



Kevin Rick

Verbraucherpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Eine Geschichte des westdeutschen
Konsumtionsregimes, 1945 – 1975



Nomos

Wirtschafts- und Sozialgeschichte des modernen Europa
Economic and Social History of Modern Europe

Herausgegeben von

Prof. Dr. Jan-Otmar Hesse

Prof. Dr. Christian Kleinschmidt

Dr. Alfred Reckendrees, Associate Professor

Prof. Ray Stokes, Ph.D.

Band 5

Kevin Rick

Verbraucherpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Eine Geschichte des westdeutschen
Konsumtionsregimes, 1945–1975



Nomos

© Titelbild: Beratungsstelle der Verbraucherzentrale Hessen in der Berliner Straße in Frankfurt, 1965. Abdruck mit freundlicher Genehmigung der Verbraucherzentrale Hessen e.V., Frankfurt.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Veröffentlicht als Dissertation an der Philipps-Universität Marburg 2017

ISBN 978-3-8487-4442-8 (Print)

ISBN 978-3-8452-8691-4 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

„Weil der Mensch in den Menschen ewig das Gleiche erstrebt, wird er sich ewig anders und anders. Und weil ihm daraus subjektiv die Begierde nach ewig Anderem und Neuem, nach Umsturz, Abenteuer und neuen Ufern erwächst, glaubt er stets unerhörter Mittel zu ihrer Befriedigung zu bedürfen. Uns Menschen geschieht es zwar selten, daß wir eine Eselin suchen und ein Königreich finden. Wir finden, was wir suchen. Doch der Fund erfährt die Verwandlung und bisweilen wird aus einem Königreich auch eine Eselin. Es ist Gesetz, daß im Letzten die Menschen nicht wissen, was sie tun, sondern es erst durch die Geschichte erfahren.“

*Helmuth Plessner; Die Stufen des Organischen und der Mensch
Berlin 1975, S. 341.*

Die vorliegende Studie entstand zwischen 2013 und 2016 als Dissertationsschrift am Fachbereich Geschichte und Kulturwissenschaften der Philipps-Universität Marburg. Sie wurde durch die Finanzierung der Deutschen Forschungsgemeinschaft sowie die Förderung der Studienstiftung des deutschen Volkes ermöglicht. Der Studienstiftung danke ich an dieser Stelle von ganzem Herzen für die Vielzahl unvergesslicher Bildungserlebnisse, die ich in den letzten sechs Jahren erleben durfte. Betreut wurde die Arbeit an dem Projekt von Prof. Dr. Christian Kleinschmidt, für dessen Förderung während des Studiums ich sehr dankbar bin. Prof. Dr. Eckart Conze danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Motiviert und nachhaltig beeinflusst haben mich bei der Entscheidung für und der Arbeit an der Dissertation die zentralen Ideen der ersten Universitäten, die im 11./12. Jahrhundert gegründet wurden: „*Universitas*“ bezeichnete damals vor allem die Gemeinschaft von Lehrenden und Lernenden, die sich standesunabhängig zum Studium zusammenfanden und nach Wissen und Erkenntnis, oder modern gesprochen: nach Bildung suchten. Als akademische Lehrer haben mich in dieser Hinsicht einige Personen besonders begleitet, wofür ich außerordentlich dankbar bin: Prof. Dr. Ursula Braasch-Schwersmann und Prof. Dr. Otto Volk, Prof. Dr. Andrea M. Esser und Prof. Dr. Andreas Meyer (†).

Kommilitonen im Wortsinn waren mir während der letzten Jahre Tim, Hendrik, Miri und Micha, Hannah, Hejo, Daniel, Anna, Kerstin und Pierre und all die anderen Bergfreunde, die ich hier nicht aufzählen kann. Und ohne die täglichen Mensa-Besuche mit Julian und Thorsten hätte ich ganz

sicher nicht die oft zähe und einsame historische Arbeit durchgehalten. Ich danke euch dafür! Gleiches gilt auch für meinen Bruder Tim und natürlich Chantal – ohne euch in der Seilschaft wären die letzte Jahre deutlich trister und langweiliger gewesen!

Die Promotion war eine schöne Zeit für mich auch wegen des kollegialen Austauschs mit Anke Geier, Mark Jakob und Jan Logemann, Stina Barrenscheen, Julian Faust und Christian Bala. Danke auch an die studentischen Hilfskräfte im Institut, vor allem Vanessa Stauffenberg und Max Nehrling, sowie an die MitarbeiterInnen der Archive und Verbraucherzentralen, die ich besucht habe. Die Stiftung Warentest unterstützt die vorliegende Publikation mit einem großzügigen Zuschuss – vielen Dank dafür!

Noch eine kurze Anmerkung zum obigen Zitat: Die Geschichte vermag die Kontingenz als *conditio humana* zwar nicht als Gesetz zu belegen. Mindestens sensibilisiert sie aber dafür – und mit ihr für unsere Freiheit sowie die Verantwortung, die für uns als Mensch daraus erwächst. Das ist für mich das eigentliche Verdienst der Geschichtsschreibung.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	11
Einleitung	13
Teil I Verbraucherpolitischer Wildwuchs nach Kriegsende und die Gründung der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände	55
1. Die Anfänge von Verbraucherpolitik im besetzten Westdeutschland (1945-1949)	55
1.1 Verbraucher, Besatzer, Rationierung und Bewirtschaftung	56
1.2 Konsumentenpolitik als Schutz vor Hunger	65
1.3 Ludwig Erhard und die Verwaltung für Wirtschaft	81
1.4 Verbraucherschutz e.V.	89
1.5 Zwischenfazit am Vorabend der Gründung der Bundesrepublik	91
2. Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherpolitik – Zwischen Agrarprotektionismus und Hausfraueninteressen in der frühen Bundesrepublik	93
2.1 Die politische Neuausrichtung des Verbraucherausschusses	94
2.2 Verbraucheraufklärung	108
2.3 Der Bundesausschuss für volkswirtschaftliche Aufklärung	117
2.4 Verbraucherpolitik als Agrarpolitik	124
2.5 Zwischenfazit	128
3. Wirtschafts- und Verbraucherpolitik am Beginn des Wirtschaftswunders	129
3.1 Verbraucherreferat und Verbraucherausschuss beim Bundesministerium für Wirtschaft	130
3.2 Rationaler Konsum durch Appelle an rationale Konsumenten	136
3.3 Reeducation, Home Economics und die Gesellschaft für Hauswirtschaft	139

Inhaltsverzeichnis

3.4 Die Verbraucher-Vereinigung und der Ständige Ausschuss für Selbsthilfe	145
3.5 Rationalisierung, Gütezeichen und erste Ansätze einer „bewussten Konsumentenpolitik“	154
3.6 Wahlkampf, Marktwirtschaft und die Kühlschranks-Aktion 1953	169
3.7 Zwischenfazit	182
4. Die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (1953)	183
4.1 Chronologie der Planungen	185
4.2 Gerhard Weisser	189
4.3 Verbraucherinteressen und ihre Organisierbarkeit	193
4.4 Die Konsumgenossenchafter Josef Bock und Gustav Dahrendorf	197
4.5 DGB und AgV – Verbraucher zwischen Arbeit und Kapital	202
4.6 Fini Pfannes und der Deutsche Hausfrauen-Bund	206
4.7 Gründung durch Kritik	212
4.8 Die Verbraucherpolitik der AgV	222
4.9 Zwischenfazit	237
Teil II Take Off im Konsumtionsregime: Von Ad-hoc-Maßnahmen zur „Verbraucherpolitik aus einem Guss“	239
1. Verbraucheraufklärung, Informationsmodell und Take Off der Konsumgesellschaft	239
1.1 Kampf der Verbraucherwirrung? – Erhard hilft der Hausfrau!	240
1.2 Kritik an Erhards Konsumpolitik	244
1.3 Verbraucherpolitik im Informationsmodell – Die Entdeckung des Marktes	245
2. Koordinierung wider den verbraucherpolitischen Wildwuchs	252
2.1 Vertikale und horizontale Koordinierung	254
2.2 Überforderung? – 1.439 Verbraucher-Einrichtungen in Deutschland	267
2.3 Gesundheitliche Ernährungsberatung und das Bundesministerium für Gesundheit	271
3. Die Gründung der Verbraucherzentralen (1957-1962)	274
3.1 Motive, Interessen und Umstände der VZ-Gründung	275
3.2 Apolitische Agenda, Finanzierung und Mitglieder	286

3.3 Zwischenfazit	292
4. Die Gründung der Stiftung Warentest (1964) als verbraucherpolitischer Katalysator	296
4.1 Einkaufswegweiser und Warentest bis 1964	298
4.2 AgV: Legitimationsprobleme im Wettbewerb der Verbrauchervereine	311
4.3 Die Planungen der Bundesregierung	317
4.4 Die Stiftung Warentest als „zweitbeste“ Lösung	323
5. Der Take Off im Konsumtionsregime ab Mitte der 1960er Jahre	331
5.1 Bedeutungszuwachs und Neuorganisation der Verbraucherzentralen	335
5.2 Das Ernährungsministerium rüstet auf	352
5.3 Die Gründung des Interministeriellen Ausschusses für Verbraucherfragen (1966)	363
6. Von ad-hoc-Maßnahmen zur „Verbraucherpolitik aus einem Guss“	372
6.1 Der erste Verbraucherpolitik-Bericht der Bundesregierung	374
6.2 Die neue AGV	385
6.3 Verbraucherpolitiken der Bundesländer	393
6.4 Der Verbraucherpolitik-Bericht als Zäsur?	398
Fazit	406
Anhang	423
Quellen und Literatur	425
Literaturverzeichnis	427

Abkürzungsverzeichnis

AgH	Arbeitsgemeinschaft Hauswirtschaft (1950)
Agt	Ausschuss Gebrauchstauglichkeit im Deutschen Normenausschuss (DNA) (1962)
AGV	Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher (ab 1971)
AgV	Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (1953)
AHEA	American Home Economics Association (1908)
AID	Land- und Hauswirtschaftlicher Auswertungs- und Informationsdienst (1950)
AK	Südwest Arbeitskreis Südwest der Verbraucherzentralen Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland (1962)
BAM	Bundesanstalt für Materialforschung (1954)
BArch	Bundesarchiv
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie (1949)
BfH	Bundesforschungsanstalt für Hauswirtschaft (1951)
BKartA	Bundeskartellamt (1957)
BMELF	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMGes	Bundesministerium für Gesundheit (1961)
BML	= BMELF (zeitgenössische Abkürzung)
BMWF	Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BMWo	Bundesministerium für Wohnungsbau
BVD	Bund der vertriebenen Deutschen
CDA	Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft bzw. „CDU-Sozialausschüsse“ (1946)
CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands (1945/1950)
DAG	Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (1949)
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund (1949)
DGE	Deutsche Gesellschaft für Ernährung (1953)
DHB	Deutscher Hausfrauen-Bund (1953)
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag (1861)
DLG	Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft (1885)
DNA	Deutscher Normenausschuss (1917)
FAO	Food and Agriculture Organization bei den Vereinten Nationen (1945)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung

Abkürzungsverzeichnis

GEG	Großeinkaufs-Gesellschaft Deutscher Konsumgenossenschaften mbH (1894)
GfH	Gesellschaft für Hauswirtschaft (1951)
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (1957)
HdEKD	Hilfswerk der Evangelischen Kirchen in Deutschland / Evangelisches Hilfswerk (1945)
HHStAW	Hessisches Hauptstaatsarchiv Wiesbaden
HStaSt	Baden-Württembergisches Hauptstaatsarchiv Stuttgart
IOCU	International Organisation of Consumer Unions
LASH	Landesarchiv Schleswig-Holstein, Schleswig
LAV NRW	Landesarchiv Nordrhein-Westfalen, Duisburg
NDR	Norddeutscher Rundfunk
SAS	Ständiger Ausschuss für Selbsthilfe (1949/1951)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands (1875)
UAGK	Unterausschuss Gemeinnützige Konsumentenberatung beim Ständigen Ausschuss für Selbsthilfe
VA	Verbraucherausschuss
VELF	Verwaltung für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Vereinigten Wirtschaftsgebietes (1947-1950)
VG Ernährung	Verbrauchergemeinschaft Ernährung e.V.
VVF	Verband für Verbraucher- und Familienberatung Kiel e.V. (1955)
VZ	Verbraucherzentrale
vzbv	Verbraucherzentrale Bundesverband (2000)
ZdK	Zentralverband deutscher Konsumgenossenschaften (1903)
ZKFM	Zentralverband der katholischen Frauen und Müttergemeinschaften

Einleitung

Verbraucherschutz und Verbraucherpolitik sind mittlerweile so alltäglich, dass sie uns meist nur dann bewusst werden, „wenn ein Skandal Staub aufwirbelt“.¹ Sie begegnen uns zuweilen in eher unerwarteten Formen, als wahnsinniges Rind, nicht deklariertes Pferdefleisch in Tiefkühlprodukten oder als gechlortes Hühnchen. Trotz oder vielleicht gerade wegen ihrer Alltäglichkeit gehören Verbraucherpolitik und Konsumentenschutz jedoch zu den hochgradig relevanten Themen der Gegenwart. Exemplarisch belegen lässt sich dies etwa mit den Protesten gegen das Transatlantische Freihandelsabkommen TTIP seit 2013.² Dabei betrifft Verbraucherpolitik häufig essentielle Fragen der Lebenswelt, die sich um Sicherheit, Gesundheit und individuellen wie kollektiven Wohlstand drehen. Gleichzeitig tangiert sie Vertrauen, Loyalität und Glaube an die Legitimität der herrschenden Verhältnisse in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, indem sie alltägliche Risiken vermindert, Sicherheiten produziert, Interessen vermittelt sowie Ansprüche, Erwartungen und Ordnungsvorstellungen artikuliert und realisiert. Verbraucherpolitik weist daher unzweifelhaft eine immanente historische Dimension auf, denn sie kann nur „vor dem Hintergrund spezifischer wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Bedingungen“ verstanden werden.³ So hat vor einigen Jahren der Politikwissenschaftler Frank Janning ganz zu Recht darauf hingewiesen, dass „Verbraucherschutzkonzepte und Leitorientierungen für eine Verbraucherpolitik in Deutschland offensichtlich eng mit der historischen Entwicklung“ verbunden sind.⁴

1 Christoph Strünek: Die Macht des Risikos. Interessenvermittlung in der amerikanischen und europäischen Verbraucherpolitik (Internationale politische Ökonomie, Bd. 2), Baden-Baden 2006, S. 16.

2 Ferdi de Ville/Gabriel Siles-Brügge: TTIP. Wie das Handelsabkommen den Weltmarkt verändert und die Politik entmacht (X-Texte), Bielefeld 2016, S. 93-97, 117-120. Vgl. Andreas Oehler: „Sie lebt! Zur Verbraucherforschung im deutschsprachigen Raum: Eine empirische Analyse“, in: Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit 7/2 (2012), S. 105-115.

3 Eberhard Kuhlmann: Verbraucherpolitik. Grundzüge ihrer Theorie und Praxis (Vahlers Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften), München 1990, S. 25.

4 Frank Janning: Die Spätgeburt eines Politikfeldes. Die Institutionalisierung der Verbraucherschutzpolitik in Deutschland und im internationalen Vergleich (Modernes

Jüngst hat man in diesem Zusammenhang auch darauf hingewiesen, dass „bis heute existierende Herausforderungen des Verbraucherschutzes und der Verbraucherpolitik“ vielfach „zurück bis ins Kaiserreich“ reichen bzw. unmittelbar mit der Zeit der Reorganisation des Sozialstaates nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges zusammenhängen, zum Beispiel in Bezug auf dessen föderale Organisation oder die konkurrierende Gesetzgebung.⁵ Auch die Tatsache, dass in Deutschland immer noch nahezu ausschließlich Verbraucherverbände den Ton angeben, die keine Einzelmitglieder aufnehmen, geht auf Entwicklungen aus der Zeit unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs zurück.

Gleichwohl wurden von Seiten der Geschichtswissenschaft bislang kaum Anstrengungen in Richtung einer systematischen, quellengestützten Analyse der bundesrepublikanischen Verbraucherpolitik-Geschichte unternommen. Dies wiegt umso schwerer vor dem Hintergrund, dass die meisten der aktuellen verbraucherpolitischen Debatten bemerkenswert ahistorisch bleiben. So wurde nicht einmal der Versuch unternommen, die hochgradig emotional geführten Debatten um TTIP seit 2013 durch Aufklärung über die historische Gewachsenheit unterschiedlicher Verbraucherpolitik-Traditionen diesseits und jenseits des Atlantiks zu versachlichen.⁶ Darüber hinaus zeigt sich eine solche Geschichtsvergessenheit in bestimmten Äußerungen einzelner verbraucherpolitischer Akteure, wie etwa im Fall von Klaus Müller, dem Vorstand des *Verbraucherzentrale Bundesverbandes*. Dieser erklärte 2014 die seiner Ansicht nach zu schwache Stellung der Verbrauchervertreter im politischen Tagesgeschäft damit, dass der „Ver-

Regieren – Schriften zu einer neuen Regierungslehre, Bd. 8), Baden-Baden 2011, S. 144.

5 Martin Klug: Interessenaggregation von Verbraucherorganisationen. Eine qualitative Fallanalyse der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e.V. Dissertation, eingereicht in der Philosophischen Fakultät der Universität Siegen, Siegen 2016, S. 3. Vgl. Vera Hierholzer: Nahrung nach Norm. Regulierung von Nahrungsmittelqualität in der Industrialisierung 1871-1914 (Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, Bd. 190), Göttingen 2010 sowie Bernward Baule: „§ 72 Kommerzkultur, Verbrauchermacht, moralischer Konsum – zur Verbraucherpolitik im Föderalismus“, in: Ines Härtel (Hg.), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Band III: Entfaltungsbereiche des Föderalismus, Berlin, Heidelberg 2012, S. 515-613.

6 Vgl. Tillmann Neuscheler: Die Angst frisst TTIP auf, in: FAZ-Online, 6.2.2015, www.faz.net/-gqe-7zexp, zuletzt geprüft am 31.12.2016.

braucherschutz ein sehr junges Politikfeld“ sei.⁷ Dass die von ihm vertretenen Organisationen schon seit mehr als sechs Jahrzehnten Verbraucherberatung, -aufklärung und -politik betreiben, thematisierte Müller nicht. Dabei profitierten die Verbraucherzentralen schon seit ihrer Gründung von den höchsten finanziellen Zuwendungen von Bund und Ländern. Sie gehen zudem – genau wie die 1964 gegründete *Stiftung Warentest*, die laut Selbstauskunft auch heute noch 93% aller Bundesbürger kennen – in ihrer programmatischen Anlage auf das verbraucherpolitische Engagement der Bundesregierung zurück.⁸ Insofern können sie *per se* als Zeichen der zentralen Stellung „des Verbrauchers“⁹ in der deutschen Politik interpretiert werden, deren Fundament bereits kurz nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges gelegt wurde. Seitdem intensivierten die Bundesregierungen ihr Engagement für die Konsumenten, das 1971 in der Veröffentlichung der ersten systematischen Verbraucherpolitik-Konzeption auf Bundesebene gipfelte. Mit dieser wurde die vielfach beschworene und weltweit zu beobachtende „Glanzzeit“ der Verbraucherpolitik auch in der Bundesrepublik eingeläutet, in der allein zwischen 1970 und 1978 mehr als 300 verbraucherpolitisch motivierte Gesetze vom Bundestag verabschiedet wurden.¹⁰

Inwiefern und warum sich das westdeutsche Konsumtionsregime zu dieser Zeit allerdings von anderen Staaten abhob, wurde bislang jedoch nicht explizit zum Thema der Forschung, trotz signifikanter Charakteristi-

7 Susanne Amann/Janko Tietz: „Provisionen verbieten!“, in: Der Spiegel 17/2014 vom 19.4.2014, S. 66-67, hier S. 67.

8 Vgl. Stiftung Warentest: Überblick: Die Stiftung Warentest stellt sich vor, <https://www.test.de/unternehmen/ueberblick-5017075-0/> zuletzt geprüft am 31.12.2016.

9 Wenn im folgenden Text zum Beispiel von „dem Verbraucher“ die Rede ist, dann ist dies ein Zugeständnis an die Flüssigkeit der Sprache und soll zur besseren Lesbarkeit beitragen. Gemeint sind Verbraucherinnen und Verbraucher. Dort, wo explizit geschlechterspezifische Konnotationen von Belang für das Verständnis sind, wird entsprechend darauf hingewiesen.

10 Vgl. Stefan Mitropoulos: Verbraucherpolitik in der Marktwirtschaft. Konzeptionen und internationale Erfahrungen. Mainz, Univ., Dissertation (Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Bd. 55), Berlin 1997, S. 1; Christian Kleinschmidt: „Konsumgesellschaft, Verbraucherschutz und Soziale Marktwirtschaft. Verbraucherpolitische Aspekte des ‚Modell Deutschland‘ (1947-1975)“, in: Ders. (Hg.), Verbraucherschutz in internationaler Perspektive/Consumer Protection in International Perspective, Berlin 2006a, S. 13-28, hier S. 26; Gunnar Trumbull: Consumer Capitalism. Politics, Product Markets, and Firm Strategy in France and Germany (Cornell studies in political economy), Ithaca, N.Y 2006a, S. 8.

ka wie der föderalen Organisation der Verbraucherpolitik, deren breite und ressortübergreifende, dezentrale Anlage, der generell starken Rolle des Staates darin sowie international einzigartiger Einrichtungen wie der durch die Regierung geschaffenen *Stiftung Warentest* oder der Verbraucherzentralen der Länder. Vor diesem Hintergrund hat es sich die vorliegende Studie zum Ziel gesetzt, die Vorgeschichte der „Goldenen Jahre“ der Verbraucherpolitik in Westdeutschland erstmals systematisch-empirisch zu untersuchen. Dies soll jedoch nicht allein anhand einzelner Bereiche wie Lebensmitteln oder Luxusgütern geschehen, und auch nicht bloß anhand der politischen Programme. Insbesondere die Rekonstruktion der Entscheidungs-, Beziehungs- und Kommunikationsstrukturen, die das Politikfeld erschufen und wachsen ließen, werden analysiert. Dabei stehen zum einen die Entwicklung von den noch heute enorm einflussreichen nicht-staatlichen Akteuren wie der *Stiftung Warentest*, der Verbraucherzentralen sowie deren Bundesverband im Mittelpunkt: Warum waren gerade sie es, diese Dachverbände ohne einzelne Verbraucher-Mitglieder, die so lange bestehen und so mächtig werden konnten? Zum anderen geht es um die Rolle und das Engagement „des Staates“ in diesem Zusammenhang, wobei diese Formel hier insbesondere die verschiedenen Ministerialbürokratien und Verwaltungen, staatlich-zivilgesellschaftliche Hybrid-Organisationen wie die Bundesforschungsanstalten sowie Parlamentarier und Regierungen auf sämtlichen föderalen Ebenen umfasst. Das zentrale Anliegen ist also vor allem die Beantwortung der grundlegenden Frage, wer sich wann und warum mit Verbraucherangelegenheiten, Verbraucherproblemen und Verbraucherpolitik beschäftigt hat. Mit anderen Worten: Wer waren die bestimmenden Akteure des Konsumtionsregimes?

Forschungsansatz, Methodik und Fragestellung

Für die Untersuchung der vielschichtigen Beziehungen und Interaktionen der nicht-staatlichen und staatlichen Akteure in der Verbraucherpolitik wird in der vorliegenden Studie der Begriff des „Konsumtionsregimes“ genutzt, der gleichzeitig den breiten, explorativ angelegten Zugriff auf die Thematik markiert und unmittelbar an jüngere Forschungen der Politikwissenschaften anschließt. Gleich zu Beginn sei jedoch darauf hingewiesen, dass es sich bei diesem Terminus gerade nicht um ein Konzept handelt, bei dem Verbraucherentscheidungen im Zentrum stehen, sondern die verbraucherpolitischen Akteure. Dieses in der Politikfeldanalyse entwi-

ckelte Regimekonzept wird im Folgenden durch die qualitative Auswertung empirischen Quellenmaterials historisiert und bildet dadurch den theoretischen Fokus auf die politischen Akteure sowie den Rahmen für die vorliegende Arbeit. Bei dem von der *Policy*-Analyse geleiteten Vorgehen steht jedoch immer die Quellenkritik als hermeneutisch-qualitative Zugriffsweise im Vordergrund. Bevor dies noch genauer erläutert werden kann, muss jedoch skizziert werden, was die vorliegende Arbeit unter „Verbraucherpolitik“ versteht.

Verbraucherpolitik

„Weder aus der Theorie noch aus der Praxis“, so beginnt das populäre Verbraucherpolitik-Handbuch von Eberhard Kuhlmann aus dem Jahr 1990, „kann auf die Frage ‚Was ist Verbraucherpolitik?‘ eine eindeutige Antwort gegeben werden.“¹¹ Schlechterdings müssten dabei, so Kuhlmann, zu viele unterschiedliche wissenschaftliche Disziplinen und eine zu große Varianz „wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Interessenstandpunkte“ berücksichtigt werden. Aktuelle politikwissenschaftliche Studien bestätigen diesen Befund. Sie weisen dazu auf die vielfältigen Überschneidungen zu fast allen anderen, häufig klarer konturierten Politikfeldern hin – diese verstanden als problemfeldspezifische, „sich über die Zeit etablierende Programmdefinitionen und Akteurskonstellationen“ –, beispielsweise zur Gesundheits-, Wirtschafts- oder Umweltpolitik.¹² Schließlich agieren Menschen als Verbraucher auf ganz verschiedenen Märkten, weshalb an-

11 Kuhlmann 1990, S. 1.

12 Politikfelder werden auch als „Strukturkonfigurationen aus den regelmäßigen und regelgeleiteten und nach Problemmaterien differenzierten Interaktionen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren“ beschrieben. Siehe Janning 2011, S. 20-22. Innerhalb eines Politikfeldes als politischer Arena bzw. Interaktionszusammenhang spielen sich inhalts- und problemspezifische Aushandlungsprozesse von bestimmten Akteuren ab, die sich mit „formulating, advocating, and selecting courses of action“ beschäftigen, „that are intended to resolve the delimited substantive problems in question“. Siehe David Knoke/Edward O. Laumann: „The Social Organisation of National Policy Domains: An Exploration of Some Structural Hypothesis“, in: Peter Marsden/Nan Lin (Hg.), *Social Structure and Network Analysis*, London 1982, S. 255-270, S. 256; Volker Schneider/Frank Janning: *Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik* (Grundwissen Politik, Bd. 43), Wiesbaden 2006, S. 157f. Politikfelder weisen in diesem Sinne zumeist ein gemeinsames „symbolisches Bezugssystem“ auf, das

dere Untersuchungen „Verbraucherpolitik“ aufgrund ihres unübersichtlichen Themen- und Problemspektrums auch als bloße „Ansammlung von *issue areas*“ thematisieren.¹³ Auch die nahezu unüberschaubare Vielzahl verbraucherpolitischer Konzepte vermag diese Komplexität aufgrund ihrer unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen nur wenig zu reduzieren, sondern vervielfacht sie stattdessen.¹⁴

Vor diesem – zunächst einmal bloß analytischen – Hintergrund vertritt die vorliegende Arbeit von vorne herein weder eine spezifische Theorie des Verbrauchs oder des Verbrauchers, noch macht sie sich eine definitive Lehre von Verbrauchs- oder Verbraucherpolitik zu Eigen.¹⁵ Stattdessen spürt sie diesen mittels eines dynamischen Begriffsverständnisses in historischer Perspektive nach. Freilich kommen die folgenden Ausführungen dabei nicht umhin, eben diese Begriffe zu benutzen. Sie tun dies aber mit dem expliziten Verweis auf ihre Historizität. Für diese dynamische Begriffsverwendung spricht als grundlegendes Argument zunächst die damit verbundene Sensibilität für die synchron und diachron bestehenden Unterschiede bei der Formulierung, Begründung und Durchführung verbraucherpolitischer Programme und Vorstellungen. Wie noch zu zeigen sein wird, wurden etwa Mieter, Patienten oder Hausfrauen keineswegs zu jeder Zeit und in gleichem Maße als „Verbraucher“ angesehen. Der Begriff und damit das gesamte durch ihn bezeichnete Politikfeld waren von Beginn des Untersuchungszeitraums an politische Arenen, in denen hart um die

den beteiligten Akteuren die Interaktion aufgrund von „Gemeinsamkeiten in der Problemsicht“ erleichtert, „Interessenkonflikte hinsichtlich der konkreten *Policies*“ jedoch nicht verhindert. Siehe dazu Franz U. Pappi: „Policy-Netze: Erscheinungsformen moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?“, in: Adrienne Héritier (Hg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen, S. 84-96, S. 92.

13 Janning 2011, S. 24; Baule 2012, S. 546.

14 Vgl. Konstantin Simitis: *Verbraucherschutz, Schlagwort oder Rechtsprinzip?*, Baden-Baden 1976; Kuhlmann 1990, S. 1-16; Mitropoulos 1997.

15 Für entsprechende Versuche in der Geschichtswissenschaft siehe etwa Ulrich Wyrwa: „Consumption, Konsum, Konsumgesellschaft: ein Beitrag zur Begriffsgeschichte“, in: Hannes Siegrist/Hartmut Kaelble/Jürgen Kocka (Hg.), *Europäische Konsumgeschichte. Zur Gesellschafts- und Kulturgeschichte des Konsums*, 18. bis 20. Jahrhundert, Frankfurt am Main, New York 1997, S. 747-762 und Michael Prinz: „„Konsum‘ und ‚Konsumgesellschaft‘ Vorschläge zu Definition und Verwendung“, in: Michael Prinz (Hg.), *Der lange Weg in den Überfluss. Anfänge und Entwicklung der Konsumgesellschaft seit der Vormoderne (= Forschungen zur Regionalgeschichte, Bd. 43)*, Paderborn 2003, S. 11-34.

Bedeutung und den Umgang mit „den Verbrauchern“ gekämpft wurde. Nur ein dynamisches Begriffsverständnis kann diese Kämpfe in ihrer historischen Dimension mit all ihrer komplexen Ambiguität erfassen – schließlich implizierte „Verbraucherpolitik“ stets nicht nur die Ermöglichung des Konsums, beispielsweise in Form des Verbraucherschutzes, sondern immer auch die Unterdrückung desselben, etwa durch die „Maßhalteappelle“ Ludwig Erhards.

Methodisch legt dieses Vorgehen zudem auch ein grundsätzlicher Befund aus der Politiknetzwerk-Analyse nahe, der besagt, dass die „Definition der Politikbereiche selbst im Fluß ist“ und vor allem „von den Interaktionen und Interpretationen“ der jeweiligen Akteure abhängt.¹⁶ Dabei kommen in diesem Zusammenhang als zu untersuchende Akteure nicht nur der „Kernbereich des politischen Systems“, d.h. das Parlament und die Regierung in Frage, worauf ebenfalls neuere Ansätze der Policy- und Neokorporatismus Forschung hingewiesen haben: In Politikfeldern spielen stets eine Vielzahl „informeller Beziehungen und Einflussebenen“ eine konstitutive Rolle.¹⁷ Gemeint sind damit vor allem die Kooperationsarrangements von „formal mit Gestaltungs- und Formulierungsauftrag ausgestatteten Akteuren (Abgeordnete, Regierungsführer, Minister, Ministerial- und Verwaltungsbeamte) mit Interessenvertretern von Status- und Bürgergruppen und mit programmrelevanten Experten.“¹⁸

Mit dieser methodischen Prämisse wird im Folgenden einerseits die unscharfe Sammelformel „Staat“ aufgelöst und konkretisiert, andererseits geraten mit ihr bislang ignorierte, vornehmlich nicht-staatliche Verbände, Personen und *pressure-groups* in den Fokus.¹⁹ Die Entscheidung darüber,

16 Frank Janning: Das politische Organisationsfeld: Politische Macht und soziale Homologie in komplexen Demokratien, Opladen 1998, S. 272f.

17 Hier und im Folgenden Janning 2011, S. 20. Vgl. Edward O. Laumann/David Knoke: The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains, Madison, Wis. 1987, S. 5: „State politics are the product of complex interactions among government and nongovernment organizations, each seeking to influence the collectively binding decisions that have consequences for their interests.“

18 Vgl. Fritz W. Scharpf: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen 2000, S. 17: „In modernen politischen Systemen ist die wichtigste (Aufgabe von Politik) die Auswahl und Legitimation von Programmen, die mittels der Ressourcen des Gemeinwesens Ziele verfolgen und Probleme bearbeiten sollen, die weder durch individuelles Handeln noch durch Markttransaktionen oder freiwillige Kooperation bewältigt werden können.“

19 Vgl. dazu auch Strünck 2006 sowie Jens Hälterlein: Die Regierung des Konsums (Konsumsoziologie und Massenkultur), Wiesbaden 2015, S. 18.

welche Akteure bei der Analyse mit einzubeziehen sind, muss dabei im Sinne der Politikfeldanalyse methodisch auf der Basis von „mutual relevance or common orientation“²⁰ geschehen, d.h. explorativ aus der „historischen Befragung“ der agierenden Akteure abgeleitet werden, wie die folgenden Ausführungen noch genauer erläutern.²¹

Konsumtionsregime

Für die Zusammenhänge, Verhältnisse und Beziehungen der staatlichen und nicht-staatlichen Akteure unter- und zueinander sowie ihre vielfältigen, multidimensionalen Interaktionen und Informationsflüsse, Machtbeziehungen und politischen Rationalitäten wird in dieser Arbeit der Begriff des „Konsumtionsregimes“ benutzt. Er wurde in der bisherigen Forschung häufig sehr unscharf beschrieben, orientiert sich hier jedoch vor allem an zwei bereits großflächig etablierten Regime-Konzepten der Sozial- und Geschichtswissenschaften, dem Wohlfahrts- sowie dem Produktionsregime.²² In diesem Sinne markiert er gleichzeitig die unabwiesbare Nähe der Verbraucher- zur allgemeinen Wirtschafts- und Sozialpolitik. Das

20 Knoke/Laumann 1982, S. 256.

21 Vgl. Janning 1998, S. 273.

22 Vgl. die Benutzung des Begriffes bei Rainer Beck: „Luxus oder Decencies? Zur Konsumgeschichte der Frühneuzeit als Beginn der Moderne“, in: Torsten Meyer/Reinhold Reith (Hg.), "Luxus und Konsum" – eine historische Annäherung, Münster (unter anderem) 2003, S. 29-46, hier S. 34; Manuel Schramm: Konsum und regionale Identität in Sachsen 1880-2000. Die Regionalisierung von Konsumgütern im Spannungsfeld von Nationalisierung und Globalisierung (Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Beihefte, Bd. 164), Stuttgart 2003, S. 168; Judd Stitzel: „Von ‚Grundbedürfnissen‘ zu ‚höheren Bedürfnissen‘? Konsumpolitik in der DDR“, in: Dierk Hoffmann (Hg.), Sozialstaatlichkeit in der DDR. Sozialpolitische Entwicklungen im Spannungsfeld von Diktatur und Gesellschaft 1945/49-1989, München 2009, S. 135-150, hier S. 150; Nepomuk Gasteiger: Der Konsument. Verbraucherbilder in Werbung, Konsumkritik und Verbraucherschutz 1945-1989, Frankfurt am Main (unter anderem) 2010, S. 15; Alexander Sedlmaier: „Konsumkritik und politische Gewalt in der linksalternativen Szene der siebziger Jahre“, in: Sven Reichardt (Hg.), Das alternative Milieu. Antibürgerlicher Lebensstil und linke Politik in der Bundesrepublik Deutschland und Europa 1968-1983, Göttingen 2010, S. 185-205; Anne Sudrow: „Reparieren im Wandel der Konsumregime: Bekleidung und Schuhe in Deutschland und Großbritannien während des Zweiten Weltkrieges“, in: Technikgeschichte 3/79 (2012), S. 227-253.

„Wohlfahrtsregime“ bezeichnet dabei „die Art und Weise, wie die Wohlfahrtsproduktion in einem Land zwischen Staat, Markt, Familie bzw. privaten Haushalten organisiert ist“²³. Das „Produktionsregime“ beschreibt dagegen die „Art und Weise der Organisation der Produktion“, wobei institutionelle Arrangements zwischen Produzenten, Konsumenten und dem Staat im Mittelpunkt stehen, insbesondere unter Berücksichtigung sich wandelnder Informations- bzw. Kommunikationsmöglichkeiten.²⁴ Analog dazu hebt das „Konsumtionsregime“ auf die Organisation des Konsums zwischen Staat, Anbietern und Verbrauchern ab, d.h. auf die politische Organisation bzw. die ordnungspolitische Dimension der Konsumgesellschaft.

Der hier gewählte akteurszentrierte Zugriff stützt sich auf politikwissenschaftliche Regime-Analysen bzw. *Policy*-Studien, wozu gleichzeitig Ergebnisse der historischen Netzwerk-Forschung gehören. In der klassischen Definition von Krasner beschreiben Regimes die „Zusammenhänge von impliziten oder expliziten Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren, an denen sich die Erwartungen von Akteuren in einem

23 Agnes Blome/Wolfgang Keck/Jens Alber: Generationenbeziehungen im Wohlfahrtsstaat. Lebensbedingungen und Einstellungen von Altersgruppen im internationalen Vergleich, Wiesbaden 2008, S. 67. Esping-Andersen definiert Regimes als „institutional arrangements, rules and understandings that guide and shape concurrent social policy decisions, expenditure developments, problem definitions, and even the response-and-demand structure of citizens and welfare consumers.“ Siehe G. Esping-Andersen: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990, S. 80. In einer ersten Annäherung benutzt er auch die Formulierung „the combined, independent way in which welfare is produced and allocated between state, market and family“ (ebd., S. 34f.). Vgl. Janning 2011, S. 73-84.

24 Werner Abelshauer: *Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945* (Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung, Bd. 460), Bonn 2005, S. 40. Vgl. David Soskice: „Globalisierung und institutionelle Divergenz: Die USA und Deutschland im Vergleich“, in: *Geschichte und Gesellschaft* 2 (1999), S. 201-225, hier S. 203: „Unter einem Produktionsregime wird die Organisation der Produktion durch Märkte oder marktähnliche Institutionen verstanden. In seinem Mittelpunkt steht die Organisation der gegenseitigen Beziehungen der Akteure auf der Mikroebene: Unternehmer, Verbraucher, Arbeitnehmer oder Kapitaleigner innerhalb des gegebenen Rahmens von Anreizen und Beschränkungen.“ Siehe des Weiteren David Soskice: „Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s“, in: Herbert Kitschelt/Peter Lange/Gary Marks et al. (Hg.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge, UK, New York, NY 1999, S. 101-134.

gegebenen Problemfeld [...] ausrichten.“²⁵ Als mehr oder weniger autonome Steuerungsmechanismen innerhalb eines Politikfeldes ändern sich Regimes nicht schlagartig „with every shift in power or interests“, sondern zielen vielmehr auf eine längerfristige Bewältigung politischer Herausforderungen ab.²⁶ Für den Politologen Frank Janning bezeichnen sie deshalb diejenigen Strukturen „mit expliziten oder impliziten Verhaltens- und Zugehörigkeitsregeln und mit einem festen Bestand an Problemthemen und politischen Lösungskonzepten und Steuerungsinstrumenten“, die sich über

-
- 25 Sebastian Oberthür: *Umweltschutz durch internationale Regime. Interessen, Verhandlungsprozesse, Wirkungen*, Opladen 1997, S. 38; Martin List: „Regimetheorie“, in: Arthur Benz (Hg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden 2007, S. 226-239, hier S. 227; Manfred Efinger/Volker Rittberger/Klaus D. Wolf/Michael Zürn: „Internationale Regime und internationale Politik“, in: Volker Rittberger (Hg.), *Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven*, Opladen 1990, S. 263-285, hier S. 264f. Im Original lautet Krasners Definition: „Sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors, expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice.“ Stephen D. Krasner: „Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables“, in: *International Organization* 2/36 (1982), S. 185-205, hier S. 186. Allgemeiner haben Keohane und Nye Regimes auch definiert als „sets of governing arrangements that include networks of rules, norms, and procedures that regularize behavior and control its effects.“ Siehe Robert O. Keohane/Joseph S. Nye: *Power and Interdependence*, Boston 1977. Vgl. Marc Seybold: *Internationale Umweltregime – neue Formen der Konfliktbearbeitung in der internationalen Politik? Untersuchungen am Beispiel des Klimaschutzregimes: eine integrative regimetheoretische Untersuchung zum Einfluß von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlicher Gemeinschaften auf das internationale Klimaschutzregime*, Würzburg 2003, S. 41f.
- 26 Krasner 1982, S. 186. Siehe auch ebd., S. 187: „Similarly, regime-governed behavior must not be based solely on short-term calculations of interest. Since regimes encompass principles and norms the utility function that is being maximized must embody some sense of general obligation. [...] It is the infusion of behavior with principles and norms that distinguishes regime-governed activity in the international system from more conventional activity, guided exclusively by narrow calculations of interest.“ Robert Jervis: „Security Regimes“, in: *International Organization* 2/36 (1982), S. 357-378, hier S. 357: „This concept implies not only norms and expectations that facilitate cooperation, but a form of cooperation that is more than the following of short-run self-interest.“

einen längeren Zeitraum im Zusammenspiel von politischen Institutionen und beteiligten Politikfeldakteuren innerhalb eines Politikfeldes bilden.²⁷ Dabei sind sie „zwar als stabile, aber nicht als völlig leblose und veränderungsarme Gebilde aufzufassen“.²⁸ So reagieren Regimes auf gesamtgesellschaftlichen Wandel, wirken aber gleichzeitig auch auf die nationale Politikgestaltung ein und können diesen Wandel aktiv mitgestalten.²⁹

Vor diesem Hintergrund weist Janning in seinen Arbeiten unter anderem darauf hin, dass Regimes sich in der Regel durch eine gewisse Entscheidungsautorität zur Formulierung oder Durchsetzung von Programmen bzw. Regulierungen auszeichnen, die ihnen von formalen Entscheidungsträgern bzw. Exekutivorganen übertragen wird.³⁰ Zu ihrer Untersuchung drängt sich deshalb als erster Ansatzpunkt die Identifikation eben dieser Entscheidungsträger als maßgebliche Akteure an, weshalb im Folgenden insbesondere staatliche Überlieferungen die empirische Quellenbasis bilden. Da sich Regimes zudem durch Netzwerke zur Koordination und zum Informationsaustausch auszeichnen, deren Bestand vor allem

27 Frank Janning: „Regimebildung in der Risikoregulierung. Ein Vergleich der Lebensmittelsicherheitspolitik in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden“, in: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Policy, Recht und Management* 1 (2010), S. 89-108, hier S. 90.

28 Janning 2011, S. 98.

29 Die Aufnahme von Neuerungen, etwa bei der Veränderung von gesellschaftlichen Interessenlagen oder bei ökonomischen Krisen, auf die das Regime reagieren muss, um weiterhin bestehen zu können, vollzieht sich allerdings immer auf Grundlage der bereits etablierten Kommunikations- und Kooperationsstrukturen. Regimes können daher mit Janning als „Momente der Trägheit im dynamischen Prozess der Politikgestaltung und Politikvermittlung in der regulativen Politik“ betrachtet werden. Siehe ebd., S. 98. Als Ursachen und Faktoren von Regimewandel nennt Janning unter anderem folgende: (1) Interne Krisen aufgrund innerer Funktionsstörungen; (2) Externe Krisen aufgrund von Veränderungen der sozial-politisch-ökonomischen Regime-Umwelt; (3) Ideologischer Wandel bei den politischen Regimeakteuren; (4) Technologischer Wandel, der neue Regulierungsansätze nach sich zieht; (5) Internationale Zusammenschlüsse, die eine Anpassung der Policy-Konfigurationen nötig machen; (6) Subnationale Machtverlagerungen; (7) Policy-Learning durch die Orientierung an anderen Politikfeldern bzw. Regimes; (8) Geänderte Interessen und Problemeinschätzungen einzelner Akteure bzw. der Zivilgesellschaft, etwa durch die Verschiebung von bestimmten Debatten und Diskursen.

30 Janning betont in diesem Zusammenhang das „komplexe Zusammenspiel von Autoritätsstrukturen, Regelsystemen und Programmdefinitionen, die fest im Politikfeld selbst verankert sind und durch das Handeln der Politikfeldakteure reproduziert werden“. Ebd., S. 29.

durch die Kohärenz von *Policy*-Definitionen bei den Regimeakteuren gewährleistet wird, müssen einerseits die Beziehungen der Akteure untereinander, andererseits jedoch ihre programmatischen Publikationen, Veranstaltungen und Äußerungen mit besonderer Aufmerksamkeit ausgewertet werden.³¹ Eine zentrale Rolle spielen in den Regimes Experten bzw. „Wissensträger“, die über eine gute Kenntnis der politikfeldspezifischen Problem materie verfügen und dazu beitragen, „die auf den Regulierungsprozess bezogenen Wissensabläufe und Wissenstransfers zu monopolisieren, um keine Konkurrenz im Politikfeld oder an anderer Stelle im politischen Entscheidungsraum aufkommen zu lassen.“³²

Die aus ihrer bzw. der ihnen zugeschriebenen Expertise entstehenden Programme, Maßnahmen und Instrumente hängen stark von deren Kompatibilität „mit den sonst im Politikfeld gängigen und etablierten Regulierungsprinzipien oder mit der Programmatik einer nationalen Regierung“ ab, was letztlich auch bezüglich der transnationalen bzw. nationalen Einbettung des Regimes in andere Politikfelder gilt.³³ Das Konsumtionsregime kann insofern nicht abgelöst von der makrohistorischen Entwicklung untersucht werden. Vielmehr müssen übergeordnete Entwicklungen als Determinanten und intervenierende Variablen des Regimes in den Blick genommen werden, worunter neben Skandalen oder Katastrophen auch makropolitische Ereignisse wie etwa Wahlkämpfe gehören.

Die an Jannings Ausführungen ausgerichtete Analyse-Perspektive des Konsumtionsregimes erweitert den Blick auf das komplexe Gefüge von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, die in einem bestimmten Zeitraum und an einem bestimmten Ort an der Aushandlung, Lenkung und Implementation von „scripts for consumer behavior“³⁴ beteiligt waren, die gesellschaftlich wirksam und mittels spezifischer politischer Technologien

31 Soll das Regime politische Leitorientierungen formulieren und durchsetzen können, gewährleisten „breit akzeptierte Problemdefinitionen und Lösungsstrategien“ die dafür notwendigen Bindungskräfte zwischen den Regimeakteuren. Ein Erfolg ist insbesondere dann wahrscheinlich, „wenn der Regulierungsanspruch auf etablierte Rechtskonzepte rekurriert und seine Durchsetzung durch formale Prozeduren und rechtliche Sanktionen garantiert wird.“ Ebd., S. 93.

32 Ebd., S. 90.

33 Ebd., S. 91-93. Vgl. Britta Meinke: Multi-Regime-Regulierung. Wechselwirkungen zwischen globalen und regionalen Umweltregimen, Wiesbaden 2002, S. 31.

34 Per Lundin: „Introduction“, in: Per Lundin/Thomas Kaiserfeld (Hg.), *The Making of European Consumption. Facing the American Challenge*, Basingstoke 2016, S. 1-16, hier S. 2f.

durchgesetzt werden sollten. Dieser Fokus bildet die Grundlage für die vorliegende akteurszentrierte Geschichte der Konsumentenpolitik im Sinne der Rekonstruktion von historisch heterogenen Kooperationsarrangements und verbraucherpolitischen Netzwerken in Westdeutschland seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Während hierzu insbesondere auf die klassische hermeneutisch-qualitative Quellenauswertung als Methode zurückgegriffen wird, kommen da, wo es die empirische Basis hergibt, auch Methoden der Sozial- und Politikwissenschaft zum Einsatz, insbesondere, wie bereits erwähnt, aus dem Bereich der Netzwerk- sowie der Verbände- bzw. Neokorporatismus-Forschung, die Janning in der Konzeption der *policy regimes* zusammengeführt hat.

Die folgenden Ausführungen werden mit dieser theoretischen Folie vor allem von der übergeordneten Fragestellung geleitet, welche Akteure zu welcher Zeit und mit welchen Beweggründen, Strategien, Vorstellungen, Interessen und Konsequenzen an dem Regime der Konsumtion mitgewirkt, es gebildet und welche Ressourcen und Koalitionen ihnen dafür jeweils zur Verfügung gestanden haben. Zwangsläufig werden dabei bestimmte Akteure unter den Tisch fallen – Schulen beispielsweise haben zwar durchaus zur Erziehung von Konsumenten beigetragen, hatten aber innerhalb der verbraucherpolitischen Diskussionen selbst keine aktive Position bzw. ein irgendwie geartetes Gestaltungspotenzial bzw. Mitspracherecht bei verbraucherpolitischen Entscheidungen.³⁵ Gleiches gilt für die Anbieterseite, insbesondere den Einzelhandel, die zwar vermittelt über bestimmte Organisationen Teil des Regimes war, deren Interessen aber – eben als Produzenten – dem Konsumtionsregime ausschließlich als Differenzmarker dienten.

Das mit der Perspektive des Konsumtionsregimes verbundene Erkenntnisinteresse an den historischen Akteuren rechtfertigt sich insbesondere vor dem Hintergrund der mittlerweile zur Handbuch-Diagnose avancierten Feststellung, dass „der Weg zur Konsumgesellschaft“ „kein linear verlaufender Prozess der Expansion und der Partizipation von Konsummöglich-

35 Vgl. hierzu methodisch Thomas N. Friemel/Andrea Knecht: „Praktikable vs. tatsächliche Grenzen von sozialen Netzwerken. Eine Diskussion zur Validität von Schulklassen als komplette Netzwerke“, in: Roger Häussling (Hg.), Grenzen von Netzwerken, Wiesbaden 2009, S. 15-32 sowie Marten Düring/Linda von Keyserlingk: „Netzwerkanalyse in den Geschichtswissenschaften. Historische Netzwerkanalyse als Methode für die Erforschung von historischen Prozessen“, in: Rainer Schützeichel/Stefan Jordan (Hg.), Prozesse, Wiesbaden 2015, S. 337-350.

keiten“, sondern vielmehr das Ergebnis „unterschiedlicher Formen politischer und ökonomischer Regulierung sowie sozialer und kultureller Prägung und Restriktionen“ war.³⁶ Wie im folgenden Abschnitt gezeigt wird, bestehen in diesem Zusammenhang jedoch erhebliche „dunkle Flecken“ in der wirtschaftshistorischen Forschung, insbesondere was die politische Organisation der Konsumgesellschaft betrifft.

Ganz allgemein wird die Konsumgesellschaft im Folgenden verstanden als Form der Gesellschaft, in der „der Verbrauch und Verzehr von Gütern und Dienstleistungen über die Bedürfnisbefriedigung hinaus [erfolgt]“, was einerseits Wahlmöglichkeiten und „ausreichende Produktion“ voraussetzt, andererseits aber auch die Zugänglichkeit von Konsumgütern und Dienstleistungen für einen Großteil der Bevölkerung durch zunehmende Marktintegration.³⁷ In beiderlei Hinsicht können politische Diskurse und Maßnahmen prägend wirksam werden und gestaltend eingreifen, worauf die historische Forschung bislang allerdings nur in geringem Umfang eingegangen ist. Der folgende Überblick konkretisiert vor diesem Hintergrund mit Verweis auf die bestehenden Lücken sowie die bisherigen Ergebnisse der nationalen wie internationalen Geschichtswissenschaft die oben konturierte zentrale Fragestellung der vorliegenden Studie nach den Akteuren des Konsumtionsregimes.

Über den Forschungsstand

Die vorliegende historische Analyse des Konsumtionsregimes versteht sich als Teil der wirtschafts-, politik- und sozialhistorischen Geschichtsschreibung zur Genese und Entwicklung der Konsumgesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Der folgende Überblick fokussiert ausschließlich auf Forschungen zur politischen Dimension der Konsumgesellschaft im oben skizzierten Sinne des Konsumtionsregimes – auch wenn sich damit bislang nur in geringem Umfang beschäftigt worden ist. Symptomatisch zeigen dies unter anderem die einschlägigen Handbücher und Monografien zur Geschichte der westdeutschen Konsumgesellschaft,

36 Christian Kleinschmidt: *Konsumgesellschaft*, Göttingen 2008, S. 12.

37 Ebd., S. 13. Vgl. für eine aktuelle Kritik Peter-Paul Bänziger: „Von der Arbeitszur Konsumgesellschaft? Kritik eines Leitmotivs der deutschsprachigen Zeitgeschichtsschreibung“, in: *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History* 12 (2015), S. 11-38.

worin deren spezifische politische Konfiguration kaum berücksichtigt wird.³⁸ Auch in Überblicksdarstellungen zur Sozial- und Wirtschafts- bzw. generell zur Geschichte der Bundesrepublik wird dem Konsumtionsregime bisher kaum Beachtung geschenkt.³⁹ Bis auf den Sammelband „Konsumpolitik“ von Hartmut Berghoff aus dem Jahr 1999 sowie dem Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte von 2006, das sich schwerpunktmäßig mit Verbraucherschutz beschäftigte und von Christian Kleinschmidt herausgegeben wurde, widmeten sich in den letzten Jahren nur vereinzelte Publikationen

-
- 38 Einen aktuellen Überblick gibt Peter van Dam: *Tales of the Market: New Perspectives on Consumer Society in the 20th Century*, H-Soz-Kult 2015, www.hsozkult.de/literaturereview/id/forschungsberichte-2832, zuletzt geprüft am 31.12.2016. Siehe mit weiteren Hinweisen Michael Wildt: *Am Beginn der ‚Konsumgesellschaft‘. Mangelerfahrung, Lebenshaltung, Wohlstandshoffnung in Westdeutschland in den fünfziger Jahren* (Forum Zeitgeschichte, Bd. 3), Hamburg 1994; Hannes Siegrist/Hartmut Kaelble/Jürgen Kocka (Hg.): *Europäische Konsumgeschichte. Zur Gesellschafts- und Kulturgeschichte des Konsums, 18. bis 20. Jahrhundert*, Frankfurt am Main, New York 1997; Wolfgang König: *Geschichte der Konsumgesellschaft* (Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Beihefte, Nr. 154), Stuttgart 2000; Wolfgang König: *Kleine Geschichte der Konsumgesellschaft. Konsum als Lebensform der Moderne*, Stuttgart 2013; Michael Prinz (Hg.): *Der lange Weg in den Überfluss. Anfänge und Entwicklung der Konsumgesellschaft seit der Vormoderne* (Forschungen zur Regionalgeschichte, Bd. 43), Paderborn 2003; Sabine Haustein: *Vom Mangel zum Massenkonsum. Deutschland, Frankreich und Grossbritannien im Vergleich 1945-1970* (Campus Forschung, Bd. 910), Frankfurt am Main 2007; Alfred Reckendrees (Hg.): *Die bundesdeutsche Massenkonsumgesellschaft 1950-2000. The West German Mass Consumption Society 1950-2000* (Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte, 2007/2), Berlin 2007; Kleinschmidt 2008; Heinz-Gerhard Haupt/Claudius Torp (Hg.): *Die Konsumgesellschaft in Deutschland 1890-1990. Ein Handbuch*, Frankfurt am Main a. M 2009; Heinz-Gerhard Haupt: „Consumption History in Europe: An Overview of Recent Trends“, in: Hartmut Berghoff/Uwe Spiekermann (Hg.), *Decoding Modern Consumer Societies*, New York, NY 2012, S. 17-36.
- 39 Wolfgang Benz (Hg.): *Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 2: *Wirtschaft* (Geschichte Fischer), Frankfurt am Main 1989; Abelshauser 2005; Gabriele Metzler, *Konzeptionen politischen Handels von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft*, Paderborn 2005; Tim Schanetzky: *Die große Ernüchterung. Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966 bis 1982*, Berlin 2007; Axel Schildt: *Die Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland bis 1989/90* (Enzyklopädie deutscher Geschichte, Bd. 80), München 2007; Anselm Doering-Manteuffel, Lutz Raphael: *Nach dem Ende des Booms. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*, Göttingen 2008, Ulrich Herbert: *Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert* (Europäische Geschichte im 20. Jahrhundert), München 2014.

diesem umfangreichen Themenkomplex.⁴⁰ So stimmen Berghoff und Kleinschmidt auch in neueren Veröffentlichungen in mindestens einem Punkt überein: Studien zur Konsumgeschichte „have often left the state out“.⁴¹

Während heute in anderen Bereichen der Wirtschafts- und Sozialgeschichte das vielbeachtete Plädoyer von Evans bezüglich „Bringing the State Back in“ zum festen Repertoire der Forschung gehört – beispielsweise bei der Genese der Wohlfahrtsstaaten –, liegen große Teile der politisch-staatlichen Konsumgeschichte der Bundesrepublik noch im Dunkeln.⁴² Evans' Plädoyer müsste hier eigentlich heißen: „Bring the State in!“ – So wissen wir zwar im Kontext der Verbraucherpolitik durch die quellengestützten Arbeiten von Kleinschmidt, dass bereits 1947 ein erster Verbraucherausschuss bei der bizonalen *Verwaltung für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten* gegründet wurde, der heute allgemein als Startpunkt der Verbraucherpolitik in Westdeutschland nach dem Zweiten Weltkrieg angesehen wird.⁴³ Wer daran jedoch mit welcher Zielsetzung beteiligt war, von wem die Idee zur Gründung stammte, welche Rollen die alliierte Besatzungspolitik und die deutsche Verwaltung spielten und warum Ludwig Erhards Wirtschaftsverwaltung nicht gleich mit einem ähnlichen Organ nachzog, sondern erst 1951 einen eigenen Verbraucherausschuss gründete, ist weiterhin unklar. Auch in den Geschichten der Sozialen

40 Hartmut Berghoff (Hg.): *Konsumpolitik. Die Regulierung des privaten Verbrauchs im 20. Jahrhundert*, Göttingen 1999; Christian Kleinschmidt (Hg.): *Verbraucherschutz in internationaler Perspektive/Consumer Protection in International Perspective* (Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte, 2006/1), Berlin 2006.

41 Hartmut Berghoff: „Consumer Politics and Politicized Consumption: Monarchy, Republic, and Dictatorship in Germany, 1900-1939“, in: Hartmut Berghoff/Uwe Spiekermann (Hg.), *Decoding Modern Consumer Societies*, New York, NY 2012, S. 125-148, hier S. 125, Christian Kleinschmidt: „Verbraucherschutz und Wirtschaftsgeschichte“, in: Ders. (Hg.), *Verbraucherschutz in internationaler Perspektive/Consumer Protection in International Perspective*, Berlin 2006, S. 9-12, hier S. 9.

42 Peter B. Evans/Dietrich Rueschemeyer/Theda Skocpol (Hg.): *Bringing the State Back In*, Cambridge [UK], New York 1985. Vgl. Linda Weiss: *States in the Global Economy. Bringing Domestic Institutions Back in* (Cambridge Studies in International Relations, Bd. 86), Cambridge, U.K., New York, NY 2003; Christoph Conrad: „Was macht eigentlich der Wohlfahrtsstaat?“, in: *Geschichte und Gesellschaft* 39 (2013), S. 555-592; Thomas Paster: *Bringing Power Back In: A Review of the Literature on the Role of Business in Welfare State Politics*, Köln 2015.

43 Kleinschmidt 2006a.

Marktwirtschaft wurde bislang nur in geringem Umfang auf die historische Konsum- und Konsumentenpolitik eingegangen, obgleich deren „Väter“ – sowohl Alfred Müller-Armack als auch Ludwig Erhard – beide die staatlich garantierte Konsumentensouveränität als *conditio sine qua non* des gesamtgesellschaftlichen Wohlstands ansahen.⁴⁴ Welche Vorstellungen hatten sie von Verbraucherpolitik und der Legitimation der dabei engagierten Akteure? – Der Verflechtung von Sozialer Marktwirtschaft, dem sogenannten „Wirtschaftswunder“ und dem politischen Umgang mit Verbrauchern muss insgesamt genauer nachgegangen werden.

Ähnliche Befunde können auch mit Blick auf die bisherige Forschung zur Geschichte der 1953 gegründeten *Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände* (AgV) gemacht werden, die als wichtigster Akteur der Verbraucherpolitik in Westdeutschland sowie als Vorläufer des heutigen *Verbraucherzentrale Bundesverbandes* (vzbv) angesehen wird.⁴⁵ Die meisten Kenntnisse über ihr Entstehen aus Hausfrauenverbänden, konfessionellen Wohlfahrtsverbänden und Konsumgenossenschaften sowie das meiste Wissen über ihr praktisches Wirken stammen aus offiziellen AgV-Publikationen, Jubiläumsschriften oder selbst schon als historisch zu bezeichnenden Forschungsarbeiten. Archivalische Quellen wurden in dieser Hinsicht kaum ausgewertet, was insbesondere dort problematisch wird, wo die Autoren der zeitgenössischen Verbraucherpolitikforschung selbst hohe Ämter in den politischen Organisationen wie der AgV bekleideten oder zumindest bekennde Sympathisanten waren.⁴⁶ Beispielhaft belegt dies der noch heute vielzitierte Sammelband „Verbraucherpolitik“ des langjährigen

44 Vgl. Gerold Ambrosius: Die Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft in Westdeutschland 1945-1949 (Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik in Deutschland nach 1945, Bd. 1), Stuttgart 1977; Gerhard Prosi: „Verbraucherpolitik im Ordnungsrahmen der Sozialen Marktwirtschaft“, in: Siegbert Alber/Piepenbrock Hartwig (Hg.), Verbraucherpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, Bonn 1984, S. 67-82; Konrad Schroeder: „Die Soziale Marktwirtschaft als Garant für den Verbraucherschutz“, in: Hartwig Piepenbrock/Konrad Schroeder (Hg.), Verbraucherpolitik kontrovers, Köln 1987, S. 127-138; Daniel Dietzfelbinger: Soziale Marktwirtschaft als Wirtschaftsstil. Alfred Müller-Armacks Lebenswerk (Leiten, Lenken, Gestalten, Bd. 3), Gütersloh 1998; Gero Thalemann: Die Soziale Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland – ein realisiertes Konzept? Analyse von Genesis, theoretischem Gehalt und praktischer Verwirklichung, Hamburg 2011.

45 Vgl. Janning 2011, S. 152f.

46 Besonders folgenden Werken kam in der Vergangenheit aus der Fülle der Verbraucherschutzforschung besondere Aufmerksamkeit zu: Franz Böhm: „Aufgaben der Verbraucherpolitik“, in: Wirtschaft und Gesellschaft (Schriftenreihe des Zentralver-

AgV-Geschäftsführers und politisch äußerst umstrittenen Konsumgenossenschafters Josef Bock von 1958, in dem die AgV unter anderem als einzig legitime Verbraucherorganisation der Bundesrepublik beschrieben wurde.⁴⁷

Über die Quellenproblematik hinaus wurde von der Forschung die Anlage der AgV als sogenannte „Fremdorganisation von Verbraucherinteressen“, d.h. als Organisation, die keine Einzelverbraucher als Mitglieder aufnahm, sondern nur „verbraucherorientierte“ Verbände, bislang nicht reflektiert bzw. systematisch in die Analyse ihrer Geschichte einbezogen – trotz der weitreichenden Konsequenzen dieser Organisationsform für die politische Legitimation und praktische Arbeit. Noch heute sind schließlich die Verbraucherinteressenvertretungen in der Bundesrepublik Deutschland in der Regel Verbrauchere fremdorganisationen, ganz im Gegenteil etwa zu den Vereinigten Staaten von Amerika, wo sie zu Beginn des 20. Jahrhunderts meistens als Graswurzelbewegungen entstanden und als solche

bands deutscher Konsumgenossenschaften) 5 (1954), S. 23; Josef Bock/Karl G. Specht (Hg.): Verbraucherpolitik, Köln, Opladen 1958; Fritz Lohmeier: Der Warentest: ein modernes Instrument der Marktforschung (Grundriß der Werbung, Bd. 7), Essen 1959; Werner Karstens: Wirkung und Wirkungsmöglichkeiten der Verbraucherverbände in Deutschland (Vertriebswirtschaftliche Abhandlungen des Instituts für industrielle Verbrauchsforschung und Vertriebsmethoden an der Technischen Universität Berlin, Bd. 8), Berlin 1964; Christa v. Braunschweig: Der Konsument und seine Vertretung. Eine Studie über Verbraucherverbände (Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Bd. 20), Heidelberg 1965; Peter Meyer-Dohm: Sozialökonomische Aspekte der Konsumfreiheit Untersuchungen zur Stellung des Konsumenten in der marktwirtschaftlichen Ordnung (Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Bd. 1), Freiburg im Breisgau 1965; Eike v. Hippel: Verbraucherschutz, Tübingen 1974; Erwin Dichtl/Ludwig Berekoven (Hg.): Verbraucherschutz in der Marktwirtschaft, Berlin 1975; Klaus Wieken: „Institutionen der Verbraucherpolitik“, in: Gerhard Scherhorn (Hg.), Verbraucherinteresse und Verbraucherpolitik, Göttingen 1975, S. 138-156; Klaus Wieken: Die Organisation der Verbraucherinteressen im internationalen Vergleich (Schriften der Kommission für Wirtschaftlichen und Sozialen Wandel, Bd. 131), Göttingen 1976; Bernd Biervert/Wolf F. Fischer-Winkelmann/Reinhard Rock: Grundlagen der Verbraucherpolitik. Eine gesamt- und einzelwirtschaftliche Analyse (Rororo Studium, Bd. 113), Reinbek bei Hamburg 1977. Einen systematischen Überblick über Ansätze und Konzepte der Verbraucherpolitik geben Simitis 1976 sowie Mitropoulos 1997.

47 Bock/Specht (Hg.) 1958. Nahezu sämtliche Arbeiten zur Verbraucherpolitik-Geschichte zitieren Bock, weshalb hier auf weitere Nachweise verzichtet wird.