



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 Konsumgenossen Joseph 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 Welthandel 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 (Vah lens 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 Verbraucherfremdorganisationen. 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 Verbraucherforschung 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.

fortbestehen.⁴⁸ Diese Organisationsform der zentralen Verbraucherorganisationen in Deutschland scheint auch vor dem Hintergrund von dessen aktueller Ausgestaltung ein Charakteristikum des bundesrepublikanischen Konsumtionsregimes zu sein, weshalb auf sie ein besonderer Fokus zu legen ist.⁴⁹

Während historische Studien einerseits bestimmte Aussagen der zeitgenössischen Literatur der 1950er und 1960er Jahre wenig kritisch übernommen haben, wurden gewisse andere ganz offensichtlich ignoriert. Dies betrifft zunächst wichtige nicht-staatliche Organisationen wie die noch heute bestehenden Verbraucherzentralen der Länder (VZ). Diesen haben die Politologen Benner und Weiser in einem Aufsatz von 2009 immerhin eine „im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel ähnlich konstituierende Funktion wie etwa der freien Presse und der Zentralbank“ zugeschrieben.⁵⁰ Ihre bekannte Geschichte beschränkt sich allerdings noch immer auf einige wenige Jubiläumsschriften und Selbstdarstellungen, die alle-

48 Vgl. Matthew Hilton: „Consumers and the State since the Second World War“, in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 1 611 (2007), S. 66-81. Siehe zu den USA unter anderem Heinrich Kronstein: „Verbraucherschutz in Amerika – ein Beitrag für die deutsche Gesetzgebung?“, in: Kurt H. Biedenkopf/Horst Bortholomeyczik/Helmuth v. Hahn (Hg.), *Beiträge zum Wirtschaftsrecht. Festschrift für Heinz Kaufmann zum 65. Geburtstag, Köln-Marienburg 1972*, S. 267-275; Lawrence B. Glickman: „Twentieth Century Consumer Activism and Political Culture in America and Germany“, in: Roland Becker (Hg.), *Eigeninteresse und Gemeinwohlbindung. Kulturspezifische Ausformungen in den USA und Deutschland*, Konstanz 2001, S. 115-136; Lawrence B. Glickman: „Consumer Activism, Consumer Regimes, and the Consumer Movement: Rethinking the History of Consumer Politics in the United States“, in: Frank Trentmann (Hg.), *The Oxford handbook of the History of Consumption*, Oxford 2012, S. 399-417; Christoph Deutschmann: „Anglo-amerikanischer Consumerism und die Diskussion über Lebensstile in Deutschland“, in: Volker R. Berghahn (Hg.), *Gibt es einen deutschen Kapitalismus? Tradition und globale Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft*, Frankfurt am Main, New York 2006, S. 154-165; Gary Cross: „Research on the History of Consumption in the United States: An Overview“, in: Hartmut Berghoff/Uwe Spiekermann (Hg.), *Decoding Modern Consumer Societies*, New York, NY 2012, S. 37-50.

49 Siehe dazu Tim Mäkelburg: „Verbraucherschutz zwischen politischer Bewegung und politischem Steuerungsinstrument. Die deutsche Verbraucher Initiative e.V. versus die Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.“, in: Cornelia Fraune (Hg.), *Grenzen der Zivilgesellschaft. Empirische Befunde und analytische Perspektiven*, Münster, München (unter anderem) 2012, S. 157-188; Klug 2016.

50 Eckhard Benner/Beate Weiser: „Verbraucherberatung in Verbraucherzentralen: Orientierung an den Interessen der Verbraucher und Instrument zur Weiterent-

samt aufgrund fehlender Überprüfbarkeit der Quellen kaum wissenschaftlichen Standards genügen. Trumbull, Hilton, Kleinschmidt und andere haben sie in ihren Arbeiten zur Geschichte der bundesdeutschen Verbraucherpolitik nicht einmal erwähnt. Gleiches gilt in Bezug auf die Arbeit mit Quellen auch für die Stiftung Warentest⁵¹ sowie die große Vielzahl lokaler bzw. regionaler Verbraucherorganisationen⁵² und nicht zuletzt auch diejenigen Verbände, die die AgV zwar seit 1953 als Dachverband vereinte, die jedoch auch weiterhin unabhängig voneinander Verbraucherpolitik betrieben, allen voran die Konsumgenossenschaften, die Hausfrauenverbände und die Gewerkschaften.

Darüber hinaus sind von der reduktionistischen Beschränkung des Akteurshorizontes in der Geschichtswissenschaft auch zentrale staatliche Stellen betroffen. So wurde Verbraucherpolitik bislang ausschließlich beim Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) verortet. Andere Ressorts wurden schlechterdings nicht in die Analysen mit einbezogen. Zwar hat Harm G. Schröter in einem kleinen Aufsatz darauf hingewiesen, dass man unter „Konsumpolitik“ aufgrund der unterschiedlich liberalisierten Verbrauchsgütermärkte auch Ernährungs-, Landwirtschafts- und Wohnungspolitik verstehen müsse.⁵³ Auch Irmgard Zündorfs Studie über die Preispolitik der Bundesregierung zwischen 1948 und 1963 hat eindrucksvoll zeigen können, dass die Verbraucherorganisationen ihre Kritik und

wicklung der Verbraucherpolitik“, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 3 78 (2009), S. 144-159, hier S. 144.

- 51 Vgl. Hans-Dieter Lösenbeck: *Stiftung Warentest: ein Rückblick (1962-2002)*, Berlin 2002; Günter Silberer: „Fünf Jahrzehnte Stiftung Warentest – Entwicklung einer Testinstitution im Lichte ökonomischer Zwänge und ordnungspolitischer Vorstellungen“, in: *Zeitschrift für Unternehmensgeschichte / Journal of Business History* 59 (2014), S. 220-245. Während Lösenbeck auf Quellenverweise verzichtet, hat sich Silberer ausschließlich auf die Jahresberichte der *Stiftung* gestützt. Zur Gründungsgeschichte der *Stiftung* erschien jüngst auf Basis umfangreichen Quellenmaterials Kevin Rick: „Die Gründung der Stiftung Warentest als ‚zweitbeste Lösung‘? Verbraucherpolitik zwischen Verbraucherorganisationen und Staat in den 1960er Jahren“, in: *Historische Zeitschrift* 2/305 (2016), S. 426-458.
- 52 Für das Beispiel *Deutscher Verbraucherbund* siehe Kevin Rick: „Verbraucherpolitik als Gegenmacht? Das Scheitern einer westdeutschen Konsumentenbewegung ‚von unten‘ in den 1960er Jahren“, in: *Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte (VSWG)* 102 (2015), S. 161-181.
- 53 Harm G. Schröter: „Konsumpolitik und ‚Soziale Marktwirtschaft‘. Die Koexistenz liberalisierter und regulierter Verbrauchsgütermärkte in der Bundesrepublik der 1950er Jahre“, in: Hartmut Berghoff (Hg.), *Konsumpolitik. Die Regulierung des privaten Verbrauchs im 20. Jahrhundert*, Göttingen 1999, S. 113-133.

Kooperation nicht nur auf das Wirtschaftsministerium beschränkten, sondern dass nahezu sämtliche Ressorts bei Verbraucherfragen – die Zündorf ausschließlich unter dem Gesichtspunkt des Preises behandelt hat – involviert waren.⁵⁴ Heiko Stoff's jüngste Arbeit über „Gift in der Nahrung“ verdeutlicht diesen Punkt ebenso.⁵⁵ Trotzdem jedoch wurde die horizontale Querschnittsverteilung der verbraucherpolitischen Kompetenzen bis mindestens 1971 in der verbraucherpolitikhistorischen Literatur nicht reflektiert – wobei selbst offiziell publizierte und allseits bekannte Quellen wie die Verbraucherpolitik-Berichte der Bundesregierung von 1971 bzw. 1975 davon sprechen, dass die „verbraucherpolitische Arbeit von mehreren Bundesministerien im Rahmen ihrer jeweiligen Gesamtaufgaben geleistet“ wurde.⁵⁶ Bis auf einige randständige Bemerkungen, wie sie sich etwa auch in Bernhard Löfflers Arbeit zur administrativen Praxis des BMWi finden, wurde dies bisher von der politischen Konsumgeschichtsschreibung ignoriert.⁵⁷

Eine entsprechende Ausweitung des im Folgenden zu untersuchenden Akteurshorizontes mahnen vor diesem Hintergrund auch neuere politikwissenschaftliche bzw. soziologische Forschungen an, die sich in den letzten Jahren vermehrt mit der Bedeutung von Konsum für die Politik, mit politischem Konsum und politisierten Konsumenten sowie mit der Institutionalisierung der Verbraucherpolitik in Deutschland beschäftigt haben, insbesondere für die Zeit nach der BSE-Krise Anfang der 2000er Jahre.⁵⁸ In diesem Zusammenhang haben vor allem die Studien von Frank Janning

54 Irmgard Zündorf: Der Preis der Marktwirtschaft. Staatliche Preispolitik und Lebensstandard in Westdeutschland 1948 bis 1963 (Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Beihefte, Nr. 186), Stuttgart 2006.

55 Heiko Stoff: Gift in der Nahrung. Zur Genese der Verbraucherpolitik Mitte des 20. Jahrhunderts, Wiesbaden 2015.

56 „Zweiter Bericht der Bundesregierung zur Verbraucherpolitik. Beschlossen von der Bundesregierung am 17.10.1975“, Bundestag Drucksache 7/4181 vom 20.10.1975, S. 5.

57 Bernhard Löffler: Soziale Marktwirtschaft und administrative Praxis. Das Bundeswirtschaftsministerium unter Ludwig Erhard (Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Beihefte, Bd. 162), Wiesbaden 2002, S. 259f.

58 Siehe den Überblick in Oehler 2012. Vgl. David Vogel: „The Hare and the Tortoise Revisited: The New Politics of Consumer and Environmental Regulation in Europe“, in: British Journal of Political Science 4/33 (2003), S. 557-580; Lucia Reisch: „Verbraucherpolitik hat Konjunktur: Strategische Grundsätze und Leitbilder einer 'neuen Verbraucherpolitik'“, in: Verbraucher und Recht 18 (2003), S. 405-409; Frank Janning: „Der Staat der Konsumenten. Plädoyer für eine politi-

auf die zentrale Stellung des erst 2001 gegründeten Bundesministeriums für Verbraucherschutz im Netzwerk der Politikfeld-Akteure sowie die große Bedeutung von organisierten Interessenvertretungen der Zivilgesellschaft hingewiesen.⁵⁹ Dies wirft für die vorliegende Studie einerseits die Frage nach den Vorläufern dieser Institution bzw. der verbraucherpolitischen Kompetenzenverteilung zwischen den verschiedenen Ministerien im Untersuchungszeitraum auf. Andererseits muss danach gefragt werden, warum ein entsprechendes Bundesressort nicht bereits zwischen 1945 und 1975 geschaffen wurde, trotz der im Folgenden noch genauer zu untersuchenden Aktualität von Verbraucherpolitik in den „Hungerjahren“ nach dem Zweiten Weltkrieg und im „Wirtschaftswunder“ sowie den international zu beobachtenden Institutionalisierungstendenzen in der Verbraucherpolitik in den 1960er Jahren, insbesondere in den skandinavischen Ländern.⁶⁰

Schließlich haben Historiker wie Matthew Hilton in diesem Zusammenhang von einer weltweit zu beobachtenden Entwicklungstendenz in der

sche Theorie des Verbraucherschutzes“, in: Roland M. Czada/Reinhard Zintl (Hg.), Politik und Markt, Wiesbaden 2004, S. 151-185; Janning 2011; Jörn Lamla: „Die Autonomie des Verbrauchers und ihre politischen Formen. Bausteine einer Kulturtheorie des Consumer Citizen“, in: Sigrid Baringhorst (Hg.), Politik mit dem Einkaufswagen. Unternehmen und Konsumenten als Bürger in der globalen Mediengesellschaft, Bielefeld 2007, S. 53-80; Strünck 2006; Jörn Lamla: „Verbraucherdemokratie: Ein Zwischenbericht zur Politik der Konsumgesellschaft“, in: Ludger Heidbrink (Hg.), Die Verantwortung des Konsumenten. Über das Verhältnis von Markt, Moral und Konsum, Frankfurt am Main 2011, S. 93-114, Jörn Lamla: Verbraucherdemokratie. Politische Soziologie der Konsumgesellschaft (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft, Bd. 2072), Berlin 2013; Hälterlein 2015.

59 Frank Janning: „Konjunkturen der Konsumentenmacht. Politische Gelegenheitsstrukturen in der deutschen Verbraucherschutzpolitik“, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 4 18 (2005), S. 30-40; Frank Janning: „Gemeinwohlorientierung durch Neokorporatismus? Verbändeorganisation und Interessenvermittlung in der deutschen Verbraucherschutzpolitik“, in: Britta Rehder (Hg.), Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung, Wiesbaden 2009, S. 132-155; Janning 2011.

60 Vgl. Günter J. Trittel: Hunger und Politik. Die Ernährungskrise in der Bizone (1945-1949) (Historische Studien, Bd. 3), Frankfurt am Main, New York 1990; Günter J. Trittel: „Hungerkrise und kollektiver Protest in Westdeutschland (1945-1949)“, in: Manfred Gailus/Heinrich Volkmann (Hg.), Der Kampf um das tägliche Brot. Nahrungsmangel, Versorgungspolitik und Protest 1770-1990, Opladen 1994, S. 377-391; Alice A. Weinreb: Matters of Taste The Politics of Food and Hunger in Divided 1945-1971, Dissertation, Ann Arbor 2009.

Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg gesprochen, „as protection of consumers became a political battlefield across the society being built on their name“.⁶¹ Dabei reflektierten die nationalen Konsumtionsregimes in der Regel „the existing political economic framework of each state“⁶², so Hilton, und hatten zudem unmittelbare politische Implikationen:

„The affluent society had to promise more choice for those who could afford it, but also more stuff for those who so far could not. In the consumer societies built after the war – and in the protection regimes established to look over them – a broad-ranging consumer politics aimed to bring everybody within its grasp. At this moment, consumption became an activity that was potentially democratic, universal, and open to all.“⁶³

Hilton knüpft gerade mit seiner letzten Bemerkungen an populäre Forschungen zur Funktion und Rolle von Konsum bzw. Massenkultur auf dem Weg zur Demokratie an, wie sie in den letzten Jahren unter anderem von Lizabeth Cohen und Victoria de Grazia entwickelt worden sind.⁶⁴

61 Hilton 2007, S. 68.

62 Ebd., S. 67: „But what is also apparent is the remarkable degree of convergence in consumer protection systems. States analyzed and copied the consumer protection measures of other states. They put forward best practices to serve as the benchmarks for different societies and economies. Particularly at the European level, they ultimately developed supranational consumer infrastructures, which overrode many of the particularities of nation-specific consumer measures.“ Vgl. Gunnar Trumbull: „Strategies of Consumer-Group Mobilization: France and Germany in the 1970s“, in: Martin Daunton/Matthew Hilton (Hg.), *The politics of consumption. Material culture and citizenship in Europe and America*, Oxford 2001, S. 261-282; Gunnar Trumbull: „National Varieties of Consumerism“, in: Christian Kleinschmidt (Hg.), *Verbraucherschutz in internationaler Perspektive/Consumer Protection in International Perspective*, Berlin 2006b, S. 77-98; Matthew Hilton: „Die Globalisierung der Verbraucher. Zur Geschichte des Konsumerismus als sozio-politische Bewegung“, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 4 18 (2005), S. 18-29. Ähnlich hat auch Jan Logemann in seiner Dissertation die populäre These der „global homogenization of consumption“ kritisiert und darauf hingewiesen, dass es bedeutende Unterschiede in der Entwicklung der westlichen Konsumgesellschaften gegeben hat, die sich aus sozialen, räumlichen sowie politischen Faktoren ableiten lassen. Trotz der Internationalität der Märkte, Unternehmen und Konsumtrends: „Consumer cultures have largely developed within national contexts“. Vgl. Jan L. Logemann: *Trams or tailfins? Public and Private Prosperity in Postwar West Germany and the United States*, Chicago, London 2012, S. 3.

63 Hilton 2007, S. 68.

64 Vgl. Glickman 2001; Hilton 2007; Ders.: *Prosperity For All. Consumer Activism in an Era of Globalization*, Ithaca 2009.

Während Cohen die Entwicklung der USA zur „Consumers‘ Republic“ nachgezeichnet hat, die ihren Bürgern als „citizen consumers“⁶⁵ nicht nur Wohlstand, sondern auch politisch-soziale Freiheit sowie mehr demokratische Partizipation bieten wollte, hat de Grazia die Etablierung solcher „Konsumdemokratien“ nach dem Vorbild des US-amerikanischen Massenkonsums in Europa als „Irresistible Empire“ betrachtet.⁶⁶ Sie benutzt hierfür den Begriff des „regime of consumption“ als Brennglas für die komplexen Beziehungen und Wechselwirkungen zwischen Wirtschaft, Politik und Gesellschaft, stellt dabei jedoch vor allem den Aspekt der (Konsum-)Kultur in den Vordergrund.⁶⁷ Diese manifestiert sich vor allem in verschiedenen Konsumstilen („modes of consumption“), die sich histo-

65 Insbesondere die zwei von ihr herauspräparierten Idealtypen des Konsumenten – auf der einen Seite den politisch wie ökonomisch im Interesse des Gemeinwohl agierenden „citizen-consumer“, auf der anderen Seite der eigennutzenmaximierende „purchaser-consumer“ – sind breit rezipiert worden. Während Cohen nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges in den USA einen Hybriden dieser beiden Typen, nämlich den „purchaser as citizen“ entstehen sieht, haben Forscherinnen und Forscher für die Bundesrepublik Deutschland mit Verweis auf den Ordoliberalismus das Modell vom nutzenmaximierenden „Konsumbürger“ betont, ohne dabei allerdings genauer auf die institutionellen Subjektivierungsinstanzen dieses Bürgertyps einzugehen.

66 Vgl. Lizabeth Cohen: *A Consumer's Republic. The Politics of Mass Consumption in Postwar America*, New York (N.Y.) 2003; Victoria de Grazia: *Irresistible Empire. America's Advance through Twentieth-Century Europe*, Cambridge, MA 2005. Siehe ebenfalls Kaspar Maase: *Grenzenloses Vergnügen. Der Aufstieg der Massenkultur 1850-1970* (Fischer, Bd. 60143), Frankfurt am Main 1997.

67 Victoria de Grazia: „Changing Consumption Regimes in Europe, 1930-1970. Comparative Perspectives on the Distribution Problem“, in: Susan Strasser/Charles McGovern/Matthias Judt (Hg.), *Getting and Spending. European and American Consumer Societies in the Twentieth Century*, Cambridge, U.K., New York, NY 1998, S. 59-83, hier S. 61: „Ultimately, developments in each area were embedded in very different relationships between state and market, varying modalities of class stratification, and different notions of the rights and duties of citizen.“ Vgl. zum Begriff Hannes Siegrist: „Konsum, Kultur und Gesellschaft im modernen Europa“, in: Ders./Hartmut Kaelble/Jürgen Kocka (Hg.), *Europäische Konsumgeschichte. Zur Gesellschafts- und Kulturgeschichte des Konsums, 18. bis 20. Jahrhundert*, Frankfurt am Main, New York 1997, S. 13-48 sowie Pamela Walker Laird: „The Business of Consumer Culture History: Systems, Interactions, and Modernization“, in: Hartmut Berghoff/Uwe Spiekermann (Hg.), *Decoding Modern Consumer Societies*, New York, NY 2012, S. 89-110. Einen dezidierten Überblick – v.a. für US-Amerika – bietet Douglas J. Goodman/Mirelle Cohen: *Consumer Culture. A Reference Handbook* (Contemporary World Issues), Santa Barbara, CA 2004.

risch in größere Etappen unterteilen lassen, etwa durch den Übergang vom fordistischen, durch ein wachsendes Angebot an massenproduzierter Ware geprägten Massenkonsum der westeuropäischen Nachkriegszeit zu einem postfordistischen, durch Individualisierung und Diversifizierung der Konsumstile gekennzeichneten Konsumtionsregime ab den 1970er Jahren. Aber welche Rolle spielte die konkrete Prägung dieser Kultur durch Verbraucherorganisationen und den Staat?

De Grazias Arbeiten sind – gerade in Deutschland – als Studien zur „Konsumkultur“⁶⁸ aufgefasst bzw. in diesem Sinne übersetzt worden, obwohl die Historikerin „Consumer Activism“ und die politischen Konsumentenbewegungen genauso als gleichrangige Bestandteile des Konsumtionsregimes auffasst wie etwa Konsumgewohnheiten bzw. generell bestimmte kulturell etablierte Konsumpraxen.⁶⁹ Andere Regimekonzepte in der Konsumgeschichte sind deutlich enger gefasst worden. So beschreibt etwa Lawrence B. Glickman ein Konsumtionsregime explizit als die Gesamtheit von „state politics of consumption, the ways in which the nation-state fosters and shapes patterns of consumption and, not insignificantly, acts as a consumer in its own right“.⁷⁰ Enger als de Grazia, jedoch stärker als Glickman auf die sozioökonomische bzw. makrohistorische Rahmung eingehend, hat Kleinschmidt eine Regime-Definition vorgeschlagen, die sich weitgehend – bis auf die theoretische Herleitung – mit dem eingangs theoretisch hergeleiteten Begriffsverständnis deckt:

„Das Konsumtionsregime betrifft in erster Linie die Konsum- und Nachfrageseite, die Verbraucher und deren soziale Strukturen, die Beziehungen zwi-

68 Vgl. zum Begriff Siegrist 1997 sowie Walker Laird 2012. Einen dezidierten Überblick bietet Goodman/Cohen 2004.

69 Symptomatisch dafür steht die Übersetzung von „regimes of consumption“ als bzw. im Sinne von „Konsumkultur“ in der deutschen Ausgabe von „Irresistible Empire“. Siehe Victoria de Grazia: *Das unwiderstehliche Imperium. Amerikas Siegeszug im Europa des 20. Jahrhunderts*. Aus dem Englischen von Karl Heinz Siber (Transatlantische Historische Studien, Bd. 41) 2010, S. 15; Grazia 2005, S. 5. Siehe auch Alon Confino/Rudy Koshar: „Régimes of Consumer Culture: New Narratives in Twentieth-Century German History“, in: *German History* 2 (2001), S. 135-161. Vgl. Zur deutschsprachigen Rezeption exemplarisch Sophie Gerber: *Küche, Kühlschrank, Kilowatt: Zur Geschichte des privaten Energiekonsums in Deutschland, 1945-1990* (Histoire, Bd. 72), Bielefeld 2014, S. 29, 90, 134, 318.

70 Glickman 2012, S. 400. Vgl. Jan L. Logemann: „Is it in the Interest of the Consumer to Pay Taxes? Transatlantic Differences in Postwar Approaches to Public Consumption“, in: *Journal of Consumer Culture* 3/11 (2011), S. 339-365.

schen unterschiedlichen Akteuren, kulturelle Prägungen des Konsums, Märkte und Organisationen, politische Regulierung und staatliche Intervention, technische und Kommunikationsstrukturen sowie den (nationalen und internationalen) institutionellen Rahmen.⁷¹

Kleinschmidt hat das Analysepotenzial dieses Begriffs bislang noch nicht erschöpft, sondern mit ihm bloß grundlegend auf die politische Dimension der Konsumgesellschaft bzw. die verbraucherpolitische Verquickung mit größeren sozioökonomischen sowie makropolitischen Entwicklungen hinweisen wollen. Auch de Grazias breit angelegtes kulturhistorisches Vorgehen hat nur begrenzten Widerhall in der Erforschung der politischen Akteure der bundesdeutschen Konsumgesellschaft erzeugt, wobei als wichtigste Ausnahme hiervon die Dissertation von Nepomuk Gasteiger genannt werden muss. Vor dem Hintergrund der besonderen Bedeutung verbraucherpolitischer Programme und Vorstellungen in den westlichen Konsumgesellschaften nach dem Zweiten Weltkrieg untersucht diese die Wirkmächtigkeit der Ideen vom „Konsumenten“ in Politik, Werbung und Konsumkritik.⁷² Gasteiger arbeitet sich in der Hauptsache an der Rekonstruktion von „Paradigmen“ in der „Vorstellung vom Konsumenten“ ab, wozu er auf Forschungsliteratur, Presseartikel sowie offizielle AgV-Veröffentlichungen als Quellen zurückgreift. Er unterscheidet vier Verbraucherbilder voneinander, mit denen er vier Phasen der Konsumgesellschaft identifizieren will:

- 1) Der *rationale Konsument* (1945-1955) ist der *homo oeconomicus*, der Kosten-Nutzen-Berechnungen beim Konsum anstellt.⁷³
- 2) Der *psycho-soziale Konsument* (1955-1965) trifft seine Konsumentscheidung aufgrund psycho-sozialer Bedürfnisse, die aktiv durch Werbung geschaffen und verändert werden können.⁷⁴
- 3) Der *beherrschte Konsument* (1965-1975) ist Teil einer durch „Konsumgütersymbolik vermittelten sozialen ‚Scheinwelt‘“, in der „Konsum nicht als Instrument zur Homogenisierung der Gesellschaft, sondern zur sozialen Differenzierung, um die ‚bürgerliche Herrschaft‘ zu sichern“, gebraucht wird.⁷⁵

71 Kleinschmidt 2008, S. 13.

72 Gasteiger 2010.

73 Ebd., S. 35.

74 Ebd., S. 68f.

75 Ebd., S. 132f.

- 4) Der postmoderne Konsument (seit 1975) konstruiert dagegen seine Identität „bewusst mit ihm geeignet erscheinenden Konsumgütern und reflektiere deshalb besonders die emotionalen und symbolischen Bestandteile von Produkten“; ihm wird „die Fähigkeit der Reflexion emotionaler und sozialer Produktkonnotat sowie von deren Kommunikation durch Werbung zugestanden“.⁷⁶

Gasteiger legt seiner Arbeit die Prämisse zugrunde, dass diese Paradigmen die „Werbe- und Marketingpraxis, Programme und Aktionen des Verbraucherschutzes, Verbraucherpolitik, verbraucherrelevante Rechtsprechung, Konsumkritik als auch die Resonanz dieser Felder in der medialen Öffentlichkeit [beeinflussten].“⁷⁷ Damit weist er auf die umfassende Bedeutung von Konsumentenvorstellungen auch abseits des eigentlichen politischen Diskurses hin. Gleichwohl kann der Historiker – vor allem aufgrund seines begrenzten Quellencorpus – weder Auskunft darüber geben, welche Akteure mit welcher politischen Rationalität zu einem bestimmten Zeitpunkt spezifische „Verbraucherbilder“ entwickelt haben, noch – was deutlich schwerer wiegt – wie sich solche Paradigmen letztlich nicht nur synchron, sondern vor allem auch diachron unterschieden und unabhängig voneinander entwickelten und mächtig wurden.⁷⁸ So beschränkt sich auch Gasteiger bei den Akteuren der Verbraucherpolitik auf die AgV und das Bundesministerium für Wirtschaft, weshalb er die vielfältigen Abgrenzungs- und Deutungskämpfe sowohl innerhalb dieser Organisationen als auch in Verbindung mit weiteren staatlichen wie nicht-staatlichen Parteien, nicht in den Blick bekommt. Gleiches muss an dieser Stelle auch für die genannten Beiträge von Kleinschmidt konstatiert werden, obgleich sich diese im Gegensatz zu Gasteigers Dissertation immerhin auf eine archivarische Quellenbasis stützen.⁷⁹ Anders als Gasteiger ist dieser für die 1950er Jahre jedenfalls davon überzeugt, „dass die Politik nicht von einem

76 Ebd., S. 210f.

77 Ebd., S. 10.

78 Vgl. auch Nils Kessel: Rezension von: Nepomuk Gasteiger, *Der Konsument. Verbraucherbilder in Werbung, Konsumkritik und Verbraucherschutz 1945-1989*, Campus Verlag, Frankfurt am Main /New York, NY 2010, Archiv für Sozialgeschichte (online) 2011, <http://library.fes.de/pdf-files/afs/81299.pdf>, zuletzt geprüft am 31.12.2016.

79 Vgl. Christian Kleinschmidt: „Konsumerismus‘ versus Marketing. Eine bundesdeutsche Diskussion der 1970er Jahre“, in: Christian Kleinschmidt/Florian Triebel (Hg.), *Marketing: Historische Aspekte der Wettbewerbs- und Absatzpolitik*, Essen 2004, S. 249-260; Kleinschmidt 2006a; Ders.: „Massenkonsum, ‚Rheinischer Ka-

souveränen Verbraucher ausging, schon gar nicht vom rational handelnden ‚homo oeconomicus‘.⁸⁰ Stattdessen zielte eine zunächst deutlich paternalistisch geprägte Verbraucherpolitik darauf ab, „die Verbraucher an die sich entwickelnde Konsumgesellschaft behutsam heranzuführen, sie mit Informationen zu versorgen, sie regelrecht zu erziehen, und deshalb lenkend und regulierend in den Konsumprozess einzugreifen“.⁸¹ Eine der zentralen Thesen Kleinschmidts besagt vor diesem Hintergrund, dass sich zwischen der Gründung der Bundesrepublik und der Gründung der *Stiftung Warentest* im Jahr 1964 das „Bild des zu betreuenden, zu beschützenden und zu erziehenden Verbrauchers hin zum mündigen Marktteilnehmer“ entwickelte.

Diese Beobachtung wird unter anderem auch durch die umfangreichen Studien des Politologen Gunnar Trumbull gestützt, die dieser im Rahmen der Debatten um die „Varieties of Capitalism“ angestellt hat.⁸² Er geht davon aus, dass in den 1960er Jahren ein non-interventionistisches Aufklärungs- und Informationsparadigma in der Verbraucherpolitik der Bundesrepublik vorherrschte, das sich exemplarisch in der informierenden Tätigkeit der *Stiftung Warentest* manifestierte. Trumbull fokussiert sich in seinen komparativen Arbeiten auf nationalstaatliche „consumer regulatory regimes“, worunter er – ganz ähnlich wie die vorliegende Studie sowie der oben zitierte Glickman – die institutionelle Konfiguration des Konsums durch Markt, Staat und Verbraucher als „sets of legal and institutional protections“ bzw. das „legal and regulatory framework“ für die Endverbraucher begreift.⁸³ Die Bundesrepublik der 1960er und 1970er Jahre beschreibt Trumbull mit dieser Folie als „neo-korporatistisches Konsumtionsregime“, worin Verbraucherpolitik, wie angedeutet, auf der Basis eines

pitalismus‘ und Verbraucherschutz“, in: Volker R. Berghahn (Hg.), *Gibt es einen deutschen Kapitalismus? Tradition und globale Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft*, Frankfurt am Main, New York 2006b, S. 143-153; Ders.: „Technischer Verbraucherschutz in Deutschland im 19. Jahrhundert“, in: Ders./Raymond Stokes (Hg.), *Technikentwicklung zwischen Wirtschaft und Verwaltung in Großbritannien und Deutschland. (19./20. Jh.)*, Baden-Baden 2008, S. 51-66; Ders.: „Comparative Consumer Product Testing in Germany“, in: *Business History Review* 84.1 (2010), S. 105-124.

80 Kleinschmidt 2006a, S. 19.

81 Ebd., S. 25.

82 Vgl. Peter A. Hall/David W. Soskice: *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, U.K., New York, NY 2001.

83 Trumbull 2006a, S. 8.

marktkomplementären Informationsmodells funktionierte. Dieses sollte das meist die Verbraucher übervorteilende Marktversagen ausschließlich mithilfe staatlicher und nicht-staatlicher Informationsversorgung sowie korporativer Interessenvertretung der Konsumenten bekämpfen.⁸⁴ Die Verbraucher sollten in diesem Modell auf Basis eines möglichst breiten Repertoires an Informationen möglichst souveräne Entscheidungen treffen, was insgesamt, so hoffte man, zu einer Verstärkung des Qualitätswettbewerbes der Produzenten und damit insgesamt zu mehr Wachstum und Wohlstand führen würde. Demgegenüber, so Trumbull, habe sich etwa im Nachbarland Frankreich ein verbraucherpolitisches *Protektionsmodell* durchgesetzt, in dem der Schutz der Konsumenten durch gesetzliche Vorgaben und regulatorische Anforderungen an Produkte und Dienstleistungen, nicht aber durch die Intensivierung der Informationsversorgung geregelt worden sei. Dies habe dort unter anderem zu einem offeneren Umgang mit Innovationen geführt, da hohe gesetzliche Markteintrittsbarrieren Produkte von minderer Qualität von vorne herein verhindert und somit das Risiko für die Verbraucher vermindert hätten. Für Trumbull steht Frankreich dabei nicht bloß stellvertretend für das verbraucherpolitische Protektionsmodell, sondern in Bezug auf den Akteurshorizont der Verbraucherpolitik gleichzeitig für den Typus der „State-activist coalition“. Dort habe nämlich – genau wie in den Vereinigten Staaten und Großbritannien – die Formulierung und Durchsetzung von Konsumentenpolitik durch „interaction between consumer activists and state regulators, with little input from industry“ stattgefunden.⁸⁵

Im Gegensatz zu Frankreich sieht Trumbull die skandinavischen Länder „with their emphasis on negotiation“.⁸⁶ Der Politologe hat für die Fälle von Schweden, Norwegen und Dänemark von so genannten „Industry-activist coalitions“ gesprochen, wo Produzenten und Konsumenten in direkten Austausch miteinander traten, in der Regel vermittelt durch staatliche Sachverständige bzw. bestellte Experten. Als bekannteste Institution in

84 Trumbull 2006b; Gunnar Trumbull: „Consumer Policy: Business and the Politics of Consumption“, in: David Coen/Wyn Grant/Graham K. Wilson (Hg.), *The Oxford Handbook of Business and Government*, New York, NY 2010, S. 622-642; Gunnar Trumbull: *Strength in Numbers. The Political Power of Weak Interests*, Cambridge, MA 2012.

85 Trumbull 2012, S. 36f. Für Großbritannien siehe insbesondere Matthew Hilton: *Consumerism in Twentieth-Century Britain. The Search for a Historical Movement*, Cambridge 2003.

86 Ebd., S. 36. Vgl. Hilton 2007.

diesem Zusammenhang muss sicher das Amt des Ombudsmans gelten, das zwischen 1971 und 1978 in sämtlichen skandinavischen Ländern eingerichtet wurde und die Stärkung der Verbraucher-Position bei Streitigkeiten mit der Anbieterseite zum erklärten Ziel hatte.⁸⁷ Schweden war hierbei Vorreiter, insbesondere vorangetrieben durch die Sozialdemokraten und Gewerkschaften, die in den späten 1960er Jahren das kurz nach dem Zweiten Weltkrieg etablierte „top-down system of labeling and consumer education“ zugunsten eines kommunikativen Verbraucherpolitikmodells abändern wollten.⁸⁸ Die übrigen skandinavischen Länder nahmen sich hieran allesamt ein Beispiel, obgleich signifikante Unterschiede bestehen blieben. So war in Schweden und Norwegen vor allem der Staat damit befasst, Institutionen zur Vermittlung zwischen Verbrauchern und Anbietern zu schaffen; in Dänemark war dies dagegen in der Hauptsache der Initiative von „broad-based grassroots consumer groups [...] in liaising with industry“ geschuldet.⁸⁹ In Deutschland, Japan oder auch Österreich spielten solche Graswurzelbewegungen dagegen kaum eine Rolle. Dort hat Trumbull die Verbraucherpolitik insbesondere mit Koalitionen zwischen Staat und Industrie zusammengebracht. Insgesamt jedoch, so ist mit Blick auf die skizzierten Forschungen zu konstatieren, waren die Unterschiede zwischen einzelnen nationalstaatlichen Konsumtionsregimes enorm und tiefgreifend, selbst innerhalb Europas.⁹⁰ Der Forschungsstand ist dabei mit Blick auf Zusammenhänge, Netzwerke und Lernprozesse als erschreckend lückenhaft zu bezeichnen, beispielsweise auch in Bezug auf die nur kurze Zeit nacheinander erfolgenden Gründungen von Konsumentenorganisationen nach dem Zweiten Weltkrieg in Frankreich (*Union fédérale de la Consommation*, 1951), den Niederlanden (*Consumentenbond*, 1953), der Bundesrepublik Deutschland (AgV, 1953), in Großbritannien (*Consumers' Association*, 1956) und in Belgien (*Association des Consommateurs*,

87 Vgl. Iselin Theien: „From Information to Protection. Consumer Politics in Norway and Sweden in the 1960s and 1970s“, in: Christian Kleinschmidt (Hg.) (Hg.), Verbraucherschutz in internationaler Perspektive/Consumer Protection in International Perspective (Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 2006/1), Berlin 2006a, S. 29-43; Hilton 2007, S. 73; Trumbull 2012, S. 38f.

88 Trumbull 2012, S. 38f.

89 Ebd., S. 42. Vgl. Espen Ekberg, Jon Avtnaland: „Corporate efficiency, democratic legitimacy and consumer-political integrity: Norwegian consumer co-operatives, 1970-2002“, in: Iselin Theien, Even Lange (Hg.), Affluence and Activism. Organised Consumers in the Post-War Era, Oslo 2004, S. 83-102.

90 Ebd., S. 37 sowie Hilton 2007, S. 70f.

1957).⁹¹ Auch die Anlage der Warentest-Einrichtungen war unterschiedlich – vollkommen von den Konsumentenselbstorganisationen getragen wie in den Vereinigten Staaten, oder eben vollkommen Sache des Staates, wie in Schweden. Die staatlich gegründete aber dann zu großen Teilen dem freien Markt überantwortete *Stiftung Warentest* in Deutschland stellt hierbei gewissermaßen als Hybrid-Modell eine Besonderheit dar, die es noch näher zu untersuchen gilt.

Vor dem Hintergrund der aufeinander irreduziblen Unterschiede zwischen Konsumtionsregimes einzelner Staaten hat Matthew Hilton vor wenigen Jahren davor gewarnt, „to classify consumer politics in any one country, especially if a focus on government initiatives, regulations, and institutions masks the history of conflict often bubbling under the surface“.⁹² Um diese Warnung ernst zu nehmen, d.h., um auch die Vorgänge und Konflikte unter der Oberfläche aufzugreifen zu können, muss sich die vorliegende Studie zwangsläufig auf die empirische und systematische Untersuchung der westdeutschen Verbraucherpolitik beschränken. Sie ist explizit nicht komparativ angelegt, sondern will vielmehr die Basis für zukünftige inter- und transnationale Vergleiche schaffen. Dass dies gerade für das Beispiel Westdeutschland sinnvoll und notwendig ist, zeigt etwa der kritische historiographische Blick auf die unzweifelhaft innovativen und oben skizzierten Thesen Trumbulls, wie sie auch Hilton aufgegriffen hat. Sie geben zwar wichtige erste Ideen bezüglich der Organisation und Struktur des Konsumtionsregimes in der Bundesrepublik sowie der Unterschiede zu anderen Staaten. Allerdings hat sich der Politologe Trumbull bei der Analyse ausschließlich an offiziellen Publikationen sowie Sekundärliteratur abgearbeitet, jedoch archivistische Quellen außen vor gelassen. Die internen Vorgänge in den Verbraucherorganisationen und der Ministerialbürokratie interessieren ihn nicht. Wer genau die Akteure im „Staat“ bzw. in dem verbraucherpolitisch im Mittelpunkt stehenden BMWi waren, warum sich seiner Meinung nach gerade die AgV als Verbraucherorganisation durchsetzen konnte und welche Rolle eigentlich die übrigen Ressortpolitiken bei der Formulierung und Durchsetzung des Aufklärungsparadigmas spielten, vermag der Politikwissenschaftler daher nicht aufzulösen. Sub-

91 Siehe zum Überblick mit weiteren Hinweisen Matthew Hilton: „Models of Consumer-Political Action in the Twentieth Century: Rights, Duties and Justice“, in: Iselin Theien, Even Lange (Hg.), *Affluence and Activism. Organised Consumers in the Post-War Era*, Oslo 2004, S. 21-40, S. 22 sowie Trumbull 2012.

92 Hilton 2007, S. 73.

stanzialen Eingang in einzelne Unternehmens- bzw. Branchengeschichten haben die Anstöße Trumbulls daher auch noch nicht gefunden, was gerade angesichts der von ihm diagnostizierten Konsequenzen des Konsumtionsregimes auch für die Anbieterseite als Defizit erscheint, das im Folgenden durch eine empirisch geleitete Reflexion der Thesen angegangen werden soll.⁹³ So ist insbesondere danach zu fragen, ob etwa vor dem Hintergrund der staatlichen Gründung der *Stiftung Warentest* überhaupt von einem „reinen“ Informationsmodell in Westdeutschland die Rede sein kann.

Indes haben politikwissenschaftlich orientierte Autoren wie Bernward Baule darauf hingewiesen, dass es sich bei der Verbraucherpolitik bereits ab 1949 nicht nur um eine horizontale, sondern gleichermaßen auch eine vertikal gegliederte Querschnittsaufgabe handelte.⁹⁴ Die föderale Dimension des bundesdeutschen Konsumtionsregimes wurde von der Geschichtswissenschaft bislang jedoch nicht beachtet. Dies überrascht nicht nur vor dem Hintergrund der konkurrierenden Gesetzgebung, des Subsidiaritätsprinzips sowie regional unterschiedlicher sozioökonomischer und politischer Entwicklungen, die in der Regel gut erforscht sind, sondern ebenso mit dem Verweis auf regionale bzw. lokale Verbraucherverbände wie etwa die Verbraucherzentralen oder einzelne Graswurzelbewegungen wie den *Deutschen Verbraucherbund*.⁹⁵ Die VZ werden schließlich noch heute zu großen Teilen von den Landesregierungen finanziert und bestehen seit ihrer Gründung Ende der 1950er Jahre in jedem Bundesland als je eigene Vereine mit eigenen Mitgliedern, Satzungen und Arbeitsweisen.⁹⁶

93 Vgl. Karl Ditt: „Rationalisierung im Einzelhandel: Die Einführung und Entwicklung der Selbstbedienung in der Bundesrepublik Deutschland 1949-2000“, 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; Georg Schwedt: *Vom Tante-Emma-Laden zum Supermarkt. Eine Kulturgeschichte des Einkaufens*, Weinheim 2006; Ralf Banken: „Schneller Strukturwandel trotz institutioneller Stabilität. Die Entwicklung des deutschen Einzelhandels 1949-2000“, in: Alfred Reckendrees (Hg.), *Die bundesdeutsche Massenkonsumgesellschaft 1950-2000. The West German Mass Consumption Society 1950-2000*, Berlin 2007, S. 117-145.

94 Baule 2012.

95 Vgl. Hannes Siegrist/Manuel Schramm (Hg.): *Regionalisierung europäischer Konsumkulturen im 20. Jahrhundert (Leipziger Studien zur Erforschung von regionenbezogenen Identifikationsprozessen, Bd. 9)*, Leipzig 2003 sowie Kevin Rick: „Landesgeschichte und Verbraucherpolitik“, in: *Hessisches Jahrbuch für Landesgeschichte* 64 (2014), S. 103-128.

96 Vgl. Janning 2011, S. 175f.

Nimmt man vor diesem Hintergrund Berghoffs Mahnung ernst, „that analyzing the history of twentieth-century consumption without ‚bringing the state back in‘ is impossible“, dann geht das schlechterdings nicht ohne Beachtung der Bundesländer und der lokal-regionalen Initiativen der Konsumenten, die auf die Landesregierungen genauso einwirkten wie die AgV auf Bundesebene.⁹⁷ Welche Rolle spielten die Initiativen der Länder, welche regionalen Differenzen gab es im Konsumtionsregime?

Der letzte Punkt scheint auch deshalb von besonderer Bedeutung zu sein, weil selbst Darstellungen wie die von Gasteiger oder auch etwa Claudius Torps Studie über die politische Legitimation des Konsums im 20. Jahrhundert zwangsläufig nicht ohne eine Geschichte der „konsumpolitisch regulierenden Institutionen“ auskommen – auch wenn es ihnen in der Hauptsache um Verbraucherbilder (Gasteiger) oder eben, wie bei Torp, um die „politische Zurichtung des Konsums“ geht.⁹⁸ Torp hat in seiner Untersuchung unter anderem konstatiert, dass die Konsummodelle „Wachstum“ und „Sicherheit“ in den ersten drei Jahrzehnten ihres Bestehens „den Kernbereich konsumgesellschaftlicher Normalität in der Bundesrepublik“ darstellten. Bis in die 1970er habe der politische Konsens den individuellen Anspruch der Konsumenten „auf einen gesicherten und steigenden Lebensstandard positiv sanktioniert“, wodurch „jene moralische Perspektive lange ausgeschlossen [blieb], die den Konsum als Hebel zur Veränderung politisch-ökonomischer Ordnung versteht.“⁹⁹ Erst durch die Umweltbewegung und die breite Konsumkritik der 1970er habe dann das Moralisierungsmodell wieder an Aufwind gewonnen.¹⁰⁰

97 Berghoff 2012, S. 127. Vgl. Logemann 2011.

98 Claudius Torp: Wachstum, Sicherheit, Moral. Politische Legitimationen des Konsums im 20. Jahrhundert (Das Politische als Kommunikation, Bd. 4), Göttingen 2012, S. 11.

99 Ebd., S. 132.

100 In der Umweltgeschichte hat die Erforschung der Verbraucherpolitik bzw. der Bedeutung der Verbraucherorganisationen bislang offenbar keine Früchte getragen. Vgl. Jörn Sieglerschmidt: Der Aufbruch ins Schlaraffenland: stellen die Fünfziger Jahre eine Epochenschwelle im Mensch-Umwelt-Verhältnis dar? (Environmental History Newsletter, Special Issue, Bd. 2), Mannheim 1995; Christian Simon (Hg.): Umweltgeschichte heute. Neue Themen und Ansätze der Geschichtswissenschaft – Beiträge für die Umweltwissenschaft (Environmental History Newsletter, Special Issue, Bd. 1), Helsinki 1993; Frank Uekötter: „Umweltbewegung zwischen dem Ende der nationalsozialistischen Herrschaft und der ‚ökologischen Wende‘. Ein Literaturbericht“, in: Historical Social Re-

Daneben betont Torp, dass sich Konsumpolitik nach 1945 „im Zeichen einer Differenzierung von Markt und Staat, nicht aber des Politischen und Ökonomischen“ vollzogen habe.¹⁰¹ Das Konzept der Konsumentensouveränität¹⁰² und die enge Verbindung von Wettbewerbs- und Verbraucherpolitik bildeten hierfür die wichtigste Scharnierstelle, wobei mit Historikerinnen wie Katharine Pence nachdrücklich auf die geschlechterspezifische Codierung dieser Politiken hingewiesen werden muss. Pence hat in mehreren Aufsätzen sowie ihrer bislang leider unveröffentlichten Dissertation eindrucksvoll und gestützt auf archivalische Quellen belegen können, dass sich Verbraucherpolitik in der Nachkriegszeit vor allem an Frauen richtete und ihnen in diesem Kontext sukzessive die Last einer „marktgerechten“ und damit dem Allgemeinwohl zuträglichen Konsumentscheidung aufgeladen wurde.¹⁰³ Gleichzeitig jedoch habe, so Pence, die Annahme eines „natürlichen“ weiblichen Expertenstatus für Konsumfragen genuine Möglichkeiten zur politischen Emanzipation und Partizipation geboten, gerade weil die Bundesregierung explizit Frauen in den Konsumentengremien

search / Historische Sozialforschung 28 (2003), S. 270-289; Ders.: Umweltgeschichte im 19. und 20. Jahrhundert, Oldenburg 2007.

101 Torp 2012, S. 112.

102 Zu diesem zentralen Begriff der theoretischen Verbraucherpolitik siehe unter anderem Edmund Heinen: „Determinanten des Konsumentenverhaltens – Zur Problematik der Konsumentensouveränität“, in: Helmut Koch (Hg.), Zur Theorie des Absatzes. Festschrift zum 75. Geburtstag von Erich Gutenberg, Wiesbaden 1973, S. 81-130; Jerome Rothenberg: „Wiedersehen mit der Konsumentensouveränität und Entdeckung der Vorteile der Wahlfreiheit“, in: Erich Streissler/Monika Streissler (Hg.), Konsum und Nachfrage, Köln 1966, S. 470-493; Manfred Neumann: „Wahlfreiheit und Konsumentensouveränität“, in: Erwin Dichtl/Ludwig Berekoven (Hg.), Verbraucherschutz in der Marktwirtschaft, Berlin 1975; Hermann v. Bömmel: Konsumentensouveränität. Neue Gestaltungsoptionen des Konsumenten in der postindustriellen Wirtschaft, Marburg 2003. 2015 beschäftigte sich ein Workshop an der Christian-Albrechts-Universität Kiel mit diesem Konzept. Siehe dazu Kevin Rick/Manuel Schramm: Tagungsbericht: Alle Macht dem Verbraucher? Marktbasierter Aktivismus und alternative Formen des Konsums in interdisziplinärer Perspektive- 24.-26.9.2015, Kiel, H-Soz-Kult 2015, www.hsozkult.de/conferencereport/id/tagungsberichte-6235, zuletzt geprüft am 31.12.2016.

103 Vgl. Katherine Pence: From Rations to Fashions: The Gendered Politics of East and West German Consumption, 1945-1961, Dissertation, University of Michigan, Ann Arbor, MI 1999. Jüngst hat die Logik dieser Aufladung allerdings weniger mit Blick auf den Gender-Aspekt – der Konsumsoziologe Jens Hälterlein unter Rückgriff auf Foucault als neoliberale Gouvernementalität bzw. neoliberale „Regierung des Konsums“ analysiert. Siehe Hälterlein 2015.