Gründung des vzbv im Zentrum und die etwa ein halbes Jahr später erfolgte vereinsrechtliche Verschmelzung von AgV, VSV und VI mit dem vzbv.

Was weder in der Phase des Tiefstarts zu Beginn noch bei der Gründung des vzbv vorauszusehen war und was auch keiner gewagt hätte, zu Gunsten der Strukturreform zu inszenieren, ereignete sich dann im November 2000. Die große Politik benötigte zur Bewältigung der BSE-Krise auf Bundesebene - natürlich nicht nur dort - dringend eine schlagkräftige Verbraucherorganisation - und fand sie im vzbv. Die AgV erkannte die Zeichen der Zeit und forderte ein eigenes Verbraucherschutzministerium. vzbv und AgV veranstalteten gemeinsam und erstmalig im Zeitrahmen der Grünen Woche eine Pressekonferenz und präsentierten einen Forderungskatalog, mit dem sich die Verbraucherorganisationen wieder kämpferisch aufstellten und nun ihrerseits strukturelle Reformen in der staatlichen Verbraucherpolitik anmahnten. Im Anhang finden sich folgende Dokumente: Organisationsplan der AgV 1999; Zusammensetzung des AgV-Präsidiums; Beispiele aus AgV-Jahresberichten 1995-2000; Statement zur Evaluation der Organisationsstruktur des vzbv von 2004.

Die Absicht der Niederschrift eines solchen Berichts als Dokument einer historischen Phase von großer Bedeutung für die Geschichte der Verbraucherorganisationen in Deutschland entstand bereits Ende 2001. Der entscheidende Motivationsschub stellte sich allerdings erst bei der Lektüre des Buches „Verbraucherpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Geschichte des westdeutschen Konsumtionsregimes, 1945-1975“ von Kevin Rick (Rick, K., 2018) ein, der bei seinen Recherchen im Bundesarchiv in Koblenz Dokumente und Quellen der Zeitgeschichte erschließt und dabei echte Schätze hebt. Es wäre sehr reizvoll, die Strukturreform von 1995-2001 mit ähnlichen Vorgängen in der Frühgeschichte von 1945-1975 zu vergleichen.

Mein besonderer Dank gilt dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, dessen Unterstützung mir die Nutzung des Bundesarchivs ermöglichte. Alle anderen Quellen befinden sich in meinem persönlichen Archiv.

Beim knappen Umfang dieses Berichts kann es nicht ausbleiben, dass viele Dinge nur kurz oder gar nicht angerissen werden, die im Verlauf des Reformprozesses große Bedeutung hatten, zum Beispiel „Service GmbH“, „Virtuelles Unternehmen“, Abbau der Zahl von Gremien und Ehrenämtern, Verlust von herausragenden Führungspositionen (Vorstand, Geschäftsführer\*in), Sozialplan. Der hier vorgelegte Bericht kann und will nicht mehr sein als eine Power Point Präsentation. Vielleicht fallen Impulse auf fruchtbaren Boden und werden in einer oder mehreren Forschungsarbeiten zu detaillierten Rekonstruktionen und Analysen der realen Reformprozesse umgewandelt. Alles in allem bitte ich um Nachsicht für

selbstverschuldete Fehler und Unterschätzung von Bedeutsamem, für eine eher journalistische als streng akademische Diktion.

Übrigens teilten vom Anfang bis zum Ende der Strukturreform die Akteure die Überzeugung, „das kein Vorhaben schwieriger in der Ausführung, unsicherer hinsichtlich seines Erfolges und gefährlicher bei seiner Verwirklichung ist, als eine neue Ordnung (Organisation - H.St.) einzuführen“ (Machiavelli, N., zit. nach Arendt, H., 2018, S. 35).

## **Tiefstart zur Reform**

Im Jahr 1995 erteilte das Referat Verbraucherpolitik unter Leitung von Ministerialrat Max Wiest im Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) dem Münchener ifo-Institut für Wirtschaftsforschung einen Forschungsauftrag mit dem Thema „Finanzierung der Verbraucherorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland“ unter der Fragestellung: „Gibt es Alternativen zum bestehenden System?“. Mit der Vorlage dieses Gutachtens im Jahr 1996 begann die mit Fug und Recht als Jahrhundertwerk zu bezeichnende Strukturreform 2000, die allerdings in ihrer Startphase bei den Verbraucherorganisationen zunächst erhebliche Verunsicherung um nicht zu sagen Endzeitstimmung auf allen Ebenen auslöste. Wie aus einer bereits im Januar 1994 erfolgten Zuschrift des Leiters des Referats Verbraucherpolitik an den Wirtschaftsminister hervorgeht, hatte man dort mit dieser Verunsicherung gerechnet und auch Maßnahmen angedacht, um das Schlimmste zu verhüten.

„Bei der anlaufenden Diskussion sei in den Verbraucherorganisationen (eine Beunruhigung) unvermeidlich. Möglicherweise könnte es notwendig werden, dass BMWi - eventuell durch den Minister selbst - gewisse politische Grundsatzklärungen abgibt, um bei den maßgeblichen Funktionären der Verbraucherorganisationen Verunsicherung abzubauen und die Bereitschaft, sich auf einen Veränderungsprozess einzulassen, zu verstärken, etwa in dem Sinne: Der Bundesminister für Wirtschaft bejaht die Notwendigkeit der Wahrnehmung der Kernfunktionen der verbraucherpolitischen Arbeit; dies sollte soweit wie möglich durch private Träger erfolgen, die in weitest möglichem Umfang sich durch Eigeneinnahmen finanzieren sollen; dabei steht jedoch auch politisch außer Frage, dass auch künftig ein erheblicher Bedarf an öffentlicher Finanzierung abgedeckt werden muss. Ferner ist die Unabhängigkeit der Verbraucherorganisationen und die daraus resultierende Glaubwürdigkeit konstitutives Element unserer Verbraucherpolitik. Allerdings müssen sich die privaten Träger einer Diskussion zur Überprüfung des Finanzierungsmix und der möglichen Optimierung ihrer äußeren und inneren Organisationsstrukturen stellen“ (BMWi, 1994, S.2).



Als dann im Dezember 1996 der Endbericht des ifo-Instituts vorlag, wurde in aller Deutlichkeit erkennbar, dass den bisherigen inneren und äußeren Organisationsstrukturen eine tiefgreifende Reform drohte. Nach kurzer Schockstarre setzte sich bei den maßgeblichen Repräsentanten der beteiligten Mitgliedsverbände ein nachhaltiger und pragmatischer Reformwille durch, der schließlich auch für den Erfolg der Veränderungen ausschlaggebend war. Ende 1996/Anfang 1997 war das allerdings überhaupt nicht vorhersehbar. Im Gegenteil.

Um die Umstände besser nachvollziehen zu können, ist ein Rückblick auf die frühen 1990er Jahre aufschlussreich, der die Auswirkungen des vom Zuwendungsgeber initiierten Reformvorhabens auf die AgV, ihre Mitgliedsverbände und die Belegschaft ansatzhaft verdeutlicht. Diese Jahre waren aus AgV-Sicht eine Zeit großer verbraucherpolitischer Herausforderungen zum Beispiel beim mit öffentlichen Mitteln geförderten Aufbau von Verbraucherzentralen in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (damals „neue“ Bundesländer genannt) sowie im Rahmen der EU-PHARE-Programme in den Mittel- und Osteuropäischen Staaten. Auf der Bundesebene kam es im Zuge der Föderalismus-Debatte, der Forderung nach Subventionsabbau, der Erhöhung von Eigenkapital usw. zu einer folgenschweren finanzpolitischen Neuregelung. Bis Ende 1994 profitierten auch die 16 Verbraucherzentralen von einer „Mitfinanzierung des Bundes, die dann auf Entscheidung des BT-Haushaltsausschusses eingestellt wurde - in den neuen Ländern noch auslaufend bis 2000 oder 2001“ (BMW i, 28.10.1999). Diese finanzverfassungsrechtlich begründete Entscheidung wurde letztlich auch von Mitgliedern als Indiz für Schwächen in der verbraucherpolitischen Interessenvertretung und Lobbyarbeit der AgV gewertet und verschärfte die interne Auseinandersetzung um die Verteilung von Zuwendungen und das Inkasso von Eigeneinnahmen. Unabhängig davon, aber in den Folgen mindestens ebenso verhängnisvoll, lieferte im Jahr 1993 ein von der AgV selbst in Auftrag gegebenes Organisationsgutachten der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft WIBERA (WIBERA, 1993) eine Steilvorlage für den Bundesrechnungshof im darauf folgenden Jahr, der die WIBERA Analyse „dass 34 Mitarbeiter im institutionell geförderten Bereich der Geschäftsstelle [...] ausreichten“ (Bundesrechnungshof 1996, S. 53) bereitwilligst übernahm und diese Personaleinsparung dem BMW i als unabweisable Aufgabe übertrug. Konkret gestaltete sich die Umsetzung so, dass die Personalstellen im institutionell geförderten Bereich der AgV bis zum 31. Dezember 1998 auf 33,8 Stellen reduziert werden mussten.

Die im Jahr 1994 begonnene Prüfung der AgV (als Zuwendungsempfänger des BMW i) durch den Bundesrechnungshof (BRH) ergab darüber hinaus eine Reihe von gravierenden Beanstandungen, die zunächst in der Urfassung des Prüfberichts (Bundesrechnungshof: 1995) als Ergebnisse einer unzureichenden Kontrolle von Organisationsstruktur, Entscheidungsprozessen und der Einhaltung haushaltsrechtlicher Normen durch das BMW i identifiziert wurden. Da die Kritik des BRH direkt an das BMW i gerichtet war und von diesem eine stärkere Kontrolle des

Zuwendungsempfängers verlangte, mögen drei in die Fassung des Prüfberichts für den Bundestag aufgenommene Forderungen als exemplarische Beispiele dienen:

(1) Der BRH „...bleibt bei seiner Auffassung, dass die institutionelle Förderung des Vereins (AgV-H.St.) auf unabweisbare Kernfunktionen zurückgeführt werden sollte; daneben könnten - bei entsprechendem Bundesinteresse - eher Projekte gefördert werden. Eine weitere institutionelle Förderung des Vereins ist nur vertretbar, wenn der Verein eine, nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausgerichtete, effiziente Organisation nachweist. Der BRH erwartet dabei, dass das Bundesministerium die Verwendung der Fördermittel künftig sorgfältig überwacht. Es muss auf die erkannten Mängel zügig reagieren und die erforderlichen Auflagen im Zuwendungsbescheid rechtzeitig erteilen...“;

(2) Der BRH „hält die vom Bundesministerium angekündigte zentrale Überwachung des Verfahrens bei Auftragsvergaben in der Vereinsgeschäftsstelle nicht für ausreichend. Die Konzentration aller Vergaben in einer zentralen Stelle ist zu bevorzugen, da so eine wirksame Bearbeitung gewährleistet und Missbrauch vorgebeugt werden kann...“;

(3) „Das Bundesministerium hat ... eingeräumt, dass der gebotene wirtschaftliche und sparsame Einsatz von Finanzmitteln bis Ende des Jahres 1994 bei dem Zuwendungsempfänger (AgV - H.St.) nicht gewährleistet war... Im konkreten Fall seien sie (Regelungsdefizite - H.St.) nicht von einzelnen verantwortlichen Personen ausgegangen, sondern von Mängeln der Satzung und der Organisation. Das Bundesministerium habe vom Verein verlangt, die vom BRH vorgeschlagenen Satzungsänderungen durchzuführen. Im September 1996 solle die Mitgliederversammlung mit einem entsprechenden Beschlussantrag befasst werden ...“ (Bundesrechnungshof, 1996, S. 53).

Angesichts dieser Vorwürfe der Nichtbeachtung von Regelungsdefiziten bei einem Zuwendungsempfänger befand sich das BMWi in einem Zielkonflikt zwischen der peniblen Umsetzung der restriktiven Vorgaben und den damit verbundenen Risiken für die interne Reputation des Referats für Verbraucherpolitik einerseits und für die im Bundesinteresse liegende Beteiligung der Verbraucherorganisationen an den gesellschafts- und wirtschaftspolitisch hochbedeutsamen Transfer- und Transformationsprozessen (Wiedervereinigung; EURO-Einführung; Vorbereitungen in den Südost- und Mitteleuropäischen Staaten auf den EU-Beitritt) andererseits.

## Wie die Eingriffe AgV-intern administriert wurden

Angesichts des multiplen Drucks durch einen Stellenabbau im Volumen von rund 30 Prozent „verteilt über 3 Haushaltsjahre - Streichung von 12 Stellen und Kürzung der Zuwendung, ferner weitere Auflagen in den Zuwendungsbescheiden“ (BMW, 1999 b), durch einschneidende Kürzungen im Kernhaushalt, in dem insgesamt in den Jahren 1996 und 1997 1,25 Millionen DM gestrichen wurden, sowie in Anbetracht der damit zwangsläufig einhergehenden Verunsicherung der gesamten AgV-Belegschaft, kommt es einem Wunder gleich, dass die vom BMW favorisierte ifo-Gesamtreform nicht die letzten Stunden der AgV einläutete. Im verbandspolitischen Diskurs setzte sich vielmehr als Mehrheitsmeinung die Auffassung durch, das ifo-Konzept als Chance für einen Neuanfang zu begreifen und eine interessenkonforme Umsetzung der Auflagen in Angriff zu nehmen. Diese pragmatische Strategie war durchaus nicht vorhersehbar, denn aus damaliger wie heutiger Sicht kann und konnte man den ministeriellen Coup - auch wenn mit haushaltsrechtlichen und finanzpolitischen Gründen gerechtfertigt - als eine massive Intervention in die Vereinsautonomie verstehen, die den bis dahin geübten demokratischen Pluralismus von professionellen und ehrenamtlichen Funktions- und Entscheidungsträgern einer beispiellosen Bewährungsprobe unterzog. Die AgV-Gremien waren sich des unausweichlichen Verhandlungs- und Handlungsdrucks voll und bewusst und hatten als erstes Zeichen ihres Modernisierungswillens bereits im April 1995 eine Satzungsreform beschlossen, als deren Ergebnis am 1. Juli 1996 eine neue Organisationsstruktur in Kraft gesetzt wurde, die durch „eine Stärkung der hauptamtlichen Geschäftsführung (1 statt 2 Geschäftsführer/innen; Entlastung des Präsidenten von Geschäftsführungsaufgaben - H.St.), flachere Hierarchien und eine flexible und effiziente Struktur der AgV-Geschäftsstelle“ gekennzeichnet war (AgV, vpk, 1996, S. 7). Der institutionelle Weg zu dieser Reform wurde freilich von offenen und latenten Konflikten zwischen den in der aktuellen Satzung als Vereinsorgane institutionalisierten Beiräten überschattet. Die Beiräte waren jeweils für wohlbestimmte Aufgaben zuständig: Der Beirat A (Verbraucherverbände) für den Aufgabenbereich „Verbraucherpolitik und Verbrauchervertretung“; der Beirat B (Verbraucherzentralen) für „Verbraucherberatung und Verbraucherorganisation“. Entsprechend dieser Arbeitsteilung gab es auch zwei Geschäftsbereiche in der AgV, die jeweils von einem/r Geschäftsführer\*in geleitet wurden. In dieser Konzeption konnten sich die beiden Mitgliedsblöcke Beirat A und Beirat B als einander gleichgestellt und durch jeweils einen eigenen/n Geschäftsführer\*in paritätisch vertreten sehen.

In der neuen Satzung war nur noch die Bestellung von einem/r Geschäftsführer\*in vorgesehen und mit dem Ausscheiden von Johannes Jaschick (Beirat A) Anfang 1995 sogleich in die Tat umgesetzt. Dieser satzungsbedingte Statusverlust traf vor allem die Verbände, denen nach dem Ausscheiden ihres langjährigen Geschäftsführers, kein/e Nachfolger\*in mehr zustand.

Das bis dahin verbandsintern aufrechterhaltene Gleichgewicht der Kräfte geriet dadurch in eine prekäre Schiefelage, obwohl auch für den Beirat der Verbraucherzentralen von diesem Tag an mit Anne-Lore Köhne eine nunmehr gemeinsame Geschäftsführerin zuständig war. Ein noch vor der Umsetzung der neuen Satzung stattfindendes, aber bereits hochgradig mit dieser inneren Konfliktspannung aufgeladenes Ereignis war die nach dem altersbedingten Ausscheiden des bis Herbst 1994 amtierenden Präsidenten Helmut Lenders notwendig gewordene Neuwahl.

Zwei Kandidaten stellten sich zur Wahl: Wolfgang Vogt (Vorsitzender des Beirats A, AgV Vizepräsident, seit mindestens 20 Jahren Gremienarbeit in der AgV) und Heiko Steffens (Mitglied des Vorstands der Verbraucherzentrale Berlin, Universitätsprofessor, AgV-Quereinsteiger ohne nennenswerte verbandspolitische Erfahrung). Herr Vogt erzielte die Mehrheit der Stimmen der Verbände; Herr Steffens die Mehrheit der Stimmen der Verbraucherzentralen. Da das für die Präsidentenwahl vorgeschriebene Quorum im ersten Anlauf (mit drei Wahlgängen im Oktober 1994) von keinem der beiden Kandidaten erreicht wurde, und das Tauziehen hinter den Kulissen ergebnislos blieb, war das Amt ein halbes Jahr vakant. Bei den für März 1995 angesetzten Wahlen zog Herr Vogt seine Kandidatur zurück. Herr Steffens erreichte gleich im ersten Wahlgang die erforderliche Stimmenmehrheit und war damit der erste AgV-Präsident, der auch das Ehrenamt eines Vorstandsmitglieds einer Verbraucherzentrale bekleidete. Die Befürchtung, dass nun alle latenten Konflikte ausbrechen würden, erfüllte sich nicht. Auch die Verbandsvertreter wurden von einem pragmatischen Veränderungswillen beseelt, der als Grundlage für die anstehenden gemeinsamen Reformanstrengungen unentbehrlich war. Der entschlossener und letztlich entscheidendere Veränderungswillen war bei den Verbraucherzentralen (VZ) spürbar. Die maßgeblichen Gründe dafür werden in einem Schreiben des BMWi Referats für Verbraucherpolitik widerspiegelt, welches die durch das ifo-Gutachten offenkundig gewordene ‚verbandsinterne Unzufriedenheit und Kritik‘ kurz und prägnant zusammenfasst:

„Die VZ‘n wurden erst Anfang der 70er Jahre Mitglieder der AgV, haben aber dort immer mehr an Einfluß gewonnen, weil sie die Verbraucherarbeit als Hauptaufgabe professionell betreiben. Sie bringen die praktischen Erfahrungen und das Fachwissen in die AgV ein; andererseits benötigen sie zunehmend Serviceleistungen eines Dachverbandes (wie bundesweit konzipierte Vorarbeiten für Verbraucheraufklärung, Beratungshilfen, elektronische Informationsnetze, Entwicklung überregionaler Aktionen und Materialien). Die AgV ist auf diesem Feld nur wenig leistungsfähig, obwohl dafür institutionell und mit Projektmitteln vom BMWi unterstützt; hieran setzt auch Kritik der VZ‘n an. Ebenso ist nach unserer Meinung die verbraucherpolitische Interessenvertretung durch AgV nicht befriedigend (nicht schnell genug, zu wenig aktiv und nachhaltend, wichtige Themen werden manchmal nicht besetzt). AgV führt das auf zu geringe Bundesförderung zurück; nach BMWi-Eindruck liegt es mehr an verbandsinternen

Schwerfälligkeiten in der Kommunikation, der Ressourcenzuteilung und den Verfahren der verbandsinternen ‚demokratischen‘ Meinungsbildung, sowie der zu schwachen Stellung der Geschäftsführung gegenüber den Mitgliedsorganisationen“ (BMWi, 20.01.1999).

Die hier angesprochenen Beispiele von intendierten und realisierten staatlichen Interventionen können allerdings nicht mit größtmöglicher Ausführlichkeit in ihren Verlaufsgeschichten dokumentiert werden. Was auch immer die Ursachen, Gründe und Determinanten waren, für unsere Fokussierung auf die Kernfrage nach den Bedingungen der Möglichkeit einer Gesamtreform kommt es primär auf ihre Wirkung im Sinne einer grundlegenden Veränderung in der Wahrnehmung staatlichen Drucks und Zwangs an. Vieles konnte nicht mehr unter dem Prinzip der Subsidiarität als Verbesserung der arbeitsteiligen Kooperation verklärt werden, sondern wurde als Zwangsmittel mit nachteiligen Folgen für den Freiheitsspielraum der Vereinsautonomie erlebt. Das waren denkbar schlechte motivationale Voraussetzungen für weitere Reformbereitschaft, auch weil der Grenzertrag der organisatorischen Eigenleistungen vom Zuwendungsgeber immer wieder als nicht ausreichend gewertet wurde.

Am 19. Februar 1997 stellte der Referatsleiter des BMWi dem Präsidium der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AgV) die wesentlichen Ergebnisse des sogenannten „ifo-Gutachtens“ vor und eröffnete damit einen Dialog- und Diskussionsprozess, der erst mit der Gründung des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv) im November 2000 seinen Abschluss finden sollte. Das ifo-Gutachten fokussierte sich seinem Forschungsauftrag entsprechend auf die Möglichkeiten und Grenzen einer stärkeren Eigenfinanzierung der Verbraucherorganisationen sowie der diesem Ziel entgegenstehenden institutionellen Gesamtstruktur. Im Einzelnen identifizierte das Gutachten fünf Problembereiche:

- „ - Das Fehlen einer größeren Mitgliederorganisation, die verschiedene verbraucherpolitische Aufgaben in sich vereinen könnte und damit die Voraussetzung für eine längerfristige Mitgliederbindung aufweist.
- Die institutionelle Trennung zwischen einzelwirtschaftlich vergleichsweise lukrativen Aufgaben, wie der Verbraucherinformation (Stiftung Warentest), und vergleichsweise nicht lukrativen Aufgaben, wie der verbraucherpolitischen Interessenvertretung (Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände AgV), dem rechtlichen Verbraucherschutz (Verbraucherschutzverein VSV) und der Verbraucherbildung (Stiftung Verbraucherinstitut VI).
- Die unter föderalen Gesichtspunkten getroffene Unterscheidung zwischen Organisationen auf Bundes- und auf Landesebene, wobei die Verbraucherzentralen alle der oben genannten Teilfunktionen auf Länderebene übernehmen.

- Das wegen der Autonomie der Verbraucher-Zentralen Nichtvorhandensein eines ‚echten‘ Dachverbands mit zentralen bzw. bundesweiten Steuerungs- und Koordinierungskompetenzen.

- Die sich aus der hohen Abhängigkeit von öffentlichen Zuwendungen ergebende enge Bindung an das öffentliche Haushaltsrecht, die im Hinblick auf die Erschließung alternativer Einnahmeinstrumente als kontraproduktiv bewertet wird“ (ifo Institut für Wirtschaftsforschung, 1996, S. 252).

Als Fazit dieser Problemanalyse definierte das ifo-Gutachten drei wirtschaftspolitische Handlungsoptionen:

- „1. Gesamtreform des Systems der Verbraucherorganisationen (unter Einschluss der Stiftung Warentest - H. St.) und seiner Rahmenbedingungen unter dem Gesichtspunkt der Eigenfinanzierung inklusive einer Neubestimmung der Organisation und Arbeitsteilung privater Verbraucherorganisationen...**
- 2. Beibehaltung des bestehenden Systems von Verbraucherorganisationen, bei gleichzeitiger Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Eigenfinanzierung und**
- 3. Beibehaltung des bestehenden Systems ohne Veränderung der Rahmenbedingungen.“**

(ifo, ebenda S. 260).

Das systemverändernde Potenzial der ersten Handlungsoption mit der Bezeichnung „Gesamtreform“ lässt sich ohne die ausführliche Darstellung der „Möglichkeiten und Grenzen alternativer Finanzierungsinstrumente ...“ (ifo, ebenda S. 211 ff.) aus der o.a. Kurzcharakteristik nicht einmal ansatzhaft begreifen. Der internationale Vergleich von Aufgaben und Finanzierung ausgewählter Verbraucherorganisationen in den Niederlanden, Großbritannien und den USA ist ein wichtiger Baustein des ifo-Gutachtens, der zur Beantwortung der Kernfrage nach alternativen Finanzierungsmöglichkeiten eine deutliche Positionsbestimmung leistet. So heißt es im ergebnissichernden Abschnitt „Neue Organisationsmodelle...“ (ifo, ebenda S. 211):

„Einzelmitgliedschaften von Verbrauchern bilden in den untersuchten Ländern des Auslands eine zentrale Säule der Finanzierung von Verbraucherorganisationen. Allerdings ist diese Form der Selbstfinanzierung an bestimmte institutionelle Voraussetzungen gebunden.

In keinem der untersuchten Länder ist - wie in Deutschland - die informationsverbreitende Testorganisation vom politisch und rechtlich aktiven Verbraucherverband getrennt. Aufgrund sowohl der theoretischen Überlegungen als auch der empirischen Beispiele kann die Testorganisation für die Grundfinanzierung eines größeren, aus einzelnen Verbrauchern bestehenden Verbraucherverbands als

unverzichtbar angesehen werden. Nur sie ist in der Lage, die für die Mitgliederbindung in größeren Gruppen nötigen selektiven Anreize zu produzieren“ (ifo, ebenda S. 211).

Die zentrale Rolle der Stiftung Warentest (StiWa) im Rahmen einer Gesamtreform wird in einem Schreiben des Leiters des Referats Verbraucherpolitik an den Bundeswirtschaftsminister betont: „Eine wirklich effiziente Organisation der privaten Verbraucherarbeit muss aus mehreren Gründen die StiWa einbeziehen: Verbraucherinformation durch Druckerzeugnisse - die Domäne der StiWa - und langsam anlaufend durch elektronische Medien, bildet in jeder denkbaren Organisationsform das Hauptpotential der Eigenfinanzierung von privaten Trägern; dieses sollte daher unter Einschluss der StiWa zusammengelegt und dabei das professionelle Knowhow der StiWa einbezogen werden, möglichst auch deren Namen und Leserstamm. Ferner ist Herausgabe einer Mitgliederzeitschrift wichtig für den Versuch der Organisation von Einzelmitgliedern ...“ (BMW, 17.07.1997). Tatsächlich weigerte sich aber die Stiftung Warentest ohne langes Federlesen, die ihr zugedachte Schlüsselrolle zu übernehmen. Das BMW Verbraucherreferat musste eingestehen, dass die StiWa „als Stiftung [...] rechtlich gegen den Willen ihrer Organe nur sehr schwer in andere Organisationsformen gezwungen werden“ könne, andererseits aber über Zuwendungen „im Ernstfall existenzieller Druck auf die Stiftung Warentest ausgeübt werden könnte“ (BMW, 12.08.1998). In der Folgezeit blieb die Stiftung Warentest bei ihrer Weigerung; als Mit-Stifterin der Stiftung Verbraucherinstitut (VI) blieb sie jedoch in einer Nebenrolle und in sicherem Abstand an der Strukturreform beteiligt. Für die anderen Bundesorganisationen AgV, VSV und VI waren Position und Situation weit weniger komfortabel. Die Option einer Gesamtreform der Verbraucherorganisationen stand schließlich weiterhin an der Spitze der Prioritätenliste des BMW, auch wenn ohne Beteiligung der StiWa eine entscheidende Erfolgsbedingung fehlte, die weder durch Anreize noch Auflagen bei den Zuwendungsbedingungen kompensiert werden konnte. Die nachstehende Graphik veranschaulicht und verdeutlicht in wesentlichen Punkten die drei von dem Konzept der Gesamtreform betroffenen Institutionen AgV, VSV und VI um die Zeit von 1998. Nur am Rande bemerkt sei, dass der Verbraucherschutzverein (1966) und die Stiftung Verbraucherinstitut (1978) im Grunde genommen politisch initiierte Ausgründungen der AgV waren.

<b>Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e.V. (AgV) Bonn, Berlin</b>  (Gründungsjahr 1953)		<b>Verbraucherschutz- Verein e.V. (VSV) Berlin</b>  (Gründungsjahr 1966)	<b>Stiftung Verbraucherinstitut (VI) Berlin</b>  (Gründungsjahr 1978)
<u>Kernkompetenz</u>  Verbraucherpolitik		<u>Kernkompetenz</u>  Rechtlicher Verbraucherschutz, Verbandsklagebefugnis	<u>Kernkompetenz</u>  Fortbildung, Verbraucherbildung
<u>Organstruktur</u>  <b>Mitgliederversammlung</b> (18 Verbände, 16 VZ)  <b>Präsidium</b> (Präsident, Geschäftsf., 5 Vertr. Verbände, 5 Vertr. VZ)		<u>Organstruktur</u>  <b>Mitgliederversammlung</b> (AgV, DHB, IfaV, VI, StiWa, 16 VZ)  <b>Verwaltungsrat</b> (5 Mitglieder)  <b>Vorstand</b> (1 Person)	<u>Organstruktur</u>  <b>Verwaltungsrat</b> (2 Stifter, 2. Vertr. VZ, 2 Wissenschaftler)  <b>Vorstand</b> (1 Person)
<b>Beirat A</b>  18 Verbände	<b>Beirat B</b>  16 Verbraucher- zentralen VZ		<b>Beratender Ausschuss</b>  2 Stifter, 3 Vertr. VZ, je 1 Vertr. Bundestagsfraktionen, 3 Vertr. Gewerkschaften, 3 Vertr. Wirtschaft, 3 Vertr. Wissenschaft
<b>Institutionelle Förderung</b>  5,6 Mio. DM; 32,3 Stellen  (Soll 1999)		<b>Institutionelle Förderung</b>  2,07 Mio. DM; 14.5 Stellen  (Soll 1999)	<b>Institutionelle Förderung</b>  3,28 Mio. DM; 16,75 Stellen  (Soll 1999)



## ***Exkurs 1: Massenmitgliedschaft und Finanzierung***

Das Problem der Finanzierung von Organisationen zur Vertretung von Verbraucherinteressen gehört zu den ältesten, komplexesten und folgeschwersten Themen der Verbraucherpolitik. Auch ohne theoretische Höhenflüge und ideologische Purzelbäume gilt gleichsam a priori, dass eine Verbraucherorganisation mit ein paar Millionen natürlicher Personen als eingetragene Mitglieder über eine gesicherte Basislegitimation für ihre verbraucherpolitischen Aktionen und Forderungen verfügen würde. Sie könnte außerdem die benötigten Finanzmittel durch die Mitgliedsbeiträge ihrer Einzelmitglieder erwirtschaften. Gesetzt den Fall, bei einer Meinungsumfrage würde die Frage gestellt, wer die Verbraucherorganisationen denn eigentlich finanzieren sollte (a) die Verbraucher selbst, weil ihre Vorteile groß, die Kosten klein wären; (b) der Staat, weil er seinen Einfluss auf die Verbraucher nicht aufs Spiel setzen will; (c) die Wirtschaft, weil sie geschäftsschädigenden Verbraucherschutz verhindern könnte, würde wahrscheinlich eine Mehrheit der Befragten eine Eigenfinanzierung der Verbraucher befürworten. Die Kontrollfrage, ob sie selbst Mitglied der Verbraucherzentrale in ihrem Bundesland seien, würden sie ebenso wahrscheinlich verneinen. Befragte, denen der Widerspruch zwischen den beiden Antworten auffällt, würden sich korrigieren und die Finanzierung der Verbraucherorganisationen in die öffentliche Hand legen, die sich aus den Töpfen von Mehrwert- und Verbrauchssteuern dazu die Mittel verschafft. Dieses Befragungsszenario ist durchaus nicht trivial. Zur Erklärung der skizzierten Wankelmütigkeit der Verbraucher stellt die verhaltenswissenschaftliche Konsumforschung einen Zusammenhang zwischen den interessenkonformen Leistungen der Verbraucherorganisationen und der Theorie öffentlicher Güter (Kollektivgüter) her. Von der Nutznießung öffentlicher Güter kann niemand ausgeschlossen werden (Nicht-Ausschließbarkeit) und auch ein Beitragszahler erwirbt keine exklusiven Eigentumsrechte am Kollektivgut (Nicht-Rivalität). Wenn man aber die Vorteile eines öffentlichen Gutes genießen kann, beispielsweise vorsorgenden Verbraucherschutz, aufklärende Verbraucherinformation, Kennzeichnungsvorschriften und sonstige Leistungen der organisierten Interessenvertretung der Verbraucher, ohne sich an den Kosten ihrer Erstellung beteiligen zu müssen, dann ergibt sich für das individuelle Kosten-Nutzen-Kalkül ein systematischer Anreiz zum Trittbrettfahren, also zur kostenlosen Nutzung der auch geldwerten Vorteile, die durch Organisationen erkämpft wurden.

Nach diesem Mini-Exkurs in die verhaltenswissenschaftliche Konsumforschung soll der Blick zurück in die 1950er Gründerzeitjahre der Verbraucherorganisationen gehen. Als sich im Jahr 1953 die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AgV) als Verband von Verbänden (juristische Personen) gründete, war diese Verbandslösung im Prinzip ein Verzicht auf das basisdemokratische Fundament einer Mitgliederorganisation (natürliche Personen).

Es ist allerdings den Gründervätern und Gründungsmüttern zugute zu halten, dass sie damals die Erwägungsgründe und die Folgenabschätzungen offenbar gründlich diskutiert haben. Nach Selbstdarstellungen der AgV setzte sich in dieser Grundfrage letztlich die Argumentation ihres Präsidenten Otto Blume durch, der die Organisationsfähigkeit im Bereich der Einkommenserzielung von der Organisationsfähigkeit im Bereich der Einkommensverwendung unterschied: „Während im Bereich der Einkommenserzielung das Interesse von selbstständig und abhängig arbeitenden Produzenten hinreichend ausgeprägt war, um auf der Basis der Einzelmitgliedschaft erfolgreich arbeiten zu können (z.B. bei den Gewerkschaften - H.St.), war dies hinsichtlich der Einkommensverwendung nicht der Fall. Hier reichte die Motivation der Verbraucher nicht aus, um eine schlagkräftige Organisation zu bilden, die als Gegengewicht zu den zahlreichen Wirtschaftsverbänden erfolgreich hätte arbeiten können“ (Blume, O. zit. nach Steffens, H., 2015, S. 491).

Obwohl diese Erkenntnis nicht nur plausibel klingt, sondern auch empirische Evidenz vorweisen kann, blieb die Überwindung der „Fremdorganisation“ der Verbraucher in Verbänden ein Dauerbrenner politischer Akteure. So wurde beispielsweise in einer vom Bundesministerium für Wirtschaft in Auftrag gegebenen „Metaenquête über die Entwicklung der den Verbraucher dienenden Institutionen“ bereits 1975 ein „Trend zu Mitgliedervereinen“ prognostiziert (Metaplan, 1975). Ob es sich wirklich um einen belegbaren Trend oder doch nur um institutionenpolitische Phantasie handelt, bleibt offen. Für letzteres spricht die Vorhersage des Metaplan-Gutachtens: „Kommt es zu zahlreichen Mitgliedervereinen, so wird von ihnen ein Zwang zur Straffung der Verbraucherinstitutionen ausgehen; die AGV wird es übernehmen, auch für die Vereine das Dienstleistungszentrum auf Bundesebene zu sein. Die Einflussmöglichkeiten von Bund und Ländern werden nicht zuletzt wegen der zu erwartenden Eigenfinanzierung der Vereine zurückgehen; dennoch muss bereits jetzt damit begonnen werden, Mitgliedervereine mit staatlicher Hilfe zu gründen und über die ersten Jahre zu fördern, damit es nicht zu einer losgelösten und damit unbeeinflussbaren privaten Verbraucherbewegung kommt“ (ebenda S. 6). Dieses Statement wirft ein bezeichnendes Licht auf die Besorgnis von Bund und Ländern, dass beim Entstehen zahlreicher eigenfinanzierter Mitgliedsvereine und der Wahrnehmung ihrer Interessen in der AgV als Dachverband die Einflussmöglichkeiten von Bund und Ländern schwinden könnten. Was sich angesichts des Dogmas der Selbstorganisation der Verbraucher als Widerspruch darstellt, nämlich die Gründung von Mitgliedervereinen mit staatlicher Hilfe, spricht mit finanziellen Zuwendungen als Anreiz, entpuppt sich bei näherer Betrachtung als Mittel zur Sicherung des staatlichen Einflusses. Die Schlussfolgerung aus dieser Analyse wäre, dass der Staat die Entstehung eigenfinanzierter Verbraucherorganisationen mit Massenmitgliedschaft dadurch verhindern will, dass er die Entstehung von Verbraucherorganisationen durch staatliche Finanzhilfen fördert.

Die von Martiny, A./ Klein. O. bereits 1977 beklagte institutionelle Schwäche: „Die aus öffentlichen Mitteln finanzierten Verbraucherorganisationen sind [...] außerstande, eine Konfliktstrategie anzuwenden. Den Verbraucherorganisationen fehlen weitgehend die institutionellen und die politischen Voraussetzungen, um einen Interessenausgleich zu erkämpfen. Vor allem die starke, mobilisierungsfähige Mitgliederbasis und die darauf beruhende finanzielle und damit auch politische Unabhängigkeit ist [...] nicht vorhanden“ (Martiny, A./Klein, O., 1977, S. 160), lässt sich in Umkehrung der ursprünglichen Intention der Autoren und aus der Regierungsperspektive als Diagnose eines genetischen Defekts und als Bedingung der Möglichkeit von Gängelung deuten. Denn, wenn Verbraucherorganisationen weder konfliktfähig noch organisationsfähig sind, fehlen ihnen alle konstitutiven Elemente einer Verhandlungsmacht gegenüber den Wirtschaftsverbänden und dem Staat (vgl. Scharpf, F., 2002, S. 8).

Bevor wir näher darauf eingehen, sollen die Möglichkeiten und Wahrscheinlichkeiten der Selbstorganisation zunächst noch weiter erörtert werden. Denn, ob solche basisdemokratischen Ideale angesichts realer Verhaltenspräferenzen von Bürgern in ihrer Verbraucherrolle sich überhaupt in realen Organisationsprozessen umsetzen lassen, blieb auch noch in den 1970er Jahren eine offene Frage, deren Antwort sich Wissenschaftler und Politiker aus Forschungsprojekten der empirischen Sozialwissenschaften erhofften. So führte beispielsweise einer der Vordenker der kritischen Theorie der Verbraucherpolitik, Bernd Biervert, mit Kollegen 1979 eine vom Wirtschaftsministerium in Nordrhein-Westfalen beauftragte empirische Untersuchung über „Verbrauchervereine als Form der Selbstorganisation von Verbrauchern in der Bundesrepublik Deutschland“ (Arbeitsgruppe für Verbraucherforschung und Verbraucherpolitik, 1979) durch. Trotz engagiertem Einsatz der Autoren für selbstorganisierte Verbrauchervereine, „... konnte im Rahmen dieser Untersuchung nicht hinreichend geklärt werden, welche Erfolge im Hinblick auf den Stand der Selbstorganisation der Verbraucher [...] erzielt werden können ...“ (ebenda S. 240 ff.). Im Klartext werden damit zumindest große Schwierigkeiten bei der Selbstorganisation eingeräumt. Über die Frage, ob solche Befunde zufällig oder allgemeingültig, Ladenhüter der Vergangenheit sind oder best practice der Zukunft sein werden, lässt sich trefflich streiten; aber neben den strengen Verfahren der empirischen Forschung gehören auch allgemeine Aussagen zur wissenschaftlichen Lehre. Dazu ein Beispiel: In seinem Buch „Aufstieg und Niedergang von Nationen“ von 1991 erklärt Olson, M.: „In keinem größeren Land sind große Gruppen, die keinen Zugang zu selektiven Anreizen haben, allgemein organisiert - die Massen von Konsumenten sind nicht in Konsumentenorganisationen, die Millionen von Steuerzahlern sind nicht in Steuerzahlerorganisationen, die beträchtliche Zahl von Personen mit relativ niedrigem Einkommen sind nicht in Organisationen für die Armen [...]. Diese Gruppen sind so verstreut, dass es für irgendeine nicht staatliche Organisation nicht möglich ist, sie zu zwingen [...]. Auch scheint es keine Quelle für positive selektive Anreize zu geben, die den Individuen in diesen Kategorien einen Anreiz

geben könnte, mit den vielen anderen zu kooperieren, mit denen sie gemeinsame Interessen teilen“ (Olson, M., 1991, S.44).

In einem Artikel über die *Wiederentdeckung der Verbraucherpolitik* aus dem Jahr 2002 resümiert L. Reich: „Kollektive Aktionen der Verbraucher sind [...] vonnöten, um Fehlentwicklungen beim Qualitätswettbewerb zu vermeiden. Diese marktmachtpolitische Schiefelage [...] ist die wirtschaftspolitische Begründung für die staatliche Unterstützung verbraucherpolitischer Interessenvertretungen“ (Reich, L., 2002, S. 292-296). Daraus kann man den Schluss ziehen, dass weder empirische noch theoretische Wissenschaft der Selbstorganisation der Verbraucher große Chancen bei ihrer Verwirklichung einräumen. Das bedeutet aber nicht, dass die Faszination von Selbstorganisation aus dem praktisch-politischen Kontext ins Jenseits der Utopie vertrieben wird. Im praktisch-politischen Kontext entsteht vielmehr eine paradoxe Win-Win-Situation:

Die „gemeinwohlorientierte Politik“ (Scharpf) bzw. der Staat selbst subventioniert bzw. finanziert die „fremdorganisierten“ Verbraucherorganisationen durch institutionelle und/oder projektgebundene Förderung und gleicht damit die durch die mangelhafte Organisierbarkeit der Verbraucher entstehende prekäre Lage der Verbraucherorganisationen aus. Andererseits unterliegen die somit in ihrer Legitimation (Legitimation durch Verfahren: Die Förderung erfolgt letztlich durch die Haushaltsbeschlüsse des Bundestages und der Länderparlamente), Existenz und Arbeitsfähigkeit, Verhandlungsmacht auf relativ solidem Niveau gesicherten Verbraucherorganisationen dem öffentlichen Haushaltsrecht und können mit dessen Mitteln zu regelkonformem und politisch korrektem Verhalten angeleitet werden. Ein prinzipieller Widerstand dagegen wäre zwecklos, weil der Subventionsgeber dann wieder die prinzipiell überlegene Selbstorganisation mit Eigenfinanzierung als Alternative ins Spiel bringen würde. Bei einer solchen Gemengelage mündet Verhandlungsdemokratie letztendlich in einen Teufelskreis, der die basisdemokratische Norm der Selbstorganisation zum Herrschaftsinstrument gemeinwohlorientierter Politik werden lässt; während umgekehrt die Verbraucherorganisationen auf gemeinwohlorientierte Politik angewiesen sind, um ihre Ohnmacht bei der Selbstorganisation und Eigenfinanzierung ausgleichen zu können.

Diese etwas abstrakt klingende Darstellung wurde in einem sogenannten *Tendenzbeschluss* des AgV Präsidiums vom 23. Jan. 1998 auf anschaulichere Weise formuliert: „Alle bisherigen Versuche zur dauerhaften Organisation von Verbrauchern in den bestehenden Verbraucherorganisationen mit ihrem umfassenden Aufgabenspektrum sind gescheitert. Sie mussten aus Sachgründen scheitern. Hierzu hat die Wissenschaft mehrfach hinreichende Erklärungsmodelle geliefert. [...] Erneute, zudem kostenträchtige Anstrengung zur Organisation von Verbrauchern werden keine anderen Ergebnisse erbringen. Die Aufwendung von Steuergeldern als öffentliche Förderung für von vornherein zum Scheitern verurteilte Feldversuche ist nicht zu rechtfertigen. Der erneut in Vorschlag

gebrachte Weg ist grundsätzlich falsch. Die Verbraucherorganisationen in Deutschland sind von Beginn an aus gutem Grund von Verbänden getragene Institutionen. [...] Die Verbandsmitgliedschaft als Fundament der Verbraucherorganisationen ist Garant ausgewogener gesamtgesellschaftlicher Interessenvertretung. Sie vermeidet die Ausbildung und einseitige Durchsetzung von Partikularinteressen. Verbraucherorganisationen mit ihrem breiten Fundament demokratisch strukturierter und legitimer Verbände erfüllen den gesamtgesellschaftlichen verbraucherpolitischen Auftrag besonders wirkungsvoll ...“ (AgV, 23.01.1998). Auch wenn dieser Tendenzbeschluss sich als allgemeingültige Aussage darstellt, ist und bleibt er im öffentlichen Diskurs so etwas wie ein leicht durchschaubares Ausweichmanöver, bei dem versucht wird, das Ideal der Selbstorganisation aus dem Ideenhimmel auf die Bürgersteige der Wirklichkeit herunterzuholen, wo man/frau in den Erlebniswelten des Konsums solche Fragen lieber verdrängt. Es ist allerdings kaum vorstellbar, dass die Forderung nach Selbstorganisation der Verbraucher irgendwann einmal aus dem politischen und zivilgesellschaftlichen Forderungskatalog verschwindet.

### ***Exkurs 2: Legitimation durch Vertrauen***

1995 veröffentlichte das Magazin „Focus“ erstmals Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage des FORSA-Instituts über die Stärke des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in staatliche und nichtstaatliche Institutionen (Focus 1995, zit. nach K.-H. Schaffartzik 2002). In der Vertrauensskala belegten die „Verbraucherschutzorganisationen“ mit 41 Prozent den Spitzenplatz, gefolgt vom Bundespräsidenten mit 36 Prozent und dem Bundesverfassungsgericht mit 30 Prozent. Am unteren Ende der Skala rangierten Gewerkschaften (13 Prozent), Presse (11 Prozent) und die Parteien (6 Prozent).

Eine differenzierte Untersuchung, die das nordrhein-westfälische Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz im Jahr 2000 an das Sekretariat für Zukunftsforschung und das Institut für Empirische Psychologie und Sozialforschung (ifep 2001, zit. nach K.-H. Schaffartzik 2002) vergab, bestätigte Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die „Verbraucherschutzorganisationen“ auf hohem Niveau (66 Prozent). Im Unterschied zur FORSA-Studie von 1995 wurden auch Bekanntheit und Nutzung von Verbraucherschutzeinrichtungen erfragt.

Institution	ungestützt bekannt in %	gestützt bekannt in %	genutzt in % der Befragten
Stiftung Warentest	30,9	93,8	26
Mieterverein	17,0	77,4	11
Verbraucher-Zentrale NRW/ Verbraucherberatungsstelle	30,2	63,8	15,1
Verbraucherschutzverein	6,3	27,7	2,2
Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände AgV	0,7	19,2	1,2
Verbraucherinitiative	0,9	14,8	0,7
Stiftung Verbraucherinstitut	0,2	14,7	1,2
Anzahl der Nennungen	1233	1819	1937

Abb. Bekanntheit und Nutzung von Verbraucherschutzeinrichtungen (vgl. Verbraucher-Zentrale NRW 2002)

Die auf die größte Verbraucherzentrale in der Bundesrepublik Deutschland zugeschnittene Bewertung der Ergebnisse lässt sich in der Grundtendenz auch auf andere Verbraucherorganisationen übertragen.

„Unabhängig davon, ob die Erfolge der Verbraucher-Zentrale NRW bei der Vertretung von Verbraucherinteressen im politischen Raum und ihre Ordnungsleistungen für das Marktgeschehen möglicherweise konträr beurteilt werden, haben ihre bloße Präsenz [...] für erhebliche Teile der Bevölkerung die Bedeutung, dass sie für ihre Alltagskonflikte einen Treuhänder, dem im bestehenden Ordnungsrahmen Handlungsfähigkeit zugesprochen wird, zu haben glauben. Für die politische Integration komme [...] einer solchen Wahrnehmung zumindest für eine bestimmte Zeit die gleiche Bedeutung zu wie einer Treuhänderschaft selbst. Angesichts der schwachen Vertrauenswerte anderer Akteure prognostizieren die ifep-Mitarbeiter, dass der Bedarf an solchen Integrationsleistungen künftig wachse [...]. Dabei seien die Voraussetzungen, die die Verbraucherschutzorganisationen für die Wahrnehmung einer solchen Funktion einnehmen, günstig. Denn 1.720 Befragte (88,8 %) gaben an, eine Verbraucherschutzeinrichtung zu kennen. Mehr als die Hälfte (59,8 %) war durch Freunde, Bekannte, Verwandte und Kollegen - also im Rahmen der ‚kleinen Netze‘ - auf diese Institutionen aufmerksam gemacht worden“ (Verbraucher-Zentrale NRW 2002, 65). Alles in allem belegen diese Ergebnisse eine breite zivilgesellschaftliche Akzeptanz der Verbraucherorganisationen sowie die Wertschätzung ihrer Unabhängigkeit von Anbieterinteressen.

## Strukturreform auf der Zielgeraden

Die Vorbereitung der Strukturreform der Verbraucherorganisationen von der Vorstellung des ifo-Gutachtens am 19. Februar 1997 bis zur Gründungsversammlung **Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände - Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.** am 1. November 2000 lässt sich grob in zwei strategische Phasen gliedern. Der ersten Phase, die bis etwa Oktober 1998 dauerte, beinhaltete die Exploration des ifo-Gutachtens mit dem Ziel, alle Interessen, Positionen, Optionen und Konsequenzen ergebnisoffen zu artikulieren, zu diskutieren und akzeptable Lösungsansätze für alle Beteiligten zu suchen. Diese Vorgehensweise wurde durch ein gemeinsames Verständnis von Vereinsautonomie, partnerschaftlicher Kooperation und kollegialem Führungsstil getragen und entzog sich dem Drängen des BMWi nach raschen Ergebnissen. Dazu hier ein Auszug aus einem intraministeriellen Schreiben des Referatsleiters Verbraucherpolitik vom 12. August 1998, der dieses Drängen und die aus seiner Sicht verantwortlichen Gründe dafür schlüssig zum Ausdruck bringt:

„... Im Übrigen sind wir mit Veränderungen nicht ernsthaft vorangekommen, auch wenn die Verbraucherorganisationen versichern, unter ihnen seien weitergehende Reformüberlegungen unwiderruflich in Gang gekommen. Für das bescheidene Ergebnis der Dialogphase gibt es mehrere Ursachen, insbesondere die jahrzehntelange, tiefverwurzelte behördenähnliche Organisation, Finanzierung und Arbeitsmentalität in den Verbraucherorganisationen, die damit zusammenhängende Angst vor Veränderungen und um den Arbeitsplatz [...]. Die Verbraucherorganisationen beteiligen sich daher am Dialog nur unwillig und taktieren ausweichend und hinhaltend [...]. Der zweite entscheidende Faktor (neben Stiftung Warentest) in unseren Überlegungen ist die Schwäche der AgV: Dies bezieht sich auf die institutionellen, satzungsmäßigen Strukturen, das schwache Management (vertreten durch Geschäftsführerin und Präsident) und auf das relativ hohe Existenzrisiko der AgV im Veränderungsprozess. Die AgV ist zudem in der Meinungsbildung und Entscheidungsfähigkeit abhängig von Vertretern der VZ'n im Präsidium und der Mitgliederversammlung ...“ (BMW, 12. 08. 1998, S 2/4). Diese Äußerungen mögen aus Sicht eines Ministeriums zwar durchaus systemkonform sein; im Hinblick auf die Verbandspolitik und Selbstverwaltung bei Verbraucherorganisationen aber sind sie systemblind, denn anders als in Ministerien entspricht das Anordnen von Strukturreformen durch Dekrete des Präsidenten oder der Geschäftsführung nicht den demokratischen Grundsätzen der Governance in zivilgesellschaftlichen Organisationen. Es werden dabei auch nicht die Bedingungen des hohen Anteils an ehrenamtlicher Arbeit berücksichtigt, deren Einsatz und Arbeitsweise mit bürokratischen Erwartungen an Produktivität und Effizienz in möglichst kurzer Zeit unvereinbar sind.

Die präsidiale Strategie verfolgte bei entschlossener Zielstrebigkeit das sozialverträgliche Konzept „Tanz um den heißen Brei“ sehr zum Missvergnügen der Sympathisanten einer führungsbetonten „im Stech-Schritt vorwärts“ Alternative. - Aber auch trotz der ministeriellen Ungeduld machte der Reformprozess solide Fortschritte.

Auf seiner Sitzung am 17. Juli 1999 traf das Präsidium den einstimmigen Beschluss, einen Lenkungsausschusses zu bilden, der den eingeleiteten Reformprozess steuern sowie die Berichte eines ebenfalls noch einzurichtenden Arbeitsausschusses entgegennehmen und dessen Aktivitäten begleiten sollte. Diese Beschlüsse signalisierten dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMW) offensichtlich, dass die Strukturreform jetzt in ihre konstruktive Phase eintrat. Bereits im Oktober bewilligte das BMW eine Zuwendung in Höhe von knapp 498.000 DM „zum Zwecke der Erarbeitung einer umsetzungsfähigen Konzeption zur Durchführung einer Strukturreform der Verbraucherarbeit in Deutschland“ (BMW, 28.10.1999). Durch diese finanziellen Mittel wurde es möglich, das Wirtschaftsberatungsunternehmen BDO mit der Organisations- und Transformationsberatung zu beauftragen. Dank dieser Projektförderung gewann die Strukturreform in überdurchschnittlichem Tempo an Dynamik und organisatorischer Qualität, sodass etwa ein Jahr später der neue Bundesverband tatsächlich gegründet werden konnte. Aber bei seiner Sitzung im Juli 1999 war das noch nicht abzusehen. Zunächst stand noch die Entscheidung, welche Mitglieder dem Lenkungsausschuss angehören sollten, auf der Tagesordnung. Der einstimmige Beschluss legte fest:

**Der Präsident der AgV (Prof. Dr. Heiko Steffens)**

**Zwei Präsidiumsmitglieder Verbände (Wolfgang Vogt, Franz-Georg Rips)**

**Zwei Präsidiumsmitglieder Verbraucher-Zentralen  
(Monika Ketterer, Dr. Karl-Heinz Schaffartzik)**

**Die Geschäftsführerin der AgV (Anne-Lore Köhne)**

**Der Vorstand des VSV (Dr. Friedrich Bultmann)**

**Der Vorstand des VI (Günther Rosenberger)**

**Der Vorstand der Stiftung Warentest (Dr. Werner Brinkmann)**

**Der Vorsitzende des AgV Betriebsrats (Michael Bobrowski)**

**Der Leiter des Referats Verbraucherpolitik beim BMW (Max Wiest)**

In gleicher Weise wurden bei dieser Sitzung auch die Mitglieder des Arbeitsausschusses nominiert und eine ganze Reihe von konkreten Entscheidungen getroffen. Dazu einige Beispiele:



- Auf der ersten konstituierenden Sitzung des Lenkungsausschusses am 30. September 1999 wird der amtierende AgV Präsident zum Vorsitzenden des Lenkungsausschusses gewählt. Er hebt die Bedeutung des Konsenses in einem offenen und konstruktiv geführten Diskussionsprozess im Lenkungsausschusses hervor (AgV, 30.09.1999). Auf der zweiten Sitzung werden die Geschäftsordnung, die Aufgaben von (1) Lenkungs- und (2) dem von Herrn Zander (BDO) geleiteten Arbeitsausschuss verabschiedet. Zu den Aufgaben des Lenkungsausschusses (LA) gehören:

- - Der Lenkungsausschuss erarbeitet auf der Grundlage des Bewilligungsbescheides des BMWi vom 28. 10. 99 eine umsetzungsfähige Konzeption zur Durchführung einer Strukturreform der Verbraucherarbeit in Deutschland.

- Der LA sollte die wichtigsten geistigen Impulse für den Reformprozess geben;
- Der LA sollte die wesentlichen Grundziele für den Arbeitsausschuss vorgeben.
- Der Arbeitsausschuss soll Vorlagen für den LA vorbereiten und Grundlagen für die Diskussion liefern.
- Leitlinien müssen für die Dynamik des Reformprozesses offen sein (AgV, 02.11.1999).

Ein erster Entwurf des konzeptionellen Selbstverständnisses des neuen Bundesverbandes wurde am 14. 03. 2000 auf einer gemeinsamen Sitzung von AgV Präsidium und Lenkungsausschusses eingehend diskutiert. Als entscheidende Elemente wurden festgehalten:

- „Der (neue) Bundesverband ist nicht nur eine Summe der Landesverbände/Verbraucherzentralen.
- Die Fusion der Bundesorganisationen (AgV, VSV, VI) soll keine bloße Addition der bisherigen Strukturen sein.
- Der Bundesverband entwickelt seine Leitfunktion insbesondere im verbraucherpolitischen Bereich.
- Die relative Autonomie und die Spielräume des neuen Bundesverbandes werden im Verfahren festgestellt und geklärt. Jede Strukturebene hat eine sachliche Autonomie. Dies ist notwendig, um die Mitarbeiter auf allen Ebenen zu motivieren.
- Der Bundesverband nimmt eine wohlverstandene Dienstleistungsfunktion gegenüber den Mitgliedern (Verbraucherzentralen und Verbände) wahr.
- Es müssen Verfahren der Arbeitsteilung entwickelt werden, die eine Störung im Verhältnis zwischen der Landes- und der Bundesebene vermeiden helfen (Konkurrenzverbot, Vermeidung von Doppelarbeit).
- Es muss klargestellt sein, dass bei allen Konzepten ein erhebliches Bundesinteresse an der Finanzierung der Aufgaben einer neuen Struktur besteht. Ein neuer Bundesverband als reiner ‚Erfüllungsgehilfe‘ der Landesebene ist nicht denkbar.

- Es steht grundsätzlich fest, dass ein Verein der Willensbildung seiner Mitglieder unterliegt; es müssen aber dabei auch die Restriktionen von Seiten des Bundes und damit die Interessen des Bundes als Zuwendungsgeber zum Tragen kommen“ u.a.m. (AgV, 14.03.2000).

Um noch einmal die Unausweichlichkeit einer Reform zu unterstreichen, berief sich der Vertreter des BMWi, Herr Wiest bei der 7. Sitzung des Lenkungsausschusses auf Verhandlungen seines Referats (I B 4) mit dem Bundesfinanzministerium am 30. März 2000. Wegen einer ausführlicheren Erklärung als im Protokoll (AgV, 05.04.2000) zitieren wir hier aus dem Vermerk des Referatsleiters vom 4. April 2000: „Ergebnis: BMF stimmt für 2001 und Folgejahre einer Veranschlagung gemäß Finanzplan zu. Die Strukturreform der Verbraucherorganisationen muss aber seitens des Ressorts energisch weiterverfolgt werden; zu diesem Zweck sind im Haushalt 2001 bei Titel 68471 Sperrungen vorzunehmen, mit denen die Verbraucherorganisationen zur Reform gedrängt werden, die aber Freigabe bis zum vollen Titelansatz ermöglichen, wenn die Strukturreform vorankommt. BMWi macht bis zum 07. 04. 2000 entsprechende Vorschläge für Sperrvermerke“ (BMW, 04. 04. 2000).

Aus den Protokollen der zehn von September 1999 bis Mai 2000 stattgefundenen Sitzungen des Lenkungsausschusses wird deutlich, dass der Reformprozess durch den Veränderungswillen der Gremien und die Unterstützung des Ministeriums eine Eigendynamik gewonnen hatte, die nicht mehr ergebnisoffen, sondern zielstrebig auf die Gründung eines neuen Bundesverbandes und die Verschmelzung von Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherbände (AgV), Verbraucherschutzverein (VSV) und Stiftung Verbraucherinstitut (VI) mit diesem zusteuerte. Die Lektüre der LA-Protokolle belegt den Vorrang operativer Probleme und pragmatischer, d.h. umsetzungsrelevanter Problemlösungen, vor Verzögerungstaktiken und Befürchtungen. Differenzen und Widerstände gab es selbstverständlich auch; durch das Mitbestimmungskonzept des Lenkungsausschusses konnten sie aber in der Meinungsbildung, in den Sach- und Personalentscheidungen problembewusst und lösungsorientiert vertreten und abgearbeitet werden.

Eine im Jahresbericht 2000/2001 der AgV veröffentlichte (hier ergänzte) Chronologie der wichtigsten Beschlüsse zur Strukturreform im Berichtszeitraum verdeutlicht diese durch Zielstrebigkeit bestimmte Eigendynamik ohne Umschweife.

### Wichtigste Reformschritte im Jahr 2000

- 19. Mai:** BDO-Schlussbericht zur Strukturreform der Verbraucherarbeit in Deutschland.
- 27. Juni:** Zustimmung der Mitgliederversammlung zum Reformkonzept des BDO-Schlussberichts und zur Verschmelzung der Bundesorganisationen AgV, Verbraucherschutzverein und Stiftung Verbraucherinstitut.
- 19. Juli:** BMWi. Bewilligung einer Projektförderung für das vom Präsidium beschlossene Gründungssekretariat zum Aufbau des neuen Bundesverbandes in Höhe von 182.460 DM.
- 28. August:** Beschluss des Präsidiums zur Einsetzung eines Gründungssekretariats.
- 27. September:** Beschluss der Mitgliederversammlung zur Gründung eines neuen Bundesverbandes.
- 1. November:** Gründung des Bundesverbandes der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände e.V. (vzbv).
- 29. November:** Beschluss des Präsidiums, den Vorstand des neuen Bundesverbandes, Prof. Dr. Edda Müller, ab 1. Januar 2001 auch zur Geschäftsführerin der AgV zu bestellen.

(AgV, 2001, S. 4; BMWi, 19.07. 2000; BDO Unternehmensberatung, Sept. 2000)

Um den Umfang der Diskussionen in den Abschnitten dieser Chronologie ein wenig zu veranschaulichen, sei der am 28. August im Konflikt mit der Geschäftsführung, die befürchtete, ein satzungsfremdes Gründungssekretariat werde sich strategischer Geschäftsführungsfunktionen bemächtigen, vom AgV-Präsidium gefasste Beschluss näher unter die Lupe genommen und durch den Urtext dokumentiert. Da heißt es:

„1. Die Verbraucher-Zentralen und die Verbände, die die AgV bilden haben in der Mitgliederversammlung der AgV am 27. Juni 2000 durch Verabschiedung des Schlussberichtes zur *Strukturreform der Verbraucherarbeit* ihren Willen erklärt, den Bundesverband (neu) der Verbraucherarbeit zu gründen und zu tragen.

2. Zur zügigen Weiterführung des Reformprozesses hat das Präsidium die Einsetzung eines Gründungssekretariats beschlossen. Dazu hat die Geschäftsführung der AgV am 12. Juli 2000 beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) den Projektantrag *Gründungssekretariat* gestellt ...

3. Das Präsidium erklärt ausdrücklich, dass der Aufbau des Bundesverbandes (neu) selbstverständlich in der Verantwortung der ihn künftig tragenden Mitglieder erfolgt. Das Präsidium wird daher die Arbeit des Gründungssekretariats begleiten, seine Berichte entgegennehmen, ihm zur Beantwortung von Fragen zur Verfügung stehen und die bis zur Tagung der Mitgliederversammlung erforderlichen Entscheidungen treffen. In diesem Zusammenhang wird das Präsidium auf seiner Sitzung am 28. August 2000 die Notwendigkeit einer Vereinbarung oder einer anderen Art der Festlegung der Rechte und Pflichten des Gründungssekretariats anhand eines Entwurfs seitens der Geschäftsführung der AgV prüfen;
4. beauftragt das Präsidium das Gründungssekretariat, in den Belangen des Verbraucherschutzvereins (VSV), der Stiftung Verbraucherinstitut (VI) und der Geschäftsstelle der AgV eng mit den jeweiligen Vorständen bzw. Geschäftsführung sowie den Vertretern der Belegschaften zusammenzuarbeiten.
5. bittet das Präsidium die Vorstände und die Geschäftsführerin, alles in ihrer Verantwortung Stehende zu tun, damit das Gründungssekretariat seinen Auftrag fristgerecht erfüllen kann.
6. bittet das Präsidium den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, der erwiesenen Kompetenz der Verbraucher-Zentralen und der Verbände bei der [...] Strukturreform weiter zu vertrauen und deren Verbandsautonomie im Rahmen des seit Jahrzehnten für die Verbraucherarbeit bewährten Subsidiaritätsprinzips zu respektieren“ (AgV, 03.08. 2000).

## **Gründung Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände - Verbraucherzentrale Bundesverband**

Das Jahr 2000 war - salopp ausgedrückt - durch drei einzigartige Ereignisse geprägt:

1. Jahrtausendwende/ Milleniums-Jahr;
2. Gründung des neuen Bundesverbandes der Verbraucherarbeit (01. November 2000);
3. Ausbruch von BSE (Bovine Spongiforme Enzephalopathie) in Deutschland (24. November 2000).

Im Zusammenhang mit der Strukturreform hat die Jahrtausendwende durchaus eine symbolische Bedeutung als Patronatsjahr. Der Gründung des neuen Bundesverbandes ging aber in diesem Jahr eine kräftezehrende Abschlussarbeit voraus, die alle verfügbaren Ressourcen und Mitarbeiter\*innen bis an die Grenzen

ihrer Leistungsfähigkeit beanspruchte. Das Ministerium begrüßte zwar die geplante Gründung eines neuen Bundesverbandes. Es erhöhte über Sperrvermerke aber auch den Druck auf AgV, VSV und VI, damit diese alles täten, „um die entsprechenden Folgeentscheidungen in der eigenen Organisation sehr bald zu treffen und umgehend zu vollziehen“ (BMW, 20. 04.2000). Das zitierte Schreiben ist auch deshalb besonders aufschlussreich, weil es im Einzelnen beziffert, unter welchen Voraussetzungen die gesperrten Finanzmittel freigegeben werden sollten:

- „ - 10 Prozentpunkte, wenn der neue Dachverband als juristische Person gegründet ist und alle Voraussetzungen für eine Förderung durch den Bund erfüllt ...
- 10 Punkte, wenn die AgV ihre Auflösung beschlossen und den Zeitpunkt dafür festgelegt hat.
- 10 Punkte, wenn wesentliche Maßnahmen zur Durchführung des Auflösungsbeschlusses und zur Überleitung der Sach- und Personalmittel auf den neuen Dachverband eingeleitet sind.
- Der Rest, wenn die Auflösung der AgV abgeschlossen und die Sach- und Personalmittel auf den neuen Dachverband übergeleitet sind ...

Der Verbraucherschutzverein und die Stiftung Verbraucherinstitut werden entsprechend unterrichtet“ (ebenda).

In einer Situation des breiten Konsenses in fast allen Gremien erzeugten solche restriktiven Maßnahmen eher Verdruss über den ministeriellen Dauerzweifel an der Zuverlässigkeit und Zielstrebigkeit aller Beteiligten. Die Folge- und Umsetzungsentscheidungen auf der operativ-praktischen Ebene hatten Mitte 2000 tatsächlich bereits eine Eigendynamik und ein Konkretisierungsniveau erreicht, welche die Gründung des neuen Bundesverbandes unwiderruflich vorantrieben.

Am 1. November 2000 fand dann in Berlin *die Versammlung zur Gründung des neuen Bundesverbandes der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände e.V.* statt. Hier die Gründungserklärung der Mitglieder in vollem Wortlaut:

„(1) Mit der heutigen Gründung des Bundesverbandes der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände - Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. beginnt ein neuer Abschnitt in der Geschichte der organisierten Verbraucherarbeit in Deutschland. Die Gründungsmitglieder werden sich partnerschaftlich und tatkräftig für die satzungsgemäßen Ziele des neuen Verbandes einsetzen und diesen Grundsätzen gemäß in den Organen des Verbandes vertrauensvoll zusammenarbeiten.

(2) Der Verband führt seine Geschäfte unter dem Namen Verbraucherzentrale Bundesverband.

(3) Der Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände - Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. dankt der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e.V., dem Verbraucherschutzverein e.V. und der Stiftung Verbraucherinstitut sowie deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die bisher geleistete, erfolgreiche Arbeit.

(4) Die Mitglieder des Vereins werden bei der geplanten Verschmelzung mit der AgV, dem VSV und der späteren Aufnahme der Stiftung Verbraucherinstitut die sozialen Belange aller Beschäftigten verantwortlich sichern.

(5) Ziel der Gründungsmitglieder ist ein schlagkräftiger und anbieterunabhängiger Verband der Verbraucherorganisationen. Der Bundesverband wird auch einen Beitrag dazu leisten, die Arbeit seiner Mitglieder zu stärken. Der neue Verband ist offen für weitere anbieterunabhängige Verbraucherverbände und Organisationen. Nur der Erhalt und die Stärkung des föderal organisierten Gesamtsystems der Verbraucherarbeit in Deutschland sichert die Zukunft der Verbraucherarbeit aller Ebenen.

(6) Die Bundesregierung, die nachdrücklich die Neugründung gefordert hat, trägt durch ihre Entscheidung über die Höhe der Zuwendungen die entscheidende Verantwortung dafür, ob sich die Bundesorganisation durch qualifizierte Leistungen für die Stellung des Verbrauchers und eine nachhaltige Entwicklung legitimieren kann.

(7) Zur Förderung des Vereinszweckes und zur Umsetzung des § 10, Abs. 1 der Satzung bilden die Mitglieder je einen Arbeitskreis der Verbraucherzentralen und der anderen Mitgliedsorganisationen. Die Arbeitskreise geben sich eine Geschäftsordnung ...“ (Gründungssekretariat, 19. 10. 2000).

Mit der Gründung des neuen Bundesverbandes erfolgte indessen nicht *uno actu* der juristische Akt der Verschmelzung von AgV, VSV und VI mit demselben. Um diesen vereinsrechtlich anspruchsvollen Vorgang einzuleiten, musste zum Beispiel im Fall der AgV die Mitgliederversammlung den unter notarieller Aufsicht aufgesetzten Verschmelzungsvertrag beschließen. Dieser Beschluss erfolgte unter Vorsitz des Präsidenten auf der Mitgliederversammlung am 23. April 2001 in Bonn. Zwei Monate später wurde dann die Verschmelzung durch Eintragung im Register des Sitzes vom neuen Bundesverband rechtsgültig. Dieser Eintrag lautet wie folgt: *„Aufgrund der Verschmelzungsverträge vom 23. April 2001 und der jeweils zustimmenden Beschlüsse der Mitgliederversammlungen vom gleichen Tag sind (die) ‚Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AgV)‘, Sitz Bonn, und der ‚Verbraucherschutzverein e.V.‘, Sitz Berlin, durch Übertragung ihres Vermögens als Ganzes unter Ausschluss der Abwicklung auf den ‚Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände-Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.‘, Sitz Berlin, verschmolzen“* (Amtsgericht Berlin-Charlottenburg, 29.06. 2001). Die Verschmelzung des VI erfolgte gesondert nach den Regeln des Stiftungsrechts.

Mit dem Akt der Verschmelzung endeten die Amtszeiten der Satzungsorgane von AgV und VSV, insbesondere auch des Präsidenten und des Präsidiums der AgV sowie der Alleinvorstände von VSV und VI.

Das nachstehende Schaubild verdeutlicht den Verschmelzungsprozess.

<b>Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e.V. (AgV) Bonn, Berlin</b>  (Gründungsjahr 1953)		<b>Verbraucherschutzverein e.V. (VSV) Berlin</b>  (Gründungsjahr 1966)	<b>Stiftung Verbraucherinstitut (VI) Berlin</b>  (Gründungsjahr 1978)
<u>Kernkompetenz</u>  Verbraucherpolitik		<u>Kernkompetenz</u>  Rechtlicher Verbraucherschutz, Verbandsklagebefugnis	<u>Kernkompetenz</u>  Fortbildung, Verbraucherbildung
<u>Organstruktur</u>  <b>Mitgliederversammlung</b> (18 Verbände, 16 VZ)  <b>Präsidium</b> (Präsident, Geschäftsf., 5 Vertr. Verbände, 5 Vertr. VZ)		<u>Organstruktur</u>  <b>Mitgliederversammlung</b> (AgV, DHB, IfaV, VI, StiWa, 16 VZ)  <b>Verwaltungsrat</b> ( 5 Mitglieder) <b>Vorstand</b> (1 Person)	<u>Organstruktur</u>  <b>Verwaltungsrat</b> (2 Stifter, 2. Vertr. VZ, 2 Wissenschaftler)  <b>Vorstand</b> (1 Person)
<b>Beirat A</b>  18 Verbände	<b>Beirat B</b>  16 Verbraucherzentralen VZ		<b>Beratender Ausschuss</b>  2 Stifter, 3 Vertr. VZ, je 1 Vertr. Bundestagsfraktionen, 3 Vertr. Gewerkschaften, 3 Vertr. Wirtschaft, 3 Vertr. Wissenschaft
<b>Institutionelle Förderung</b> 5,6 Mio. DM; 32,3 Stellen (Soll 1999)		<b>Institutionelle Förderung</b> 2,07 Mio. DM; 14.5 Stellen (Soll 1999)	<b>Institutionelle Förderung</b> 3,28 Mio. DM; 16,75 Stellen (Soll 1999)



<b>Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände,</b> abgekürzt: <b>Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. vzbv, Berlin</b> (Stand 01.11.2000)
<u>Kernkompetenzen:</u> <b>Verbraucherpolitik</b> <b>Rechtlicher Verbraucherschutz, Verbandsklagebefugnis</b> <b>Fortbildung, Verbraucherbildung</b>
<u>Organstruktur:</u>  <b>Mitgliederversammlung</b> (16 Verbraucherzentralen, 14 Verbände)  <b>Verwaltungsrat</b> (4 VZ, 4 Verbände)  <b>Vorstand</b> (1 Person)
<b>Institutionelle Förderung (Plan): 15,01 Mio DM; 72 Stellen</b>

Anstelle einer Lobeshymne auf die Gründung des neuen Bundesverbandes sei hier ersatzweise die ministerielle Prosa zitiert:

„Frau Prof. Dr. Edda Müller ist seit 01.01.01 Vorstand des Bundesverbandes der Verbraucherzentrale und Verbraucherverbände - Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (VZBV). Dieser wurde am 01.11.00 gegründet im Ergebnis der vom BMWi geforderten und geförderten Strukturreform der Verbraucherorganisationen. Er übernimmt bis spätestens Mitte 2001 die Aufgaben, Personal- und Sachmittel der bisher vom BMWi institutionell geförderten Verbraucherorganisationen, nämlich der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AgV), des Verbraucherschutzvereins (VSV) und der Stiftung Verbraucherinstitut (VI). Der VZBV besteht zur Zeit nur aus Vorstand und Assistentin und verfügt über Projektfördermittel bis 31.03.01 aufgrund Zuwendungsbescheid des BMWi. Die finanzielle Situation ist daher z.Zt. schwierig. Der Verband soll institutionelle Förderung aus dem Bundeshaushalt erhalten [...]; zur Zeit sind aber die haushaltsrechtlichen und administrativen Voraussetzungen noch nicht erfüllt“ (BMVEL, 02. 02. 2001). Bevor die in diesem Schreiben genannten Sachthemen behandelt werden, sei ein Satz herausgegriffen, der für die Akteure der Strukturreform wie ein abschließendes Qualitätsurteil klingt: Der vzbv „wurde am 01.11.00 gegründet im Ergebnis der vom BMWi geforderten und geförderten Strukturreform der Verbraucherorganisationen“ (ebenda). Mehr als dieser Vermerk an einen BMVEL Staatssekretär war angesichts der politischen Rahmenbedingungen (BSE-Krise) auch nicht gefragt. Es bestand aktuell weder ein ministerielles noch ein öffentliches Interesse an einem kritischen Vergleich zwischen der im ifo-Gutachten von 1996 vorgeschlagenen Gesamtreform mit ‚mehr Eigenfinanzierung‘, mit Stiftung Warentest und einer Neubestimmung von Organisation und Arbeitsteilung auf der ideellen sowie der Gründung des vzbv und der vollzogenen Verschmelzung auf der realen Seite.

Um die in diesem Schreiben angedeuteten Probleme bei den Personal- und Sachmitteln des vzbv bewältigen zu können, hatte das AgV-Präsidium Ende November 2000 beschlossen, dass Frau Professor Dr. Edda Müller in Personalunion auch die frei gewordene Stelle der AgV-Geschäftsführerin übernehmen solle. Dieser Beschluss zeigte die erwartete Wirkung, die nicht nur die Arbeitsfähigkeit des vzbv garantierte, sondern auch finanzielle Transaktionen ermöglichte und vor allem soziale Transformationskosten im abgebenden und im aufnehmenden Verband zu vermeiden half. Ohne Zweifel war dieser Schachzug eine strategische Weichenstellung, die wesentlich dazu beitrug, den Zieleinlauf der Strukturreform zum Erfolg zu führen. Auf der Zielgerade wurde allerdings nicht nur operational taktiert und strategisch geplant. Es ereignete sich zeitgleich mit einer Befreiung der Verbraucherorganisationen vom Joch fordernder und fördernder Ministerien ein historisch zu nennender Karrieresprung der Verbraucherpolitik von der Referats- auf die Kanzlerebene. Wie es dazu kam, davon im folgenden Abschnitt mehr.



## Verbraucherverbände fordern ministerielle Strukturreform

Noch im selben Monat, in dem mit der Gründung des vzbv die Strukturreform der Verbraucherorganisationen vollendet wurde, erschütterte ein Lebensmittelskandal die gesamte Bundesrepublik, der wie kein anderer zuvor die Bundesregierung zwang, der Verbraucherpolitik in der Krisenbewältigung eine herausragende Rolle einzuräumen. Am 24. November 2000 wurde erstmals bei einer in Deutschland geborenen Kuh die Bovine Spongiforme Enzephalopathie (BSE), festgestellt - umgangssprachlich: Rinderwahn/sinn. Die Nachricht, dass beim Verzehr von verseuchtem Rindfleisch dem Menschen die Ansteckung mit der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit drohe, verursachte einen bis dahin noch nie dagewesenen Einbruch der Konsumnachfrage nach Rindfleisch, unvorstellbare Mengen von Notschlachtungen bei Rindern und dramatische Absatzprobleme bei den Landwirten und im Lebensmittelhandel. Es soll hier nicht weiter auf den ganzen Umfang der sogenannten „BSE-Krise“ eingegangen werden, aber die Kehrseite dieser Krise war eine Veränderung der verbraucherpolitischen Kräfteverhältnisse, die man ohne Übertreibung als Paradigmenwechsel bezeichnen kann.

Unversehens stieg der Verbraucherschutz aus einer wirtschaftspolitischen Randlage auf den Gipfel der bundespolitischen Agenda. Bevor allerdings die Politik das volle Ausmaß dessen, was mit der BSE Krise auf sie zukam, realisierte, erwachte die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände AgV aus ihrer zeitweiligen Erschöpfung durch den Reform-Marathon und forderte mit gestärktem Selbstbewusstsein - ganz im Sinne des vom BMWi immer favorisierten ‚schlagkräftigen Verbraucherverbandes‘ - bereits am 4. Dezember 2000 in der Presse ein neues Ministerium für Verbraucherschutz. Daraus ein Ausschnitt: „Der Präsident der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AgV) ... sagte im Gespräch mit der ‚Berliner Zeitung‘: ‚Das Landwirtschaftsministerium sollte möglichst zügig aufgelöst werden.‘ Funke könne nicht Sachwalter der Bauern und der Verbraucher gleichzeitig sein. Die BSE-Krise habe gezeigt, dass Funke (SPD) mit der gleichzeitigen Wahrung der Interessen von Landwirten und Verbrauchern überfordert gewesen sei. Er sei verantwortlich dafür, dass die Konsumenten in Sachen BSE ‚total verunsichert‘ seien ... Langfristig braucht Deutschland nach Einschätzung des AgV-Chefs aber ein eigenes Ministerium für Verbraucherfragen“ (Michel, J./Munsberg, H., 4.12.2000, S. 35).

AgV-intern war diese Forderung durchaus nicht unumstritten, obwohl der erste AgV-Präsident Otto Blume anlässlich des 20jährigen Bestehens der AgV im Jahr 1973 bereits öffentlich darüber nachdachte „... ob die Verbraucherbelange in einem neu zu schaffenden Ministerium zumindest optisch am wirksamsten institutionalisiert ...“ werden könnten (AgV, 1973, S.3). Das war lange her und auch im

zeitgeschichtlichen Kontext von 1973 kaum mehr als ein Fabulieren von Wunschträumen. Ganz anders Ende 2000. Die Strukturreform stand zwar auf dem Papier, aber für ihre Umsetzung war - vor allem auch aus vereinsrechtlichen Gründen - mindestens noch ein halbes Jahr einzuplanen. War es politisch klug, in der noch nicht garantierten Freiheit des Neuanfangs soweit vorzupreschen? In seiner Rede zur Verschmelzung der AgV erinnerte der Betriebsratsvorsitzende in launischer Manier an die interne Reaktion auf diese Kampagne des Präsidenten, die wegen des engen Zeitfensters der Gunst der historischen Stunde zwar mit dem stellvertretenden Geschäftsführer, Manfred Dimper, nicht aber mit den Gremien abgesprochen war:

„Zurück zur großen Verbraucherpolitik. Da möchte ich mit dem Spruch ... ‚Der Prophet gilt nichts im eigenen Land‘ fortfahren. Als Sie sich, ... im Dezember vergangenen Jahres angesichts des zögerlichen BSE-Krisenmanagements des damaligen Bundeslandwirtschaftsministers [...] vor das Berliner Reichstagsgebäude stellten und ein eigenes Verbraucherschutzministerium forderten, haben sogar Mitstreiter in den eigenen Reihen den Kopf geschüttelt ...“ (Bobrowski, 13. 06. 2001). Diese leichten Irritationen blieben angesichts der dann Schlag auf Schlag folgenden bundespolitischen Ereignisse nur Marginalien am Rande einer dramatischen Zeitenwende. Die Pressekampagne fand ein bundesweites Echo und wurde zielstrebig ausgebaut.

Ergänzend dazu ein Zitat aus einem Artikel in der Frankfurter Rundschau vom 5. Januar 2001: „Ich zerbreche mir nicht den Kopf des Bundeskanzlers, wie er die Rahmenbedingungen für den Verbraucherschutz im Kabinett und im Zuschnitt der Ministerien verbessern kann. Unsere Aufgabe ist es, mit dem Begriff Verbraucherministerium deutlich zu machen, dass auf die vielen Lippenbekenntnisse nun energische Taten folgen müssen ... Gestärkt werden müssen die Rahmenbedingungen. Ein Element ist dabei, die bisherige Zersplitterung der Zuständigkeiten zu beenden. Bisher sind Fragen des Verbraucherschutzes auf Klientelministerien wie die Ministerien für Landwirtschaft oder Wirtschaft verteilt. Dies bewerten wir angesichts der schwachen Durchsetzungschancen der zuständigen Referate und der Stärken der Klientel als Fehlallokation...“ (Frankfurter Rundschau, 05. 01. 2001, S. 5).

Der Januar 2001 bringt trotz oder gerade wegen der BSE-Krise für den Verbraucherschutz und vzbv/AgV so etwas wie einen verbraucherpolitischen Konjunkturaufschwung. Die Ereignisse überschlagen sich. Noch am 3. Januar 2001 lehnt Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) personelle Konsequenzen aus der BSE-Krise ab. Die zeitlich versetzten Rücktritte von Gesundheitsministerin Andrea Fischer (Bündnis 90-Die Grünen) und schließlich Landwirtschaftsminister Karl-Heinz Funke (SPD) zwingen den Bundeskanzler zu einer strukturellen Reform. Per Organisationserlass vom 22. Januar 2001 werden die wesentlichen Zuständigkeiten für den Verbraucherschutz innerhalb der Bundesregierung neu geordnet. Das frühere Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML) wird zum neuen Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und

Landwirtschaft (BMVEL) umgebildet. Dazu werden ihm Zuständigkeiten aus anderen Bundesministerien übertragen, zum Beispiel geht das bisher im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie ressortierte und von Herrn Wiest geleitete Referat Verbraucherpolitik an das BMVEL. Damit wird nun das BMVEL auch für den Verbraucherzentrale Bundesverband vzbv und die Stiftung Warentest zuständig. Am 12. Januar 2001 übernimmt Renate Künast (Bündnis 90/Die Grünen) das neu formatierte Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft und leitet es bis zum 4. Oktober 2005. Es ist ein Glücksfall für sie, dass ihr mit dem vzbv unter Leitung von Edda Müller ein zivilgesellschaftlicher und pluralistisch zusammengesetzter, hochprofessionell arbeitender und schlagkräftiger Verband im politischen Kampf um die Durchsetzung von Verbraucherinteressen - in der Öffentlichkeit, im Kabinett und im eigenen Ministerium - beratend, fördernd und fordernd zur Seite steht. Doch noch vor dem ersten großen Auftritt von Frau Ministerin Renate Künast am 18. Januar 2001 auf der Eröffnungsveranstaltung der *Grünen Woche* in Berlin laden AgV und vzbv am 17. Januar gemeinsam zu einer Pressekonferenz ins Messezentrum ein und stellen der Presse ihre **Prüfsteine zur Glaubwürdigkeit der Wende in der Verbraucherpolitik** vor.

Mit Blick auf den Titel dieses Kapitels erfolgt hier nur die Wiedergabe von ausgewählten Beispielen aus dem Abschnitt „Struktureller Reformbedarf“:

„1. Einsetzung eines Bundestagsausschusses für Verbraucherfragen, um die parlamentarische Kontroll- und Kritikfunktion in Fragen der Verbraucherpolitik zu stärken und für eine wirksamere Vertretung von Verbraucherbelangen in der Gesetzgebungsarbeit des Deutschen Bundestages zu sorgen.

2. Die Ausstattung des ‚Verbraucherschutzministeriums‘ mit wirksamen Einfluss- und Kontrollrechten sowie ausreichenden organisatorischen und personellen Kapazitäten, um seine Grundsatz- und Koordinierungsaufgaben bei verbraucherrelevanten Aufgaben anderer Ressorts mit Aussicht auf Erfolg wahrnehmen zu können...

5. Die Verbesserung der Kooperation und Koordination der ‚Verbraucherpolitiker‘ von Bund und Ländern durch regelmäßige Konferenzen auf Minister- und Staatssekretärs-Ebene ...

7. Eine massive Stärkung der unabhängigen Verbraucherorganisationen durch eine deutliche Erhöhung der öffentlich bereitgestellten Mittel sowie eine von Gängelung freie Praxis der Mittelvergabe und Mittelverwaltung.

8. Die Schaffung eines Verbraucherfonds in Höhe von 1 Prozent der Ausgaben der deutschen Wirtschaft für Werbung. Hierfür sollte die derzeitige vollständige steuerliche Absetzbarkeit von Werbungskosten zumindest teilweise korrigiert werden“ (AgV, vpk, 23. 01. 2001, S. 6/7).

Auch in den anderen Abschnitten ist der Ton nicht nur kämpferisch und kritisch, sondern unterbreitet stets ein professionelles Angebot von Kooperationsbereitschaft und Problemlösungskompetenz.

Für den hier zeitgeschichtlich rekonstruierten Prozess der Strukturreform der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände AgV war diese Pressekonferenz vom 17. Januar 2001 ohne Zweifel die Inthronisierung von vzbv und Edda Müller in ihrer Doppelrolle als AgV-Geschäftsführerin und vzbv-Alleinvorstand. Die verbraucherpolitischen Verhandlungen trugen von da an auch auf Ministerebene das zivilgesellschaftliche Gütesiegel „Auf Augenhöhe“.

In der gedanklichen Dramaturgie unseres Arbeitsberichts endet mit diesem Höhepunkt die Darstellung der Strukturreform. In der Praxis blieb noch viel zu tun, denn viele Detailfragen zum Beispiel im Zusammenhang mit der Personalausstattung, Stellenbesetzung, Aufbauorganisation, Finanzmitteln, Umzug von Bonn nach Berlin und vieles andere mehr rankten sich um offene Probleme und summierten sich zu einem kräftezehrenden Arbeitspensum. Mit der im Juni 2001 vollendeten Verschmelzung von Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände AgV, Verbraucherschutzverein VSV und Stiftung Verbraucherinstitut VI mit dem aufnehmenden Verbraucherzentrale Bundesverband vzbv war die zivilgesellschaftlich organisierte Verbraucherarbeit in Deutschland im 21. Jahrhundert angekommen.

## Nachwort

Bei der Lektüre des Berichts über die Strukturreform kann der Eindruck entstehen, es würden alle ministeriellen Interventionen einzig und allein als repressive Eingriffe in die Vereinsautonomie bewertet. Dieser Eindruck ist realistisch, denn in den Jahren von der Vorlage des ifo-Gutachtens bis der Vollendung der Reform lagen die Nerven aller haupt- und ehrenamtlichen Akteure von AgV, VSV und VI blank. In der allgemeinen sozialpsychologischen Selbstwahrnehmung überwog das Empfinden einer Opferrolle, des Getriebenseins, der Alternativlosigkeit und als letzte Rettung vielleicht das Klammern an Durchhalteparolen zur Stärkung der Arbeitsmoral. Ohne einen Widerspruch zu dieser Stimmungslage riskieren zu müssen, erkennt der nüchterne Rückblick aus dem zeitlichen Abstand von heute aber auch die Gewinne auf der Habenseite der Bilanz. Im Klartext heißt das: Ohne die Forderungen und Förderungen seitens des Ministeriums hätte es keine große Strukturreform gegeben und ohne Strukturreform und die dadurch erzielten Synergieeffekte wäre das, was hier im Bericht als verbraucherpolitische Hochkonjunktur bezeichnet wird, von drei rechtlich und wirtschaftlich selbstständigen Organisationen nicht mit gleicher Konzentration, Professionalität und straffem Management (mit)gestaltet worden wie es der neue Bundesverband im Ergebnis der Strukturreform schaffte.

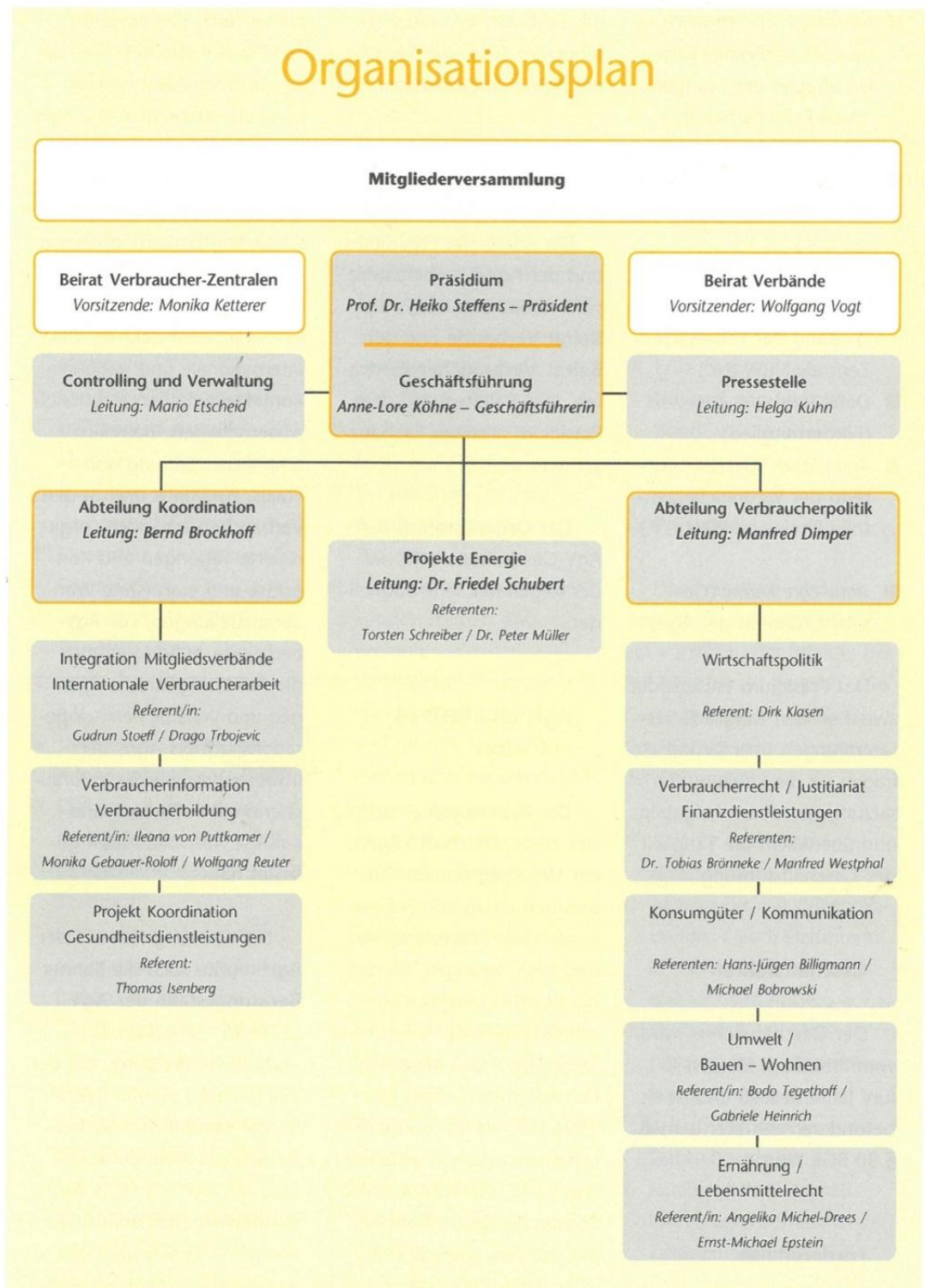
Dass mit der Gründung des vzbv ein schlagkräftiger Bundesverband in der BSE-Krise erfolgreich für den Verbraucherschutz kämpfen konnte, ist daher nicht nur das Ergebnis eigener Kraftanstrengungen von AgV, VSV und VI, sondern zu gleichen Teilen auch Resultat der Forderungen und Förderungen durch das BMWi. Im BSE Krisenmanagement verschwand allerdings die ifo-Kernfrage, ob durch die Strukturreform eine Alternative zur Finanzierung der Verbraucherorganisationen zu schaffen sei, von der politischen Agenda in die Archive unvollendeter Gesamtreformen.

Zu würdigen bleibt im Nachhinein, dass das hohe Gut der politischen Unabhängigkeit der Verbraucherorganisationen trotz ihrer Abhängigkeit von institutioneller Förderung im Laufe der Reformdiskussion vom ministeriellen Denken ernsthaft nie zur Disposition gestellt wurde.

Ein weiterer Pluspunkt der Strukturreform sei zum Schluss noch hervorgehoben: Die konstitutive Partnerschaft zwischen Verbraucherzentralen und Verbraucherverbänden als zivilgesellschaftliches Fundament der organisierten Verbraucherarbeit wurde in der Satzung des neuen Bundesverbandes ausdrücklich bestätigt.

# Anhang

## Teil 1 Organisationsplan der AgV



**Teil 2: Zusammensetzung des AgV-Präsidiums nach der Wahl  
(Präsident, 6 Beiratsmitglieder) auf der Mitgliederversammlung  
am 16. Juni 1999 in Bonn**

## **AgV-Präsidium**

Prof. Dr. Heiko Steffens (Präsident)

Anne-Lore Köhne (Geschäftsführerin)

### **Beirat Verbände**

Wolfgang Vogt (Vors.)  
Doris Schneider-Zugowski (Stellv.)

Irmtraud Pütter (Evang. Frauen)  
Franz-Georg Rips (Mieterbund)  
Klaus Schwarzbach (Volksgesundheit)

### **Beirat Verbraucherzentralen**

Monika Ketterer (Vors.)  
Karin Stock (Stellv.)

Joachim Betz (VZ Sachsen)  
Eberhard Kremer (VZ Bayern)  
Dr. Karl-Heinz Schaffartzik (VZ NRW)

**Teil 3 Ausgewählte Beispiele aus den Jahresberichten 1995 bis 1999/2000 der AgV für Stellungnahmen und Anhörungen zu Gesetz- und Verordnungsentwürfen (diese Auswahl umfasst etwa 10 % der Gesamtaktivitäten) nach Jahresberichten geordnet. Arbeitsergebnisse von AgV Mitarbeiter\*innen unter den Rahmenbedingungen der Strukturreform.**

### Jahresbericht 1995

#### **Ministerium des Auswärtigen**

Verbraucherpolitische Forderungen der AgV für die Regierungskonferenz 1996 zur Überprüfung des Vertrages über die Europäische Union (S.87)

#### **Bundesministerium für Arbeit und Soziales**

Diskussion des ifo-Gutachtens zur Änderung des Ladenschlussgesetzes (S.88)

#### **Deutscher Bundestag - Gesundheitsausschuss**

Anhörung und Stellungnahme zur Gesundheitsstrukturreform (S.88)

#### **EU Kommission**

Anhörung und Stellungnahme zum Grünbuch...der EU Kommission ‚Währungsunion aus Verbrauchersicht‘ (S.89)

### Jahresbericht 1996

#### **Bundesministerium des Inneren**

Stellungnahme zum Entwurf für ein Signaturgesetz (S.54)

#### **Bundesministerium für Wirtschaft**

Anhörung zur Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion (S.55)

#### **Bundesministerium für Bildung Wissenschaft und Technologie**

Initiativstellungnahme zum Entwurf für ein Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz (S.55)

#### **EU-Kommission**

Stellungnahme ... zum Grünbuch der EU-Kommission ‚Finanzdienstleistungen: Wahrung der Verbraucherinteressen‘ (S.56)



## Jahresbericht 1997

### **Deutscher Bundestag - Rechtsausschuss**

Stellungnahme zum Verbraucherinsolvenzverfahren (S. 56)

### **Deutscher Bundestag - Enquête Kommission ‚Schutz des Menschen und der Umwelt‘**

Verbändeanhörung, Nichtregierungsorganisationen und nachhaltige Entwicklung‘ (S.56)

### **Bundesministerium für Finanzen**

Anhörung und Stellungnahme zur Einführung des Euro (S.57)

### **Bundesministerium für Wirtschaft**

Anhörung zur 6. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (S.57)

### **EU-Kommission**

Stellungnahme zum Grünbuch der EU-Kommission ‚Allgemeine Grundsätze des Lebensmittelrechts in der Europäischen Union‘ (S.58)

## Jahresbericht 1998/99

### **Deutscher Bundestag-Ausschuss für Wirtschaft**

Anhörung zur Finanzierung der Verbraucherorganisationen (S.65)

AgV-Forderungen zur verbrauchergerechten Einführung des EURO in Deutschland-Nationaler Stabilitätskonsens (S.65)

### **Bundesministerium des Inneren**

Stellungnahme zum Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes (S.66)

### **Bundesministerium für Finanzen**

Anhörung zur EURO Einführung (S.66)

### **Bundesministerium für Gesundheit**

Anhörung und Stellungnahme zur Etikettierung von Produkten aus gentechnisch veränderten Sojabohnen und Mais (S.66)

## Jahresbericht 1999/2000

### **Deutscher Bundestag - Rechtsausschuss**

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der außergerichtlichen Streitbeilegung (S.73)

### **SPD-Fraktion**

Stellungnahme zum BMF-Entwurf eines Berichts zum Grauen Kapitalmarkt (S.73)

### **Bundesministerium für Finanzen**

Ergänzungsvorschlag zum Dritten Bericht des Arbeitstabes *Wirtschafts- und Währungsunion* (S.74)

### **Bundesministerium für Wirtschaft**

Anhörung und Stellungnahme zum Teledienstedatenschutzgesetz (S.74)

### **Bundesministerium für Gesundheit**

Stellungnahme zum 10. Gesetz zur Änderung des Arzneimittelgesetzes AMG (S.75)

### **Gesundheitsminister-Konferenz der Länder**

Stellungnahme zum Entwurf eines Beschlusses zum Thema ‚Patientenrechte in Deutschland‘ (S.76)

### **Deutsche Bundesbank**

Anhörung zur EURO Bargeldeinführung sowie Stellungnahme zum Konzept (S.76)

**Teil 4 Statement vom ehemaligen Präsidenten der AgV zum Bericht der NordWestConsult über die „Evaluierung der Organisationsstruktur im Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) vom 25. 06.2004; anlässlich einer vzbv Info-Veranstaltung in Berlin.**

„Das Organisationsgutachten belegt sehr detailliert und umfassend, dass das, was uns bei der Strukturreform 2000 als Zielbündel vorgeschwebt hat, nun Wirklichkeit geworden ist. Wir wollten eine politisch präsentere, dynamische, professionelle, wissensbasierte und unabhängige Nichtregierungsorganisation als Dachverband der Verbraucherzentralen und der Verbraucherverbände, die sich für Verbraucherinteressen einsetzen.

Das Organisationsgutachten zeigt eindrucksvoll, dass die Ziele der Strukturreform auf hohem Niveau erfüllt worden sind. Nicht überall und nicht überall mit gleicher Intensität. Aber das ist bei einer Querschnittsaufgabe, die ein breites Themenspektrum abdecken muss, und bei knappen Ressourcen auch kein Wunder.

Durch die Integration der früher getrennten Geschäftsfelder der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e.V. (AgV), des Verbraucherschutzvereins e.V. (VSV) und der Stiftung Verbraucherinstitut (VI) sind in der Tat zahlreiche Synergieeffekte freigesetzt und wirksam geworden. Insbesondere hat die Einbeziehung des kollektiven Verbraucherschutzes die Durchschlagskraft des Instrumentariums erhöht und geschärft.

Auf der 50-Jahr Feier im Jahr 2003 wurde durch die Ehrenrunde der Zeitzeugen noch einmal eindrucksvoll bestätigt, dass die AgV, der VSV und das VI zu zahlreichen Entwicklungen, die heute in Blüte stehen, die Saat gelegt haben.

Die Mitarbeiter\*innen der drei Organisationen haben von etwa 1994 bis zur Verschmelzung Mitte 2001 ihre tägliche Arbeit trotz zunehmender Verunsicherung über die Zukunft der Verbraucherorganisationen mit hoher Leistungsbereitschaft bewältigen müssen und gemeistert. Der Aufbau des vzbv hat für viele einen Neuanfang bedeutet, neue Stellen, neue Kolleginnen und Kollegen, neue Arbeitsbereiche, neue Führungsstile, neue Grenzerfahrungen und Grenzbelastungen.

Wir sollten uns aber immer wieder bewusst machen, dass die *Kraft der Verbraucher*, dass der vzbv nur in Abhängigkeit von der Kompetenz, Motivation und Professionalität der Mitarbeiter\*innen auf allen Ebenen wachsen und gedeihen wird. Gestatten Sie mir zum Abschluss die persönliche Bemerkung, dass der vzbv wesentlich dazu beigetragen hat, dass sich der Wettstreit der politischen Parteien in Deutschland und in der Europäischen Union um verbraucherpolitische Positionen und Prioritäten auf eine Weise dynamisiert hat, von der wir noch vor wenigen Jahren nicht einmal zu träumen gewagt hätten...“ (Steffens, Heiko: Redemanuskript, Berlin 25.06.2004).

## Quellenverzeichnis

- AgV, 1973, Jubiläumsschrift 1973, 1953, Bonn
- AgV, 1996, Verbraucherpolitische Korrespondenz, Bonn
- AgV, 30.09.1999, Protokoll der konstituierenden Sitzung des Lenkungsausschusses, Bonn
- AgV, 02.11.1999, Protokoll der 2. Sitzung des Lenkungsausschusses, Bonn
- AgV, 14.03.2000, Protokoll der 6. Sitzung des Lenkungsausschusses, Bonn
- AgV, 05.04.2000, Protokoll der 7. Sitzung des Lenkungsausschusses, Bonn
- AgV, 03.08.2000, Beschluss des Präsidiums, Bonn
- AgV, 2001, Jahresbericht 2000/2001, Bonn
- AgV, 23.01.2001, Verbraucherpolitische Korrespondenz, Nr. 2, Bonn
- Amtsgericht Berlin-Charlottenburg, 29.06.2002 Eintragung ins Vereinsregister
- Arbeitsgruppe für Verbraucherforschung und Verbraucherpolitik, 1979, Verbrauchervereine als Form der Selbstorganisation von Verbrauchern in der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf
- Arendt, H., 2018, Die Freiheit, frei zu sein, München
- BDO Unternehmensberatung GmbH, 2000, Schlussbericht Strukturreform der Verbraucherarbeit in Deutschland, Kurzfassung, Berlin
- BMVEL, 2.02.2001, Referat für Verbraucherpolitik, Schreiben an StS Müller, A., Berlin - (BArch B 102/455 793)
- BMWi, 30.01.1994, Referat für Verbraucherpolitik, Schreiben an Minister, Bonn
- BMWi, 17.07.1997, Referat für Verbraucherpolitik, Schreiben an den Minister, Bonn (BArch B 102/ 819 120)
- BMWi, 12.08.1998, Referat für Verbraucherpolitik, Schreiben an Abt.Ltg., Bonn (BArch B 102/455 696)
- BMWi, 1999, Referat Verbraucherpolitik, Vermerk, Berlin 20.01. (BArch B 102/455 793)
- BMWi, 1999, Referat für Verbraucherpolitik, Mitteilung an AgV, Bonn 28.10. (BArch B 102/455 698)
- BMWi, 04.04.2000, Referat für Verbraucherpolitik, Vermerk, Verhandlungen mit BMF über Titelgruppe 07, Berlin
- BMWi, 20.04.2000, Referat für Verbraucherpolitik, Schreiben an AgV, Bonn
- BMWi, 19.07.2000, Referat für Verbraucherpolitik, Mitteilung an AgV, Bonn

Bobrowski, M., 13.06.2001, Rede anlässlich der ... Feier in der AgV, Bonn

Bundesrechnungshof (BHR), 14.02.1995, Prüfbericht in der Urfassung, Mitteilung über die Prüfung ... der Verwendung der Zuschüsse an die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e.V., Frankfurt/M.

Bundesrechnungshof, 1996, Prüfbericht in der Fassung für den Deutschen Bundestag, Berlin

Frankfurter Rundschau, 05.01.2001, „Spezielles Ministerium für Verbraucherschutz nötig - Konsumentenschützer Heiko Steffens gibt Rot-Gründer Politik nur schlechte Noten“, Frankfurt/M.

Gründungssekretariat, 19.10.2000, Gründungserklärung, Anlage zur Einladung zur Gründung des Bundesverbandes - neu, Berlin

Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, 1996, Finanzierung der Verbraucherorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland. Gibt es Alternativen zum bestehenden System?, München

Martiny, A./Klein, O., 1977, Marktmacht und Manipulation, Frankfurt/M.

Metaplan, 1975, Metaenquête über die Entwicklung der den Verbrauchern dienenden Institutionen, Quickborn

Michel, J./Munsberg, H., 04.12.2000, „AgV-Präsident Steffens fordert Auflösung des Agrarministeriums“, Berliner Zeitung

Olson, M., 1991, Aufstieg und Niedergang von Nationen, Tübingen

Reich, L., 2002, Neuer Wein oder nur alte Schläuche?, in: Zur Wiederentdeckung der Verbraucherpolitik, in: Zf. Sozialer Fortschritt 51

Rick, K., 2018, Verbraucherpolitik in der Bundesrepublik Deutschland - Eine Geschichte des westdeutschen Konsumtionsregimes, 1945-1975, Baden-Baden

Schaffartzik, K.-H., 2002, Die Verbraucherzentralen im Meinungsbild der Bevölkerung, in: vzbv (Hg.): Verbraucherschutz im globalen Markt, Berlin, S. 27-33

Scharpf, F., 2002, Lobbyismus für Verbraucherinteressen in der Verhandlungsdemokratie, in: vzbv (Hg.): Verbraucherschutz im globalen Markt, Berlin

Steffens, H., 2015, Verbraucherpolitik als Stärkung der Selbsthilfe, in: Rohmann, H./Rehfeld, D. (Hg.): Lebenslagen, Marburg

WIBERA, 1993, Organisationsuntersuchung Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände, AgV e.V., Bonn

## Abkürzungsverzeichnis

<b>AgV / AGV</b>	Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e.V. (1953-2001)
<b>BDO</b>	Wirtschaftsprüfungsgesellschaft AG
<b>BMF</b>	Bundesministerium der Finanzen
<b>BML</b>	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
<b>BMVEL</b>	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung, Landw.
<b>BMWi</b>	Bundesministerium für Wirtschaft
<b>BRH</b>	Bundesrechnungshof
<b>BSE</b>	Bovine Spongiforme Enzephalopathie, Rinderwahn
<b>BT</b>	Deutscher Bundestag
<b>DHB</b>	Deutscher Hausfrauenbund
<b>IfaV</b>	Institut für angewandte Verbraucherforschung
<b>Ifo</b>	Institut für Wirtschaftsforschung
<b>LA</b>	Lenkungsausschuss
<b>StiWa</b>	Stiftung Warentest
<b>VI</b>	Stiftung Verbraucherinstitut (1978-2001)
<b>vpk</b>	Verbraucherpolitische Korrespondenz
<b>VSV</b>	Verbraucherschutzverein e.V. (1966-2001)
<b>VZ</b>	Verbraucherzentrale/n; Verbraucher-Zentrale/n
<b>vzbv</b>	Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (seit 2000)
<b>WIBERA</b>	Wirtschaftsberatung AG

Berliner Zeitung

# Wirtschaft

## AgV-Präsident Steffens fordert Auflösung des Agrarministeriums BSE-Krise löst eine Welle der Kritik an Ressortchef Funke aus

VON JÖRG MICHEL  
UND HENDRIK MUNSBERG

BERLIN, 3. Dezember. Angesichts des zögerlichen BSE- Krisenmanagements von Bundeslandwirtschaftsminister Karl-Heinz Funke (SPD) haben Natur- und Verbraucherschützer den Fortbestand eines eigenständigen Landwirtschafts-ressorts in Frage gestellt und fordern langfristig ein neues Ministerium für Verbraucherschutz.

Der Präsident der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AgV), Heiko Steffens, sagte im Gespräch mit der „Berliner Zeitung“: „Das Landwirtschaftsministerium sollte möglichst zügig aufgelöst werden. Funke könne nicht Sachwalter der Bauern und der Verbraucher gleichzeitig sein... „



BLZ/GERD ENGELSMANN