

verbraucherzentrale

Beiträge zur Verbraucherforschung
Band 7

Christian Bala, Christian Kleinschmidt,
Kevin Rick und Wolfgang Schuldzinski (Hrsg.)



Verbraucher in Geschichte und Gegenwart

Wandel und Konfliktfelder in
der Verbraucherpolitik



KVF | NRW

Kompetenzzentrum **Verbraucherforschung** Nordrhein-Westfalen

Beiträge zur Verbraucherforschung

herausgegeben von

Dr. Christian Bala

für das Kompetenzzentrum Verbraucherforschung NRW (KVF NRW) und

Wolfgang Schuldzinski

für die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V.

ISSN 2197-943X

Band 7

Das 2011 gegründete KVF NRW hat die Aufgabe, die Verbraucherforschung zu unterstützen, um so eine Wissensbasis als Grundlage für effizientes verbraucher- und wirtschaftspolitisches Handeln zu schaffen. Mit den „Beiträgen zur Verbraucherforschung“ dokumentiert das KVF NRW seine Workshops, die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern verschiedener Fachrichtungen die Gelegenheit bieten, sich interdisziplinär über verbraucherrelevante Fragen auszutauschen. Diese halbjährlichen Tagungen sollen die Diskussion zwischen Wissenschaft, Politik und Verbraucherorganisationen anregen. Die Schriftenreihe „Beiträge zur Verbraucherforschung“ präsentiert sowohl die Vielfalt der Fragestellungen und Disziplinen als auch die Pluralität von Theorien und Methoden. Dies wird durch die Farbgebung der Umschläge unterstrichen: So wie sich das Licht aus verschiedenen Komponenten, den Spektralfarben, zusammensetzt, verstehen wir die Verbraucherforschung als ein gemeinsames Anliegen, das ein breites Spektrum an Zugängen und Themen vereint.

Das KVF NRW ist ein Kooperationsprojekt der Verbraucherzentrale NRW e. V. mit dem Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV) und dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (MIWF) des Landes Nordrhein-Westfalen. Die in diesem Band versammelten Beiträge geben die Meinung und die wissenschaftlichen Erkenntnisse der Autorinnen und Autoren wieder und müssen nicht mit den Meinungen und Positionen des KVF NRW, der Verbraucherzentrale NRW e. V., des MKULNV und des MIWF übereinstimmen.

Christian Bala, Christian Kleinschmidt, Kevin Rick
und Wolfgang Schuldzinski (Hrsg.)



Verbraucher in Geschichte und Gegenwart

Wandel und Konfliktfelder in der
Verbraucherpolitik

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

1. Auflage, 2017

© Verbraucherzentrale NRW, Düsseldorf

Der Text dieses Werkes ist, soweit nichts anderes vermerkt ist, urheberrechtlich geschützt. Einzelne Beiträge dieses Werkes stehen unter Creative-Commons-Lizenzen. Die Lizenzen gelten ausschließlich für die Texte des Werkes, nicht für die verwendeten Logos und Bilder. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz oder durch die Creative-Commons-Lizenzen zugelassen sind, bedürfen der vorherigen Zustimmung der Autorinnen und Autoren sowie der Verbraucherzentrale NRW. Das Kennzeichen „Verbraucherzentrale“ ist als Gemeinschaftswort- und Bildmarke geschützt (Nr. 007530777 und 006616734). Das Werk darf ohne Genehmigung der Verbraucherzentrale NRW nicht mit (Werbe-)Aufklebern o. Ä. versehen werden. Die Verwendung des Werkes durch Dritte darf nicht den Eindruck einer Zusammenarbeit mit der Verbraucherzentrale NRW erwecken.

ISSN 2197-943X

ISBN PRINT 978-3-86336-915-6

ISBN E-BOOK (PDF) 978-3-86336-916-3

DOI 10.15501/978-3-86336-916-3

Printed in Germany

Inhalt

- 7 **Einleitung: Verbraucher in Geschichte und Gegenwart**
Wandel und Konfliktfelder in der Verbraucherpolitik
Christian Bala, Christian Kleinschmidt, Kevin Rick und Wolfgang Schuldzinski
- 17 **Verbraucherschutz in der gescheiterten Republik**
Erfahrungen der Weimarer Krisenjahre der Moderne
Hartmut Berghoff
- 35 **Was macht Menschen zu Konsumenten?**
Dimensionen und Voraussetzungen der Konsumentenrolle in
Geschichte und Gegenwart
Sebastian Nessel
- 55 **Wissen-was, Wissen-wo, Wissen-wie**
Kulturwissenschaftliche Überlegungen zur Verbraucherkompetenz
Dirk Hohnsträter
- 71 **Bürger Kunde**
Konsumkompetenz und Geschlechterpolitik vor dem Ersten Weltkrieg
Gudrun M. König
- 85 **Wenn Verbraucher streiken**
Ein Überblick zu Rahmenbedingungen moralisierten
Verbraucherverhaltens am Beispiel des Konsumboykotts zur
Zeit des Deutschen Kaiserreiches
Martin Gerth
- 105 **Die Kehrseite des Fortschritts**
Kritik an Zusatzstoffen und „Veredelungsindustrie“ in der
Zwischenkriegszeit
Uwe Spiekermann

Inhalt

- 129 **Puristen und Bagatellisierer**
Über den Zusammenhang von Verbraucherpolitik und
Volksgesundheit in Westdeutschland in den 1950er-Jahren
Heiko Stoff
- 147 **(Ver-)Handlungsspielräume gegen genetisch veränderte Lebensmittel**
Die transnationale Vernetzung japanischer Verbraucherorganisationen
Cornelia Reiher
- 167 **Anfänge eines koordinierten Verbraucherschutzes in Deutschland**
Administrative Verflechtungen bei der Regulierung der
Nahrungsmittelqualität im Deutschen Kaiserreich (1871-1914)
Paul Hähnel
- 187 **Ereignishaftigkeit und Rechtsentwicklung in der Verbraucherpolitik**
Eine historische und rechtswissenschaftliche Annäherung an den
Umgang mit Krisen und Skandalen seit den 1970er-Jahren
Peter Rott und Claudius Torp
- 209 **Zusammenfassende Thesen**
Kompetenzzentrum Verbraucherforschung NRW
- 217 **Autorinnen und Autoren**
- 219 **Impressum**

Einleitung: Verbraucher in Geschichte und Gegenwart

Wandel und Konfliktfelder in der Verbraucherpolitik

Christian Bala, Christian Kleinschmidt, Kevin Rick und Wolfgang Schuldzinski

DOI 10.15501/978-3-86336-916-3_1

Dieser Beitrag erscheint unter der Creative-Commons-Lizenz: Namensnennung –
Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland | CC BY-SA 3.0 DE
Kurzform | <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>
Lizenztext | <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/legalcode>

Dystopie und Utopie liegen nahe beieinander: Die „Verbraucherhaltung“, so ein Autor, löse sich „in sklavischer Abhängigkeit von Waren und Geräten auf“. Die Welt werde „als Phantom und Matrize ins Haus geliefert“. Umgekehrt könnten die „neuen Kommunikationsmittel, Geräte, Güter und Waren [...] auch Vehikel auf dem Wege einer Wege der Selbstverwirklichung sein“, welche den Menschen „toleranter“ und auch „weitsichtiger“ mache. „Jenseits von Pessimismus und Optimismus“ sollten diese Entwicklungen als „Zeichen des Übergangs entweder zu einer reiferen oder aber zu einer verwesenden Gesellschaft und Gemeinschaft betrachtet werden“. Diese Zeilen beschreiben nicht die möglichen Folgen der Digitalisierung der Verbraucherwelt im 21. Jahrhundert, vielmehr wurden sie vor rund 60 Jahren verfasst: Der Autor, Cornel Josef Bock, seines Zeichens Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AgV), bezog sich in seinem, gemeinsam mit dem Soziologen Karl Gustav Specht verfassten Werk „Verbraucherpolitik“ auf einen aufkommenden „solistischen“ und materialistischen „Massenkonsum“ (Bock 1958, 44 f.). Bock sah die Verbraucherwelt und seine Zeitgenossen in einer Zeit des Übergangs, den er auch mit einem Rekurs auf traditionelle „Werte des Maßes und der Selbstbeherrschung“ (Bock 1958, 46) zu begegnen hoffte, ohne traditionalistisch sein zu wollen.

Der Gedanke in einer Zeit zu leben, in der man sich an einer Schwelle zu etwas Neuem befindet, erscheint uns vertraut. In der Verbraucherpolitik und -forschung wird gegenwärtig viel über die Zukunft nachgedacht, wenn auch die Herausforderungen andere sind: Welche Folgen werden Big Data und die Profilbildung für die Konsumenten haben? Wird autonomes Fahren sicher sein? Werden wir mehr nutzen, statt zu besitzen? Wie kann Konsum nachhaltig gestaltet werden? Diese Orientierung an gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen führt bisweilen zu der Neigung, die Vergangenheit aus dem Blick zu verlieren, weshalb die Debatten über Verbraucherbilder, Konsumwandel oder Nachhaltigkeit teilweise seltsam geschichtslos wirken.

So erinnern die Hoffnungen, die in Big Data, das Internet der Dinge und die Optimierung durch Quantifizierung geknüpft werden, an den Technikoptimismus und an die Annahme der Möglichkeit wissenschaftlicher Planung von gesellschaftlichen Entwicklungen der empirisch-positivistischen Zukunftsforschung, die stark durch Machbarkeitsdenken und gesellschaftlicher Steuerung geprägt war (siehe Seefried 2015, 514 ff.). Können wir Schlüsse aus der fehlgeleiteten

Technikaffinität für unsere heutige Diskussion über Risiken und Nebenwirkungen der Informatisierung ziehen?

Ein Blick in die Geschichte zeigt, dass die vermeintlich neue „Sharing Economy“ eine Tradition hat und die Ausgestaltung der geteilten Mobilität im Automobilverkehr („Carsharing“) stark vom historischen Kontext, mal war es der wirtschaftliche Druck, mal das ökologische Bewusstsein, und den Akteuren abhängig ist, mal ergriff der Staat die Initiative, mal war es eine soziale Innovation (siehe Bala und Schuldzinski 2016, 12-17). Welche Bedingungen für das Gelingen oder Scheitern von Sharing-Ansätzen können erkannt werden, um Projekte jenseits einer übermächtigen Plattformökonomie zu stärken?

Der Umstand, dass die Verursacher des Pferdefleischskandals von 2013 noch immer im Geschäft sind (siehe Hecking 2014) hat seine Entsprechung in anderen Lebensmittelskandalen. So führte der Verantwortliche für die Fleischpanschereien, welche die „Sülzeunruhen“ von 1919 auslösten, nur kurze Zeit später ohne behördliche Genehmigung seine Produktion und Handel fort (siehe Schulte-Varendorff 2010, 58). Welche Lehren können für die Lebensmittelüberwachung aus den bisherigen Skandalen gezogen werden?

Um unsere Gegenwart zu verstehen und die Zukunft zu gestalten, ist der Blick in die Vergangenheit essenziell. Dabei sollte man aber bedenken, dass der Blick in die Vergangenheit stark von eigenen Werten und Überzeugungen geprägt sein kann und Ereignisse in diesem Lichte interpretiert werden.

So entbrannten die Hamburger „Sülzeunruhen“ in einem Klima, das durch die Lebensmittelunterversorgung nach dem Ersten Weltkrieg und politische Instabilität geprägt war. Der Fleischfabrikant Heil wurde verdächtigt, Kadaver von Hunden, Katzen und Ratten sowie matschige, schimmelige und mit Maden durchsetzte Kalbskopfhäute zu Sülze verarbeitet zu haben. Ans Licht kam der Skandal, weil einem Fuhrunternehmer in der Öffentlichkeit ein Fass mit Fleischabfällen zerbarst. Rasch machte der Vorfall in der Bevölkerung die Runde, eine Menschenmenge stürmte unter dem Ruf „Wenn die Behörden uns nicht helfen, helfen wir uns eben selber“ die Fabrik und in den folgenden Tagen auch andere Betriebe (Lutterroth 2012). Der Versuch des Stadtkommandanten mittels eines Freiwilligenbataillons die Unruhen niederzuschlagen, führte zu einer Eskalation, in deren Folge die Reichswehr unter General Paul Emil von

Lettow-Vorbeck den Aufstand brutal niederschlug, insgesamt verloren 80 Menschen ihr Leben. (Siehe Philipski 2002; Schulte-Varendorff 2010) Seit 2015 erinnert ein Gemälde an der Fassade der Hamburger Verbraucherzentrale an die Ereignisse des Jahres 1919 (siehe Verbraucherzentrale Hamburg 2015).

Die Rezeption der lange vergessenen Unruhen ist zeitabhängig: Nach 1945 zog ein Kommentator Parallelen zwischen der eigenen Nachkriegsnot, im Wirtschaftswunderland wurde an eine längst vergangene Zeit gedacht, „Katzensäule“ und „Mäuseragout“ hatten allenfalls Unterhaltungswert (siehe Philipski 2002, 127 f.). Heute wird der Anlass der Unruhen als erster „Gammelfleischskandal des 20. Jahrhunderts“ erinnert und die Proteste gelten als Ausgangspunkt für eine verbesserte staatliche Lebensmittelüberwachung (siehe Geisler 2015).

Der Blick in die Geschichte der Verbraucherpolitik und Verbraucherarbeit kann das Bewusstsein für die heutige Debatte schärfen. Um sie aber zu entdecken und einordnen zu können, bedarf es der Geschichtswissenschaft, die sich in den vergangenen Jahren den Themen Konsum und Verbraucher zugewandt hat (siehe Kleinschmidt 2008, 7-10).¹ Wer Verbraucherforschung also als interdisziplinäres Projekt versteht, muss die Geschichtswissenschaft einbeziehen. Sie eröffnet nicht einfache Handlungsanweisungen oder unmittelbar nützlich Wissen, sondern ein tieferes Verständnis für Entwicklungen – und die Einsicht, sich vor einfachen Parallelen und Vergleichen zu hüten.

Eine historische Betrachtung kann auch dabei helfen, einen alternativen Blickwinkel einzunehmen. So wird Konsum heute mit einem Fokus auf individuelles Verhalten diskutiert, die geschichts- und kulturwissenschaftliche Verbraucherforschung zeigt aber, dass Konsum auch habituell und gesellschaftlich geprägt ist und nicht nur auf bewussten Einzelentscheidungen beruht:

„The rise of consumption entailed greater choice but it also involved new habits and conventions, and these were social and political outcomes, not the result of individual preferences. Domestic comfort, exotic holidays, eating and drinking routines,

1 Siehe exemplarisch Berghoff 1999; Berghoff und Spiekermann 2012; Haupt 2003; Haupt und Torp 2009; Kleinschmidt 2006; König 2009; König 2013; Prinz 2003; Spiekermann 1999; Stoff 2012; Torp 2011; 2012; Trentmann 2016.

shopping hours, what it means to be clean, fit and fashionable: these and many other aspects of our lifestyle are the historical product of social norms, expectations and arrangements.“ (Trentmann 2016, 688)

Um diese historischen Entwicklungen, Wandlungen und Konfliktfelder in der Verbraucherpolitik zu ergründen, haben das Kompetenzzentrum Verbraucherforschung NRW (KVF NRW) und das Institut für Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Philipps-Universität Marburg am 23. Mai 2016 einen gemeinsamen Workshop veranstaltet, der bekannte Historikerinnen und Historiker sowie exzellente Nachwuchswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler zusammenbrachte und deren Beiträge in diesem Band versammelt sind.

Für eine Institution wie die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen ist es auf den ersten Blick nicht naheliegend, sich mit historischen Fragestellungen zu beschäftigen, zumal auch die Geschichte der Verbraucherorganisationen und -politik in Deutschland bis auf wenige Ausnahmen (siehe beispielsweise Gasteiger 2010; Hilton 2009; Trumbull 2006) bisher noch weitgehend unerforscht ist und erst neuerdings erschlossen wird (siehe beispielsweise Rick 2015; 2016). Doch mit der zunehmenden Bedeutung der Verbraucherforschung und einer lebhaften wissenschaftlichen Debatte (siehe Bala und Müller 2015; Fridrich et al. 2017; Kenning et al. 2017) wird die Notwendigkeit einer historischen Aufarbeitung evident.

Tatsächlich hat es, wenn wir uns auf die deutsche Geschichte im 20. Jahrhundert beziehen, einen dramatischen Wandel der Konsummöglichkeiten, des Konsumverhaltens sowie auch der Organisation und Verfasstheit der Konsumgesellschaft inklusive eines breiten Spektrums verbraucherrelevanter und verbraucherpolitischer Institutionen gegeben. Diese haben das Wissen und die Informationen der Verbraucher deutlich erhöht und gestärkt – unterstützt durch neue Informationstechnologien wie das Radio, das Fernsehen oder das Internet. Zugespitzt ausgedrückt stellt sich mit Blick auf diese Entwicklung etwa die Frage, was uns die bisherige Verbraucherforschung und -politik überhaupt gebracht hat: Sind wir dem Ziel des souveränen und informierten Konsumenten seit Beginn der organisierten Verbraucherpolitik nähergekommen? Sind die Produkte der Anbieter besser und sicherer und damit verbraucherfreundlicher geworden? Wer war überhaupt unter dem Eindruck sich wandelnder sozioökonomischer Verhältnisse „der Verbraucher“?

In diesem Zusammenhang stellt sich unmittelbar auch die Frage nach Lernprozessen, denen per se eine historische Dimension innewohnt. Das zeigt sich etwa im Blick zurück auf die Krisen und Skandale der letzten Jahre (BSE, Glykolwein-Skandal, Gammelfleisch etc.). Was haben wir aus diesen Erfahrungen gelernt? Wie gingen und gehen die beteiligten Akteure – Konsumenten, Produzenten, Verbände und Staat – damit um? Welche Wirkungen haben organisierte Konsumentenaktivitäten wie Proteste, Streiks oder Boykotte? Wie wirken sich staatliche Aktivitäten, Gesetze und Gesetzesverschärfungen mittel- und langfristig aus? Wie reagieren die Produzenten auf zunehmende Konsumentensensibilität und Verbrauchermacht? Welche Rolle spielt opportunistisches Verhalten dabei?

Wenn aktuell im Rahmen der Verbraucherforschung auf die Historie verwiesen wird, dann wird meist an John F. Kennedys „Consumer Bill of Rights“ erinnert. Auch hier stellt sich die Frage nach Lernprozessen, etwa hinsichtlich der Entwicklung von Verbraucherpolitik und Verbraucherschutz und deren Auswirkungen auf andere Staaten und Kulturkreise. Naheliegend sind dabei Fragen nach der Genese und dem Gewordensein von Institutionen und deren Wirkungsmächtigkeit – sowohl im Zeitverlauf als auch in ihren interregionalen und internationalen Beziehungen. Welche Rolle spielten etwa US-amerikanische oder skandinavische Vorbilder für die westdeutsche Verbraucherpolitik? Gab es Adaptionen? Wie erfolgreich verliefen entsprechende Adaptionenprozesse angesichts politischer, ökonomischer und kultureller Unterschiede? Wie verliefen Konfliktfelder und wie ließen sie sich am besten lösen? Kenntnisse historischer Zusammenhänge und Verläufe könnten hier durchaus von praktischem Nutzen sein.

Mit anderen Worten: Die grundsätzlichen Fragen der Verbraucherpolitik können nur unter Berücksichtigung der Zeitperspektive und somit der historischen Dimension beantwortet werden. Der Workshop, der als Grundlage für die vorliegende Publikation diente, hat deshalb versucht, die Brücke zwischen Vergangenheit und Gegenwart zu schlagen. So wurden nicht nur historische, sondern auch ernährungsrelevante, medizinische, politische und geschlechterspezifische Aspekte berücksichtigt. Damit soll ein Anfang gemacht werden, die Analyse- und Orientierungspotenziale der Geschichtswissenschaften fest in der Verbraucherforschung zu verankern.

Danksagung

Der Dank der Herausgeber gilt allen, die dabei geholfen haben, den siebten und bisher umfangreichsten Band der „Beiträge zur Verbraucherborschung“ zu ermöglichen. An erster Stelle sind natürlich die Autorinnen und Autoren zu nennen. Wir danken unseren Kooperationspartnern, dem Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV) und dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (MIWF) des Landes Nordrhein-Westfalen. Die redaktionelle Bearbeitung hat Svenja Küchler übernommen. Heike Plank hat in bewährter Weise den Band als Lektorin betreut.

Literatur

- Bala, Christian und Klaus Müller, Hrsg. 2015. *Abschied vom Otto Normalverbraucher. Moderne Verbraucherborschung: Leitbilder, Information und Demokratie*. Essen: Klartext.
- Bala, Christian und Wolfgang Schuldzinski. 2016. Einleitung: Neuer sozialer Konsum? Sharing Economy und Peer -Produktion. In: *Prosuming und Sharing – neuer sozialer Konsum: Aspekte kollaborativer Formen von Konsumtion und Produktion*, hg. von Christian Bala und Wolfgang Schuldzinski, 7–29. Beiträge zur Verbraucherborschung 4. Düsseldorf: Verbraucherzentrale NRW. http://www.verbraucherzentrale.nrw/bzv4_1.
- Berghoff, Hartmut, Hrsg. 1999. *Konsumpolitik: Die Regulierung des privaten Verbrauchs im 20. Jahrhundert*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Berghoff, Hartmut und Uwe Spiekermann, Hrsg. 2012. *Decoding Modern Consumer Societies*. Houndsmill: Palgrave Macmillan.
- Bock, Josef. 1958. Der Verbraucher in soziologischer Sicht. In: *Verbraucherpolitik*, hg. von Josef Bock und Karl Gustav Specht, 25–49. Köln: Westdeutscher Verlag.
- Bock, Josef und Karl Gustav Specht, Hrsg. 1958. *Verbraucherpolitik*. Köln: Westdeutscher Verlag.
- Fridrich, Christian, Renate Hübner, Karl Kollmann, Michael-Burkhard Piorowsky und Nina Tröger, Hrsg. 2017. *Abschied vom eindimensionalen Verbraucher*. Kritische Verbraucherborschung. Wiesbaden: Springer VS.

- Gasteiger, Nepomuk. 2010. *Der Konsument: Verbraucherbilder in Werbung, Konsumkritik und Verbraucherschutz 1945-1989*. Frankfurt am Main: Campus.
- Geisler, Bob. 2015. Erster Weltkrieg in Hamburg: Wie der Hund in die Sülze kam. *Hamburger Abendblatt* (24. Juni). <http://www.abendblatt.de/hamburg/article205410069/Erster-Weltkrieg-in-Hamburg-Wie-der-Hund-in-die-Suelze-kam.html> (Zugriff: 24. Februar 2017).
- Haupt, Heinz-Gerhard. 2003. *Konsum und Handel: Europa im 19. und 20. Jahrhundert*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Haupt, Heinz-Gerhard und Claudius Torp, Hrsg. 2009. *Die Konsumgesellschaft in Deutschland 1890 - 1990: Ein Handbuch*. Frankfurt am Main: Campus.
- Hecking, Klaus. 2014. Was wurde eigentlich aus... dem Pferdefleischskandal? *Spiegel Online* (16. Juli). <http://www.spiegel.de/wirtschaft/pferdefleischskandal-viele-lebensmittel-immer-noch-betroffen-a-981159.html> (zugegriffen: 27. Februar 2017).
- Hilton, Matthew. 2009. *Prosperity for all: Consumer activism in an era of globalization*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kenning, Peter, Andreas Oehler, Lucia A. Reisch und Christian Grugel, Hrsg. 2017. *Verbraucherswissenschaften: Rahmenbedingungen, Forschungsfelder und Institutionen*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Kleinschmidt, Christian, Hrsg. 2006. *Verbraucherschutz in internationaler Perspektive / Consumer protection in international perspective*. Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte / Economic History Yearbook 2006,1. Berlin: Akademie Verlag.
- Kleinschmidt, Christian. 2008. *Konsumgesellschaft*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- König, Gudrun M. 2009. *Konsumkultur - inszenierte Warenwelt um 1900*. Wien: Böhlau.
- König, Wolfgang. 2013. *Kleine Geschichte der Konsumgesellschaft: Konsum als Lebensform der Moderne*. 2., überarbeitete Auflage. Stuttgart: Steiner.
- Lutterroth, Johanna. 2012. Lebensmittelskandal 1919: Schuld und Sülze. *Spiegel Online* (8. Januar). <http://www.spiegel.de/einestages/lebensmittelskandal-1919-a-947431.html> (Zugriff: 1. März 2017).
- Philipski, Sven. 2010. *Ernährungsnot und sozialer Protest: Die Hamburger Sülzeunruhen 1919*. [Hamburg]: Adolph von Elm Institut für Genossenschaftsgeschichte/Heinrich-Kaufmann-Stiftung. http://www.kaufmannstiftung.de/0904_Suelzeunruhen_K1.pdf.pdf.

- Prinz, Michael, Hrsg. 2003. *Der lange Weg in den Überfluss: Anfänge und Entwicklung der Konsumgesellschaft seit der Vormoderne*. Forschungen zur Regionalgeschichte 43. Paderborn: Schöningh.
- Rick, Kevin. 2015. Verbraucherpolitik als Gegenmacht? Vom Scheitern einer westdeutschen Konsumentenbewegung „von unten“ in den 1960er Jahren. *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 102, Nr. 2: 161–181.
- . 2016. Die Gründung der Stiftung Warentest als „zweitbeste Lösung“? Verbraucherpolitik zwischen Verbraucherorganisationen und Staat in den 1960er Jahren. *Historische Zeitschrift* 303, Nr. 2: 426–458.
- Schulte-Varendorff, Uwe. 2010. *Die Hungerunruhen in Hamburg im Juni 1919 – eine zweite Revolution?* Beiträge zur Geschichte Hamburgs 65. Hamburg: Hamburg University Press. http://hup.sub.uni-hamburg.de/purl/HamburgUP_BGH65_Schulte-Varendorff.
- Seefried, Elke. 2015. *Zukünfte: Aufstieg und Krise der Zukunftsforschung 1945-1980*. Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte 106. Berlin: De Gruyter Oldenbourg.
- Spiekermann, Uwe. 1999. *Basis der Konsumgesellschaft: Entstehung und Entwicklung des modernen Kleinhandels in Deutschland 1850 - 1914*. Schriftenreihe zur Zeitschrift für Unternehmensgeschichte 3. München: C. H. Beck.
- Stoff, Heiko. 2015. *Gift in der Nahrung: Zur Genese der Verbraucherpolitik Mitte des 20. Jahrhunderts*. Stuttgart: Steiner.
- Torp, Claudius. 2011. *Konsum und Politik in der Weimarer Republik*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- . 2012. *Wachstum, Sicherheit, Moral: Politische Legitimationen des Konsums im 20. Jahrhundert*. Das Politische als Kommunikation 4. Göttingen: Wallstein Verlag.
- Trentmann, Frank. 2016. *Empire of things: How we became a world of consumers, from the fifteenth century to the twenty-first*. New York: Harper.
- Trumbull, Gunnar. 2006. *Consumer capitalism: Politics, product markets, and firm strategy in France and Germany*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Verbraucherzentrale Hamburg. 2015. Sülze-Revolution in Hamburg. 15. September. <http://www.vzhh.de/vzhh/403111/wandbild.aspx> (zugriffen: 24. Februar 2017).

Verbraucherschutz in der gescheiterten Republik

Erfahrungen der Weimarer Krisenjahre der Moderne

Hartmut Berghoff

DOI 10.15501/978-3-86336-916-3_2

Abstract

Der Verbraucherschutz wurde in der Weimarer Republik stark aufgewertet. Zugleich traten aber – bis heute – virulente Grundsatzprobleme auf. Wegen der Not der Konsumenten im Krieg und durch die von der Revolution von 1918/19 genährte Hoffnung auf ein besseres Leben wurde der Verbraucher vom Objekt zum Subjekt der Wirtschaftspolitik. Allerdings blieb die Definition der Verbraucherinteressen diffus und widersprüchlich. Obwohl der Staat beim Verbraucherschutz Mindeststandards setzte, schwenkte er zunehmend auf eine produzentenorientierte Wirtschaftspolitik um.

Dieser Beitrag erscheint unter der Creative-Commons-Lizenz:
Namensnennung 3.0 Deutschland | CC BY 3.0 DE
Kurzform | <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/de/>
Lizenztext | <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/de/legalcode>

1 Kriegserfahrung und Konsumpolitik

Der Verbraucherschutz erfuhr in der Weimarer Republik eine wesentliche Aufwertung. Zuvor war der Verbraucher für die Wirtschaftspolitik, so das Reichswirtschaftsministerium (RWM), „ein nicht anerkannter Fremdling.“ (Schäffer 1920, 22; allgemein vgl. Berghoff 2012) Dieser Umschwung hatte seine primäre Ursache im Ersten Weltkrieg. In ihm trat die Stellung des Konsumenten als schwächstes Glied der Volkswirtschaft glasklar zutage. Nachdem die britische Seeblockade Deutschland von essentiellen Einfuhren abgeschnitten hatte und immer mehr Ressourcen von dem zivilen in den militärischen Sektor umgeleitet worden waren, litten Verbraucher unter einschneidendem Versorgungsmangel (siehe Roerkohl 1991). Da die Leistungsfähigkeit und Loyalität der Verbraucher für das Funktionieren der Heimatfront jedoch unverzichtbar waren, konnte der Staat ihre Interessen nicht übergehen, sondern musste ein Mindestmaß an Verbraucherschutz garantieren. Daher galt es, den „Produzentenkartellen“ ein „starkes Konsumentenkartell“ (Schloesser 1918, Sp. 231) gegenüberzustellen.

So erhielt der bereits im Dezember 1914 entstandene „Kriegsausschuss für Konsumenteninteressen“, hinter dem Konsumgenossenschaften und Hausfrauenvereine, Angestellten- und Beamtenverbände, Gewerkschaften, der Käuferbund sowie diverse sozialpolitisch engagierte Vereinigungen standen, eine quasi offizielle Anerkennung als Stimme der Verbraucher. Damit hatte der Wandel des Konsumenten vom Objekt zum Subjekt in der staatlichen Politik begonnen.

Erstmals in der deutschen Geschichte war eine gigantische Lobbyorganisation der Konsumenten entstanden, der sich im Laufe des Krieges circa 70 Organisationen mit etwa sieben Millionen Mitgliedern anschlossen. Nach seinen eigenen Berechnungen repräsentierte der Kriegsausschuss zwischen einem Viertel und einem Drittel der Bevölkerung, also zwischen 16 und 22 Millionen Menschen. Die praktische Arbeit des Ausschusses konzentrierte sich auf die Sicherstellung der Lebensmittelversorgung, auf eine sozialverträgliche Preispolitik und faire Rationierungsverfahren. Zu den Methoden gehörten die Mitwirkung in kriegswirtschaftlichen Gremien, die Aufklärung der Konsumenten und die Herausgabe eines Presseorgans. Je länger der

Krieg dauerte, desto breiter wurden die Aufgaben. 1918 beschrieb sie ein Artikel wie folgt:

„Die Vertretung der Konsumenteninteressen ist im weitesten Sinne des Wortes zu verstehen. Die Interessenvertretung umfaßt sowohl die Überwachung der Preise von Butter und Brot, als auch die Tarife der städtischen Straßenbahnen, der Mieten für Wohnungen und der Gebühren für Hebammen. Die Interessenvertretung bezieht sich sowohl auf die Hebung des Kartoffelanbaus als auf die Verwertung der Abfälle, die Beschränkung der Ausfuhr und die Förderung der Einfuhr. Sie erstreckt sich ferner nicht nur auf den Schutz der Konsumenten gegenüber den Produzenten, sondern auch auf die Erziehung des Konsumenten. Sie umfaßt schließlich auch Zoll- und Steuerfragen, die Förderung des Konsumenten-Genossenschaftswesens, den Nachrichtendienst für Konsumenten, die Beratung der Regierung in Verbraucherangelegenheiten usw.“ (Schloesser 1918, Sp. 232)

Zwei fundamentale Grundprobleme der Vertretung von Konsumenteninteressen traten hierbei zutage. Erstens besitzen diese Interessen keine scharfen Konturen. Die extreme Breite des Spektrums stand einer Fokussierung auf klar umrissene Politikfelder entgegen. Wer sich um alles und jeden kümmert, zersplittert seine Kräfte bis zur Wirkungslosigkeit. Die Verbraucherbewegung war das diametrale Gegenteil einer Single-Issue-Gruppierung. Kleine Spartengewerkschaften beispielsweise mit hochspezifischen Anliegen, die dem Einzelnen große Vorteile versprechen, verzeichnen hohe Mobilisierungserfolge und Durchsetzungschancen.

Zweitens ist die Gruppe der Stakeholder (englisch „Teilhaber“) beim Verbraucherschutz gigantisch groß, denn jeder Mensch ist ein Verbraucher, oder genauer auch ein Verbraucher mit anderen Rollen – etwa als Arbeiter oder Bauer. Wenn der Kriegsausschuss reklamierte, bis zu einem Drittel der Bevölkerung zu repräsentieren, stellt sich die Frage, wie die anderen zwei Drittel zu klassifizieren waren und wer sich um sie kümmerte. Die Gesamtheit aller Verbraucher hatte höchst unterschiedliche Interessen und konnte kaum gemeinsame Ziele benennen. Während städtische Konsumenten primär an niedrigen Lebensmittelpreisen interessiert waren, sah das für Verbraucher auf dem Land ganz anders aus: Sie profitierten oft von ihrer Hauptrolle als Landwirte oder agrarische Arbeitskräfte sowie von hohen Lebensmittelpreisen. Ich komme auf diese beiden Probleme zurück, auf das

schiefer unendliche Tätigkeitsfeld des Verbraucherschutzes und die Interessendivergenzen der Verbraucherschaft.

Die Erfahrungen des Ersten Weltkrieges waren desillusionierend. Obwohl mit dem Kriegsausschuss eine riesige Selbsthilfeorganisation mit vielen Untergliederungen entstand, die der Staat als halboffizielle Vertretung der Verbraucher anerkannte und in den kriegswirtschaftlichen Apparat einbezog, zeichnete sich die Kriegswirtschaft durch eine übermäßige Belastung der Konsumenten aus. Trotz nie gekannter organisatorischer Stärke und vielfältiger staatlicher Regulierungsmaßnahmen – von der Rationierung bis zur Preiskontrolle – entwickelte sich die Versorgung der zivilen Konsumenten zu einem einzigen Desaster. Konsumentenproteste führten zur Schwächung der Heimatfront und – zusammen mit der Selbstauflösung der Streitkräfte angesichts der aussichtslosen militärischen Lage – zum Zusammenbruch des politischen Systems.

2 Konsumpolitische Weichenstellungen der frühen Republik

Im November 1918 konnten die neuen Machthaber daher nicht zur Konsumpolitik der Vorkriegsjahre zurückkehren. Hunger und Mangel würden auf absehbare Zeit Massenerscheinungen bleiben.¹ „Das RWM hielt noch im Juni 1919 die Emigration von Millionen Deutschen“ für möglich.² (Moellendorff 1932, 133)

Zudem hatten ja die Konsumenten gerade ihre Macht eindrucksvoll unter Beweis gestellt. Verbraucherproteste waren auch nach 1918 weit verbreitet und gingen in das politische Kalkül der Regierungen ein. Entsprechend hoch

1 Dieser Abschnitt und ein Teil der folgenden Ausführungen folgen meinem Beitrag zu Berghoff, Köhler und Wixforth 2016. Dort finden sich auch ausführlichere Literaturhinweise.

2 Rede von Moellendorff vor dem Reichsverband der deutschen Industrie am 12. Juni 1919.

waren die Erwartungen an den neuen Staat – zumal nach den Entbehrungen des Krieges und den Versprechungen der Revolution.

Die beabsichtigte Stärkung der Verbraucherinteressen schlug sich in Personalentscheidungen nieder. Am 10. November 1918 erfolgte die Berufung von August Müller, Unterstaatssekretär im Kriegsernährungsamt und Vorstand des Zentralverbands deutscher Konsumvereine (ZdK), zum Staatssekretär im Reichswirtschaftsamt und damit zum Leiter des Vorgängers des RWM (Facijs 1959, 97; Torp 2011, 100 u. 142). Wichard von Moellendorff, der für die Einbeziehung von Verbrauchern in die Selbstverwaltung der Wirtschaft eintrat, wurde im November 1918 Unterstaatssekretär des Amtes.

Was waren die programmatischen Überlegungen dieser frühen Phase? Die Gemeinwirtschaft sollte koordinierend und ausgleichend wirken, um die „Vergewaltigung von Minderheiten“ und Schwächeren zu verhindern. Zu diesem Zweck waren Verbrauchervertreter in allen Gremien bis hinauf zu dem am 4. Mai 1920 gegründeten Vorläufigen Reichswirtschaftsrat präsent, damit sie nicht zwischen den Polen Kapital und Arbeit zerrieben würden. Ferner sollten die Verbraucher „in ihrer genossenschaftlichen Solidaritätsbewegung gefördert“ werden. (Berghoff, Köhler und Wixforth 2016, 109 u. 137) Der Lohn sei „mit dem Gewinn, der Steuer und dem Verbraucherpreise ins Gleichgewicht zu bringen.“ Zu fördern sei „der Rationalismus der Erzeugung, der Verteilung und des Verbrauchs.“ (Berghoff, Köhler und Wixforth 2016, 108).

Jedoch stellte sich bald heraus, dass diese Ideale im Mehrparteienkabinett Scheidemann nicht durchsetzungsfähig waren, was im Juli 1919 zum Rücktritt des Wirtschaftsministers Wissell und desjenigen von Moellendorffs führte. Unter den Nachfolgern Robert Schmidt (SPD) und Julius Hirsch (parteilos) genossen die Interessen der Verbraucher weiter einen hohen Stellenwert, wengleich mit veränderter Akzentsetzung. In einem Grundsatzreferat erläuterte Hirsch den neuen Kurs des RWM. Er bemerkte dabei, dass „bisher das Verbraucherinteresse zu kurz gekommen“ sei, vor allem das „der unteren Volksschichten“. „Das beste Gegengewicht gegen die Übermacht der Produzenteninteressen ist der freie Markt, wenn das Angebot die Nachfrage deckt oder gar übersteigt. Wo aber Mangel herrscht [...], verlangt die Volksstimmung mit vollem Recht den Verbrauchersozialismus.“ Bei einem grundsätzlichen Bekenntnis zur Überlegenheit marktwirtschaftlicher Allokation sprach er

sich für konsumpolitische Interventionen im Fall offensichtlichen Marktversagens aus. Angesichts des anhaltenden Mangels und des Währungsverfalls kündigte er Maßnahmen gegen den die Devisenbilanz belastenden Import von „wertlose(n) Luxusgegenstände(n)“ sowie Lebensmittelsubventionen, Schleichhandelsbekämpfung, „Förderung des Genossenschaftswesens“, Exportverbote für Lebensmittel und die Aufrechterhaltung gewisser kriegswirtschaftlicher Bewirtschaftungsmaßnahmen an. (Hirsch 1919; Torp 2011, 144) Minister Schmidt, der im Krieg im Vorstand des Kriegsausschusses für Konsumenteninteressen gewirkt hatte, sprach sich ebenfalls euphorisch für die Konsumgenossenschaften aus, in denen er ein überlegenes Modell sah. Sie würden den Weg „vom Hersteller zum Verbraucher“ verkürzen und „unproduktive Zwischenglieder“ ausschalten. Zudem beförderten sie die „Abkehr vom regellosen Warenverkehr zur Bedarfsdeckungswirtschaft, einer höheren Form der Wirtschaftsführung.“ (Schmidt, zit. nach Torp 2011, 143) Die Generallinie war jedoch klar, nämlich der schrittweise Abbau kriegsbedingter Maßnahmen des Verbraucherschutzes, die sich als ebenso wenig effektiv wie vor 1918 erwiesen. Das lässt sich gut am Beispiel der Preiskontrollen verdeutlichen.

3 Preispolitik

Der Schutz vor exzessiven Preisen besaß für die Verbraucher nicht nur, aber besonders in der Inflation eine existenzielle Bedeutung. Der Mangel an Waren bei gleichzeitig voranschreitendem Zerfall der Währung führte allenthalben zu unbezahlbaren oder als ungerecht empfundenen Preisen. Der Verbraucherschutz bestand in dieser Phase in der Fortgeltung und Verschärfung verschiedenster Normen der Kriegszeit – vom Höchstpreisgesetz bis zur Preistreibereiverordnung. Trotz des tendenziellen Abbaus kriegswirtschaftlicher Verordnungen legte das RWM seit 1919 wiederholt Höchstpreisverordnungen für bestimmte Güter vor. Übergewinne konnten zugunsten des Reiches eingezogen werden.³ Insgesamt entstand ein Dschungel an Gesetzen, sodass „selbst den mit der

3 Siehe Bundesarchiv Berlin, Akten der Reichskanzlei, Bd. 1, Dok. 112, 464-469.

Wucherbekämpfung betrauten Behörden die Übersicht [...] verloren ging.“ (Schäfer 1924) Das Leitbild war der „angemessene Preis“. Der Gegenbegriff lautete „Wucher“ (vgl. Schäfer 1924, 8f., 14f.; allgemein auch Geyer 2000). Wie ein bestimmter Preis zu beurteilen war, blieb schwierig. Die sogenannten Gesteungskosten dienten als ein Orientierungspunkt. Mit der anziehenden Inflation rückte der Wiederbeschaffungspreis in den Fokus, denn oft waren Güter vom Handel zum „angemessenen oder wenigstens erträglichen“⁴ Preis gar nicht mehr beschaffbar, sodass die Hortung eine rationale Strategie war und daher höhere Preise anerkannt werden mussten, um die Konsumenten nicht vom Warenbezug abzuschneiden. Insgesamt handelte es sich bei der obrigkeitlichen Preiskontrolle um eine ebenso undankbare wie unlösbare Aufgabe. Viele Verordnungen blieben zahnlos.

Nach „schweren Unruhen an vielen Orten des Reichs“ als Reaktion auf Versorgungsengpässe und Teuerung wurde im Juli 1920 eine interministerielle Besprechung einberufen, in der sich die gesamte Hilflosigkeit des Staates offenbarte. Während das RWM an das Reichsministerium für Ernährung und Landwirtschaft sowie an das Reichsarbeitsministerium appellierte, Preis- und Lohnerhöhungen unbedingt zu verhindern, drängte ersteres auf eine „Steigerung der Preise“ zum Zweck der „Hebung der Produktion“. Das Arbeitsministerium argumentierte, dass angesichts der steigenden Lebensmittel- und Kohlepreise die Löhne erhöht werden müssten. Das Innenministerium „führte die Lebensmittelunruhen zum großen Teil auf politische Motive zurück“ und sprach sich für die Entfernung teurer Produkte aus den Schaufenstern aus, „um die Begehrlichkeit der Verbraucher nicht unnötig anzureizen.“ Das Protokoll schloss mit der resignativen Bemerkung, „daß von dieser Besprechung positive Ergebnisse nicht erwartet worden wären“ und „die Besprechung solche Ergebnisse auch nicht ergeben habe.“⁵

Im Sommer 1919 hatte das RWM die Zuständigkeit für die Preisprüfungsstellen übernommen. Ihre Bedeutung stieg durch den voranschreitenden Abbau kriegswirtschaftlicher Strukturen, wie das unter dem Eindruck von Teuerungsunruhen verfasste Rundschreiben des RWM vom September 1920 belegt: „der bevorstehende Abbau der Zwangswirtschaft zeitigt in der Preisentwicklung

4 Siehe Bundesarchiv Berlin, Reichswirtschaftsministerium, R 3101/12054, Bl. 13.

5 Siehe Bundesarchiv Berlin, Reichswirtschaftsministerium, R 3101/5933, Bl. 3 f.

[...] Zustände, die die Preisprüfungsstellen zu vermehrter Tätigkeit zwingen.“ Gegen Händler und Bauern, die den Mangel zur „willkürlichen Erhöhung der Preise ausnutzen“, sei „rücksichtslos vorzugehen.“⁶ 1923 gab es auf Landes-, Provinzial- und Bezirksebene 1.600 Preisprüfungsstellen (Geyer 1998, 186-195; Torp 2011, 227-232 u. 241). Mit den 1919 eingerichteten Wuchergerichten, amtlich „Sondergerichte gegen die Preistreiberei und Schleichhandel“, gab es einen eigenen Instanzenzug für Verstöße gegen preispolitische Vorgaben. Die gemeinsam vom Justiz- und Wirtschaftsminister verfügte Richtlinie vom 16. Dezember 1922, die eine Verschärfung der Verfolgung vorsah, reagierte auf Schwächen des Systems, wie die „mangelnden Anzeigen seitens der Polizeior-gane“ und die Umständlichkeit der Verfahren. Die nur 14.000 vor den Wuchergerichten verhandelten Fälle im Jahr 1922 seien angesichts des Ausmaßes der Probleme viel zu wenig.⁷

Vertreter der dezentral finanzierten Preisprüfungsstellen kamen nur einmal pro Jahr zu einer Tagung im RWM zusammen. 1922 herrschte eine „resignierte Stimmung“, denn es gelang trotz des hohen bürokratischen Aufwands in keiner Weise, „jene ungesunden, schädlichen, fast verhängnisvollen Zustände“ zu bekämpfen. Ein Praktiker aus der Verwaltung konstatierte: „Es handelt sich um ein Gesetz, von dem jeder weiß, daß es nicht gehalten wird, und von dem jeder-mann weiß, daß der größte Teil des Handels bereits bankerott wäre, wenn er sich den Wirkungen dieses Gesetzes gefügt hätte. [...] man hat dem kaufenden Publikum etwas versprochen, was man nun nicht halten kann.“ Ein anderer fügte hinzu, dass man damit „aufhören“ müsse, „ daß wir mit Polizeimitteln die Volkswirtschaft beeinflussen wollen.“ Der vorgeschlagenen Aufhebung der Preistreibereiverordnung traten das RWM sowie die gesamte Regierung aber aus politischen Gründen entgegen. Stattdessen plädierte das RWM für eine flexible Preispolitik, die „Auswüchse“ verhindern sollte. Ansonsten „dürfen wir nicht die ganze Wirtschaft totschiessen dadurch, daß wir eine Preispolitik treiben, die es dem Wirtschaftler unmöglich macht, zu wirtschaften.“⁸

6 Siehe Rundschreiben des Reichswirtschaftsministeriums Nr. 20/21, 155.

7 Siehe Bundesarchiv Berlin, Akten der Reichskanzlei, Weimarer Republik, Kabinett Cuno, Bd. 1, Dok. 47, Bl. 157.

8 Siehe Bundesarchiv Berlin, Reichswirtschaftsministerium, R 3101/12054, Bl. 2, 4, 27, 29, 36.

Ende 1919 unterstanden dem Reichswirtschaftsministerium noch 14 „Behörden“, wie etwa die Riemen-Freigabe-Stelle oder die Reichsstelle für Teichfischverwertung. Das zeigt, wie sehr das RWM zunächst eine konsumpolitische Mikrosteuerung anstrebte. Die vierzehntägig publizierten Mitteilungen für Preisprüfungsstellen vermitteln einen Eindruck von dem Labyrinth kleinteiliger Regulierungsversuche. Es handelte sich um einen absurd anmutenden Versuch, in der „verkehrten Welt“ (Geyer 1998) der Inflation den Mangel per Verordnungen unter Kontrolle zu bringen. Die massenhafte Nichtbeachtung und der Triumph des Marktmechanismus über die öffentliche Preispolitik waren die Konsequenzen.

In den Diskussionen um den Abbau beziehungsweise die Wiedereinführung von zwangswirtschaftlichen Maßnahmen nahm das Reichswirtschaftsministerium die Position ein, so Wirtschaftsminister Schmidt 1921, dass „die Festsetzung von Preisen für die wichtigsten Nahrungsmittel sich kaum werde umgehen lassen.“⁹ In der Stabilisierungsphase kam es 1924/25 zu breit angelegten Preissenkungsmaßnahmen. Das RWM beurteilte sie teilweise als erfolgreich, brach sie aber 1925 ab. Das Motiv des Ministeriums war weniger die Erhöhung des Lebensstandards, sondern die Reduzierung des Drucks auf die Löhne. 1926 erfolgte jedoch am 19. Juli ein Liberalisierungsschub, als mit einem Schlag die Preistreiberverordnung, das Verbot der Ausfuhr „lebenswichtiger Gegenstände“, diverse Beschränkungen des Handels und die Notstandsversorgung aufgehoben wurden. Es schloss sich noch im selben Jahr die Schließung der Preisprüfungsstellen an.

Es ist schwer zu sagen, ob sich die Situation der Verbraucher ohne die Intervention des Staates noch schlechter dargestellt hätte. Offensichtlich ist aber, dass der Versuch der Obrigkeit, mittels konsumpolitischer Mikrosteuerung elementare Marktgesetze von Angebot und Nachfrage auszuschalten, zum Scheitern verurteilt war. Und in den Inflationsjahren passierte genau das, was das RWM verhindern wollte, nämlich dass „ein großer [...] Teil der Bevölkerung [...] völlig unter die Räder“ kommt (Schäffer 1920, 24).

9 Siehe Bundesarchiv Berlin, Akten der Reichskanzlei, Weimarer Republik, Kabinette Wirth I/II, Bd. 1, Dok. 132, 167.

4 Die politische Repräsentanz der Verbraucher

Das Projekt der Einbeziehung der Konsumenten in die institutionelle Architektur der jungen Republik verschwand auch nach der Demission Wissells und von Moellendorfs im Sommer 1919 nicht von der Agenda, auch wenn es nicht mehr prioritär war. Die Rätebewegung hatte die Ergänzung des Parlaments durch berufsständische Kammern und ein Wirtschaftsparlament mit legislativen Vollmachten gefordert. Hatte Schmidt den Reichswirtschaftsrat noch im Frühjahr 1919 als Gesetzgebungsinstanz verstanden, sah er im Herbst in ihm nur noch ein beratendes Gremium. Artikel 165 der Weimarer Verfassung sprach ihm immerhin noch das Recht zu, Gesetze zu initiieren und Gesetzesvorlagen zu begutachten, nicht aber ein Veto gegen verabschiedete Gesetze einzulegen (vgl. Lilla 2012; Torp 2011, 154-157).

Vor der Institutionalisierung des vorläufigen Reichswirtschaftsrates war zu klären, wer eigentlich ein Verbraucher ist und wie viele Sitze ihnen im Rat zustanden. Agrarlobbyisten bezeichneten eine gesonderte Repräsentanz der Verbraucher als „widersinnig“, da „alle Mitglieder des Reichswirtschaftsrates neben ihrer Stellung im Produktionsprozeß als Verbraucher anzusehen“ (Schäffer 1922, 22) seien. Dieser prinzipielle Einwand setzte sich aber nicht durch. In der konkreten Zusammenstellung des Rates blieben jedoch „Zwischenverbraucher“, also Einzelhändler, unberücksichtigt. Es sollten „Endverbraucher“ sein, zu denen man bewusst keine Arbeiter zählte, da sie sich im „Produzentenkartell“ mit den Unternehmen darauf einigten, Lohnsteigerungen zum Nachteil aller anderen Konsumenten durchzusetzen. Anders sah es bei den Beamten und Freiberuflern aus, denen man zutraute, Verbraucherinteressen mit zu vertreten. Von den Mitgliedern des Reichstages und der Reichsregierung erwartete man, dass sie bei der Stimmabgabe zu zwei Dritteln Konsumenteninteressen berücksichtigten. Ferner vertraute man darauf, dass Arbeitnehmer gelegentlich statt der Produzenten- die Verbraucherperspektive einnahmen (Geyer 2000, 124-128).

Aufgrund dieser mehr als dubiosen Arithmetik beschloss der Volkswirtschaftliche Ausschuss der Nationalversammlung im Februar 1920, dass im Vorläu-

figen Reichswirtschaftsrat 30 der 326 Mitglieder direkt die Endverbraucher-schaft repräsentieren sollten, das heißt 9,2 Prozent. (Vgl. Torp 2011, 150-157; Tarnow 1951) Selbst die Auswahl dieser wenigen Mandatsträger erwies sich als sehr problematisch. Der Proporz sah wie folgt aus: Der Städtetag benannte sechs Vertreter, der Reichsstädtebund und der Landgemeindetag je zwei, von denen je einer aus Süddeutschland stammen musste. Acht Sitze standen dem Zentralverband deutscher Konsumvereine und drei dem Reichsverband deutscher Konsumvereine und einer dem Allgemeinen Deutschen Genossenschaftsverband zu. Die deutschen Hausfrauenvereine stellten zwei Vertreter, der Zentralverband der Hausangestellten, der Reichsverband der weiblichen Hausangestellten, und der Gastwirtsverband jeweils einen. Der Verband der Gastwirtsgehilfen und der Deutsche Kellnerbund hatten sich sogar einen Platz zu teilen (Schäffer 1922, 43-44 u. 66-68).

Diese bunt zusammengewürfelte Gruppe war so heterogen, dass sie außerstande war, mit einer Stimme für den Verbraucher zu sprechen. Es kam zu einer, so Claudius Torp, „Zerfaserung der Verbrauchervertretung“, mithin zu einem „Pyrrhussieg“ (Torp 2011, 158-157; vgl. auch Geyer 2001, 127). Angesichts von circa 80 Prozent Produzenten, die je hälftig nach Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufgeteilt waren, handelte es sich um eine ausgesprochen schwache, fast schon rein symbolische Vertretung der Verbraucher. Das galt umso mehr als der bis 1934 existierende vorläufige Reichswirtschaftsrat in der Praxis in der politischen Bedeutungslosigkeit versank.

5 Die Konsumgenossenschaften

Deutlich weniger negativ fällt dagegen das Urteil über die Selbsthilfeorganisationen der Verbraucher, die Konsumgenossenschaften, aus. Nach den britischen coops war die deutsche Konsumgenossenschaftsbewegung die zweitgrößte der Welt. Der den freien Gewerkschaften und der SPD nahestehende Zentralverband deutscher Konsumvereine (ZdK) hatte 1923 3,4 Millionen Mitglieder, der den christlichen Gewerkschaften verbundene Reichsverband

deutscher Konsumvereine (RdK) 800.000. Zusammen deckten sie ungefähr ein Viertel aller Haushalte ab (vgl. Spiekermann 1995; Prinz 1996). Ihre Stärke beruht unter anderem darauf, dass sie für die zuvor genannten Fundamentalprobleme überzeugende Lösungen gefunden hatten. Ihre Mitgliedschaft war exakt definiert, freiwillig und verbindlich, aber auch widerrufbar. Nur wer Mitglied sein wollte, gehörte dazu und wer dazugehörte musste eine Einlage leisten, sich also binden. Im Gegenzug erhielt er demokratische Mitwirkungsrechte und die Möglichkeit zum Einkauf zu privilegierten Bedingungen, die nur ihm zustanden. Weder das Trittbrettfahrerproblem noch Indifferenz oder plurale Rollen der Mitglieder und damit zusammenhängend widerstreitende Interessen blockierten die Genossenschaften. Je mehr ein Mitglied bei seiner Genossenschaft kaufte, umso größer war seine Beteiligung an den Überschüssen. Dieses Prinzip der Rückvergütungen entfaltete eine hohe Bindungskraft, schuf eine Interessenidentität von Genossenschaft und individuellem Mitglied. Der Gegensatz von Anbietern und Kunden, von Produzenten und Verbrauchern, war aufgehoben, da Letztere sowohl die Kunden als auch die Eigentümer der Konsumgenossenschaft waren.

Die Zielsetzung fokussierte sich auf die Bereitstellung qualitativ guter Waren des täglichen Bedarfs zu günstigen Preisen. Trotz der Nähe zu Parteien beziehungsweise weltanschaulichen Lagern galt das Prinzip der politischen Neutralität, damit es nicht zu einer Verzettelung kam. Das Problem der uferlosen Agenda des Verbraucherschutzes wurde demnach durch die freiwillige Selbstbeschränkung auf die alltägliche Versorgung gelöst. Dasselbe gilt für die typischen Probleme der „collective action“. Versteht man Verbraucherschutz als Kollektivgut, von dem alle Verbraucher profitieren, sind Individuen an dessen Erstellung oft nicht besonders interessiert und überlassen das Engagement anderen. Das gilt insbesondere für sehr allgemeine Güter, bei dem der Grenznutzen für den Einzelnen gering ist oder erscheint. Der Nutzen der Konsumgenossenschaften als Selbsthilfeeinrichtungen war konkret und ohne Gegenleistung in Form einer Einlage nicht zu haben.

Die Leistungsstärke der Genossenschaften beruhte auf ihrer riesigen Mitgliederbasis, der Nutzung von Skaleneffekten etwa im Großverkauf und von Synergieeffekten durch die organisatorische Bündelung von Prozessen. Die Konsumgenossenschaften der Weimarer Republik erfreuten sich ferner der besonderen Förderung des RWM. Das drückte sich in der vielfach kritisierten

bevorzugten Zuteilung von Mangelwaren aus. Zudem erfreuten sich die Genossenschaften erheblicher Steuervorteile, die der Groß- und Einzelhandel wiederholt scharf kritisierte.¹⁰ Die Mittelstandsagitation gegen die nach 1918 stark aufstrebenden Konsumgenossenschaften beeindruckte das RWM kaum, zu sehr sah man in ihnen ideale Partner für die Bewältigung der aktuellen Versorgungskrise. Für sie sprach auch, dass sie während der Inflation Waren nicht spekulativ zurückhielten, wie es weite Teile des Einzelhandels taten. Diese soziale Ausrichtung führte aber zur Aufzehrung der Reserven, die 1923 „in nichts zerronnen“. So „mussten über 100 Konsumvereine ihre Betriebe schließen, weil sie sich ‚tot verkauft‘ [...] hatten.“ (Kasch 1924, 191).

Als die Genossenschaften im Herbst 1923 aufgrund des inflationsbedingten Verlustes ihrer Rücklagen vor dem Bankrott standen, bat der ZdK um Hilfe. Mit Unterstützung des RWM erhielten die Konsumvereine vier Millionen RM vom Staat.¹¹ Die Preussenkasse stellte Anfang 1924 der Grosseinkaufs-Gesellschaft Deutscher Konsumvereine 18,5 Millionen RM zur Verfügung.¹² Mit diesem zinslosen Kredit überstanden sie die existenzbedrohende Krise. Zwar rissen auch in der Folgezeit die mittelstandspolitischen Angriffe auf die Genossenschaften und deren politische Begünstigung nicht ab, aber sie waren doch weitgehend, so 1929 die Einschätzung von Experten, als „Stütze von Staat und Ordnung“ (Grünfeld und Hildebrand 1929, 30; Müller 1931) anerkannt. So erhielten sie auch in der Weltwirtschaftskrise trotz nun klar artikulierter Vorbehalte des RWM und der Kanzler, zuletzt Schleichers, mehrfach Kredite. Die Stimmung war aber gekippt, sodass Anträge auf hohe „verlorene Sanierungszuschüsse“ vom RWM 1932 aus Sparsamkeitsgesichtspunkten und „mit Rücksicht auf den um seine Existenz ringenden Einzelhandel“ grundsätzlich abgelehnt wurden. Die frühere Euphorie des RWM gegenüber den Konsumgenossenschaften war verfliegen.

10 Siehe Bundesarchiv Berlin, Reichswirtschaftsministerium, R 3101/10590, Bl. 178-180, 265, 293, 305-312; vgl. Müller 1931.

11 Siehe Bundesarchiv Berlin, Reichswirtschaftsministerium, R 3101/10590, Bl. 170f., 173-176

12 Siehe Bundesarchiv Berlin, Reichswirtschaftsministerium, R 3101/10590, Blatt 306.

6 Fazit

Der Titel dieses Beitrags orientiert sich an Detlev Peukerts Gesamtdarstellung der Weimarer Republik, in der er die Widersprüchlichkeit zwischen dem Optimismus „kultureller Avangardeleistungen“ und dem aus der sozioökonomischen und politischen Misere“ (Peukert 1987, 11) erwachsenden Pessimismus zum Signum der Epoche erhob. In jenen nicht einmal 14 Jahren zwischen Kriegsende und der Machtübergabe an die Nationalsozialisten kam es zu einer Art Probelauf der klassischen Moderne, in der ihre Potentiale und Probleme, ihre Verheißungen und Widersprüche aufschienen. Das gilt m. E. auch für die Verbraucherpolitik.

Sie erfuhr dank der tektonischen Verwerfungen der Kriegs- und Inflationsjahre einen nie gekannten Bedeutungszuwachs. Doch blieb die direkte staatliche Intervention gegen die Kräfte des Marktes und gegen den ungleich längeren Hebel der Produzenten relativ wirkungslos. Die Agenda des Verbraucherschutzes blieb diffus, da sie zu lang und zu unspezifisch ausfiel. Wem sie nutzen und wer an ihr mitwirken sollte, ließ sich ebenfalls nicht eindeutig ausmachen. Die Verbraucherschaft hatte ein „collective action problem“ und litt an den konkurrierenden Rollen vieler Verbraucher, die eben zugleich auch Produzenten mit sehr genau definierten Partikularinteressen waren. Zersplitterung und Handlungsunfähigkeit lauteten die Folgeprobleme.

Der Staat war allenthalben überfordert. Seine Eingriffe zugunsten der Konsumenten blieben angesichts starker Gegenkräfte und ineffizienter Behörden oft wirkungslos und im Dickicht tausender Verordnungen stecken. Die Preispolitik stellte sich als einziges Desaster dar. Der Staat war durch die Fundamentalopposition von links und rechts sowie die wirtschaftlichen Folgeprobleme des Krieges geschwächt, sodass er nicht einmal das von der Verfassung geforderte Sozialstaatspostulat einlösen und das Existenzminimum für alle Verbraucher garantieren konnte (vgl. Torp 2011).

Die Konsumgenossenschaften erlebten dagegen dank ihrer eigenen Stärken und der tatkräftigen Unterstützung der Republik einen historisch beispiellosen Aufschwung. Sie lösten genau die Probleme, die den allgemeinen Verbraucher-

schutz belasteten. Sie verfügten über klar definierte Stakeholder und eine begrenzte Agenda mit hoher Alltagsrelevanz. Sie waren zu kollektivem Handeln in der Lage und wurden nicht durch Trittbrettfahrer blockiert. Ihre Strukturen zeichneten sich durch hochgradige Modernität und konsequente Umsetzung demokratischer Grundsätze aus. Der politische Rückenwind durch die Republik ermöglichte es ihnen, wirtschaftliche Krisen zu überleben. Daher verwundert es nicht, dass die Nationalsozialisten die Konsumgenossenschaften schon in der Republik massiv angriffen und ab 1933 ihre Zerstörung beziehungsweise Pervertierung unmittelbar ins Werk setzten.

7 Thesen für eine gute Verbraucherpolitik

1. Erfolgreiche Verbraucherpolitik muss einen klaren Fokus haben und darf sich nicht zerfasern.
2. Verbraucherpolitik muss ihre Stakeholder kennen und mobilisieren.
3. Sie bedarf einer breiten Unterstützung durch Politik und Zivilgesellschaft.
4. Verbraucherpolitik hat oft ein Collective-Action-Problem, das eng damit zusammenhängt, dass Verbraucher multiple Rollen ausfüllen.
5. Verbraucherpolitik sollte die Selbsthilfeinitiativen der Konsumenten nutzen.

Literatur

- Berghoff, Hartmut. 2012. Consumption politics and politicized consumption: Monarchy, republic, and dictatorship in Germany, 1900-1939. In: *Decoding modern consumer societies*, hg. von Hartmut Berghoff und Uwe Spiekermann, 125-147. New York: Palgrave.
- Berghoff, Hartmut, Ingo Köhler, und Harald Wixforth. 2016. Navigation im Meer der Interessen. Binnenwirtschaftspolitische Steuerungsinitiativen

- des Reichswirtschaftsministeriums. In: *Das Reichswirtschaftsamt der Weimarer Republik und seine Vorgänger. Strukturen, Akteure, Handlungsfelder*, hg. von Carl Ludwig Holtfrenrich, 421-516. Berlin: De Gruyter.
- Facijs, Friedrich. 1959. *Wirtschaft und Staat. Die Entwicklung der staatlichen Wirtschaftsverwaltung in Deutschland vom 17. Jahrhundert bis 1945*. Boppard: Harald Boldt.
- Geyer, Martin H. 1998. *Verkehrte Welt. Revolution, Inflation und Moderne, 1914-1924*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- . 2000. Die Sprache des Rechts, die Sprache des Antisemitismus: Wucher und soziale Ordnungsvorstellungen im Kaiserreich und der Weimarer Republik. In: *Europäische Sozialgeschichte. Festschrift für Wolfgang Schieder*, hg. von Christof Dipper, Lutz Klinkhammer und Alexander Nützenadel, 413-429. Berlin: Duncker & Humblot.
- Geyer, Rolf. 2001. *Der Gedanke des Verbraucherschutzes im Reichsrecht des Kaiserreichs und der Weimarer Republik (1871-1933). Eine Studie zur Geschichte des Verbraucherschutzes in Deutschland*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Grünfeld, Ernst und Karl Hildebrand. 1929. *Genossenschaftswesen seine Geschichte, volkswirtschaftliche Bedeutung und Betriebswirtschaftslehre*. Berlin: Spaeth & Linde.
- Hubatsch, Walther. 1978. *Entstehung und Entwicklung des Reichswirtschaftsministeriums 1880-1933*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kasch, August. 1924. Aufschwung und Krise der deutschen Konsumgenossenschaften. *Die Arbeit* 3: 190-192.
- Lehmann, Manfred. 1921. *Der Begriff des angemessenen Preises*. Marburg: Elwert'sche Verlagsbuchhandlung.
- Lilla, Joachim. 2012. *Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat 1920 bis 1933/34: Zusammensetzung, Dokumentation, Biographien; unter Einschluss des Wirtschaftsbeirats des Reichspräsidenten 1931 und des Generalrats der Wirtschaft 1933*. Handbücher zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien 17. Düsseldorf: Droste.
- Moellendorff, Wichard Georg von. 1932. *Konservativer Sozialismus*, hg. von Hermann Curth. Hamburg: Hanseatische Verlagsanstalt.
- Müller, August. 1931. Die Besteuerung der Konsumvereine. *Soziale Praxis* 40: 963-968, 1001-1006.
- Peukert, Detlev. 1987. *Die Weimarer Republik. Krisenjahre der Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Prinz, Michael. 1996. *Brot und Dividende. Konsumvereine in Deutschland und England vor 1914*. Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft 112. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Roerkohl, Anne. 1991. *Hungerblockade und Heimatfront. Die kommunale Lebensmittelversorgung in Westfalen während des Ersten Weltkriegs*. Stuttgart: Steiner.
- Schäfer, Leopold. 1924. *Preistreibereirecht. Die neuen Verordnungen über Preistreiberei, verbotene Ausfuhr lebenswichtiger Gegenstände, Handelsbeschränkungen, Verkehr mit Vieh und Fleisch, Notstandsversorgung, Preisprüfungsstellen, Auskunftspflicht und Wuchergerichte vom 13. Juli 1923 nebst Ausführungsverordnungen. Textausgabe mit Anmerkungen, Sammlung deutscher Gesetze*. Mannheim: Bensheimer.
- Schäffer, Hans. 1920. *Der vorläufige Reichswirtschaftsrat. Kommentar der Verordnung vom 4. Mai 1920*. Schweitzers Textausgaben mit Anmerkungen. München: Schweitzer.
- Schloesser, Robert. 1918. Die Kriegsorganisation der Konsumenten (in den ersten drei Kriegsjahren). *Soziale Praxis und Archiv für die Volkswohlfahrt* 27, Nr. 16: Sp. 230-234.
- Spiekermann, Uwe. 1995. Medium der Solidarität. Die Werbung der Konsumgenossenschaften 1903-1933. In: *Bilderwelten des Alltags. Werbung in der Konsumgesellschaft des 19. und 20. Jahrhunderts. Festschrift für Hans Jürgen Teuteberg*, hg. von Peter Borscheid und Clemens Wischermann, 150-189. Stuttgart: Steiner.
- Tarnow, Fritz. 1951. Der Reichswirtschaftsrat in der Weimarer Republik. *Gewerkschaftliche Monatshefte* 10: 562-568.
- Torp, Claudius. 2011. *Konsum und Politik in der Weimarer Republik*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Was macht Menschen zu Konsumenten?

Dimensionen und Voraussetzungen der Konsumentenrolle in Geschichte und Gegenwart

Sebastian Nessel

DOI 10.15501/978-3-86336-916-3_3

Abstract

Dieser Beitrag untersucht die sozialen und historischen Voraussetzungen der Konsumentenrolle. Vier Dimensionen der Konsumentenrolle werden hierzu unterschieden: Die Interessen des Konsumenten und deren strukturelle, kulturelle und politische Voraussetzungen; die spezifischen Wissensbestände des Konsumenten; die politisch-rechtliche Dimension des Konsumenten als Rechts- und als politisches Subjekt; und die gesellschaftlichen Anforderungen an Konsumenten. Mit der motivationalen, der wissens- sowie der politisch-rechtlichen und der gesellschaftlichen Dimension werden analytische Kategorien sichtbar gemacht, die historische sowie gegenwartsbezogene Studien aufgreifen können, um die Charakteristika und Voraussetzungen der Konsumentenrolle in Geschichte und Gegenwart genauer zu verdeutlichen.

Dieser Beitrag erscheint unter der Creative-Commons-Lizenz:
Namensnennung 3.0 Deutschland | CC BY 3.0 DE
Kurzform | <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/de/>
Lizenztext | <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/de/legalcode>

1 Einleitung

In modernen Gesellschaften wird die überwiegende Mehrzahl von Gütern und Dienstleistungen über Märkte getauscht. Die Entstehung moderner Märkte setzt – neben anderen Faktoren wie der formal freien Lohnarbeit, der Trennung von Haushalt und Betrieb sowie der Definition handelbarer Güter – voraus, dass Akteure Ressourcen anbieten und nachfragen (Engels 2009). Dass sich Ressourcenanbieter als Produzenten und Ressourcennachfrager als Konsumenten „verstehen“ sowie von Anderen als solche verstanden werden, ist jedoch keineswegs selbstverständlich. Vielmehr sind die Entstehung der Marktteilnehmerschaft im Allgemeinen und diejenige der Konsumentenrolle im Besonderen an vielfältige soziale Voraussetzungen gebunden, die sich im Lauf der Geschichte stetig verändern (Bourdieu 2001; Callon 1998; Engels 2009).

Die sozialen Voraussetzungen und die Dimensionen der Konsumentenrolle in Geschichte und Gegenwart stehen im Mittelpunkt dieses Beitrags. Argumentiert wird, dass die Konsumentenrolle sozial und historisch variabel sowie voraussetzungsvoll ist. Dieses Argument wird anhand von vier miteinander verwobenen Dimensionen des Konsumenten entwickelt. In einer ersten Annäherung werden Konsumenten als Akteure beschrieben, die Ressourcen von Anbietern nachfragen und durch spezifische Interessen gekennzeichnet sind, die durch strukturelle, kulturelle und politische Prozesse beeinflusst werden (siehe Abschnitt 2). Anschließend wird gezeigt, dass die Konsumentenrolle auch durch spezifische Wissensbestände charakterisiert werden kann (siehe Abschnitt 3). Im vierten Teil des Beitrags werden Konsumenten als politische „Subjekte“ beschrieben, die durch Organisationen institutionell vertreten und Gegenstand politischer und rechtlicher Regulierung sind (siehe Abschnitt 4). Sie werden schließlich als Akteure gekennzeichnet, an die spezifische gesellschaftliche Anforderungen gestellt werden (siehe Abschnitt 5). Fernab einer Genealogie des Konsumenten, die erst noch zu Schreiben wäre (Hellmann 2010, 235), ist das Ziel dieses Beitrags eher bescheiden: Mit der motivationalen, der wissens- sowie der politisch-rechtlichen und der gesellschaftlichen Dimension sollen vielmehr analytische Kategorien sichtbar gemacht werden, die historische und gegenwartsbezogene Studien aufgreifen können, um die Charakteristika und Voraussetzungen der Konsumentenrolle in Geschichte und Gegenwart genauer zu verdeutlichen (siehe Abschnitt 6).

2 Interessen als Dimension der Konsumentenrolle

Die Rolle des Konsumenten wird in den Sozialwissenschaften vielfach über seine Ressourcenverfügung und einer damit angenommenen Interessenlage bestimmt. Eine weitverbreitete Charakterisierung der Konsumentenrolle baut auf der Überlegung auf, dass Konsumenten solche Akteure sind, die Ressourcen von Produzenten nachfragen, die diese auch anbieten. Damit wird zugleich gefolgert, dass die so unterschiedenen Akteure das gemeinsame Ziel hätten, durch den Kauf beziehungsweise den Verkauf von Gütern auf Märkten¹ ihre Interessen umzusetzen (Aspers und Beckert 2008, 226). Konsumenten und Produzenten werden dann anhand konträrer Interessenlagen bestimmt: „Während Verkäufer die von ihnen angebotenen Güter zu einem möglichst hohen Preis verkaufen wollen, möchten die Käufer diese erwerben, zugleich aber möglichst wenig dafür bezahlen“ (Aspers und Beckert 2008; vgl. auch Berger 2009, 19). Auch wenn eine solche Bestimmung des Konsumenten verkürzt ist, verdeutlicht sie, dass Akteure sich nur dann am Markttausch beteiligen werden, wenn sie erwarten, dass sie durch den Kauf beziehungsweise den Verkauf von Produkten ihre Interessen umsetzen können.

Wie die Konsumsoziologie gezeigt hat, verfolgen Akteure durch den Kauf von Produkten jedoch nicht nur ökonomische Interessen wie die Befriedigung materieller Grundbedürfnisse, sondern auch soziale. Als soziale Interessen gelten zum Beispiel der Ausdruck von Status, die Abgrenzung von Anderen, die Zugehörigkeit zu sozialen Gruppen, die Festigung sozialer Beziehungen oder der Ausdruck eigener Individualität (vgl. überblickshaft Zukin und Maguire 2004). Für die weiteren Ausführungen ist nun essentiell, dass Akteure soziale und ökonomische Interessen nicht nur durch den Tausch von Ressourcen auf Märkten verfolgen könnten, sondern auch durch allerlei andere so-

1 Da die überwiegende Mehrzahl des Ressourcentausches spätestens seit dem 19. Jahrhundert auf modernen Massenmärkten gegen Geldleistungen abgewickelt wird, beziehe ich mich im Folgenden auf diese Tauschform. Viele der folgenden Überlegungen können aber auch auf andere Tauschformen übertragen werden.

ziale Praktiken – etwa durch Subsistenzwirtschaft (materielle Bedürfnisse), durch Gruppenrituale (Festigung sozialer Beziehungen) oder durch berufliche Fertigkeiten (unter anderem Individualität). In all diesen Fällen sind sie aber nicht als Konsumenten zu bezeichnen. Vielmehr sind Akteure in einer ersten Annäherung erst dann als Konsumenten aufzufassen, wenn sie ihre ökonomischen und sozialen Interessen durch den Kauf von Ressourcen über *Märkte* verfolgen.

Dass Akteure beabsichtigen, soziale und ökonomische Interessen durch Markttausch umzusetzen, kann auf strukturelle, kulturelle und politische Faktoren zurückgeführt werden. In Anlehnung an Max Webers Überlegungen zur Entstehung des Kapitalismus (vgl. Kraemer et al. 2014, 36 ff.), können die Ausbreitung der Lohnarbeit sowie die Trennung von Haushalt und Betrieb als wichtige strukturelle Faktoren zur Verbreitung konsumseitiger Interessen seit Anfang des 19. Jahrhunderts aufgefasst werden. Sie führten dazu, dass die Herstellung von Gütern im Haushalt gegenüber der formal freien Lohnarbeit sowie der damit verbundenen Notwendigkeit ihres Kaufs auf Märkten zurücktritt. Wie Haupt (2009) verdeutlicht hat, sind darüber hinaus die zunehmende Urbanisierung, die Ausbreitung eines flächendeckenden Handelsnetzes mit „Ketten- und Filialgeschäften“, die Steigerung der Reallöhne im 19. Jahrhundert sowie die Entwicklung der Werbung weitere strukturelle Faktoren zur Entstehung der Konsumentenrolle. Ihr Zusammenspiel begünstigte, dass sich Akteure immer mehr „mit den auf dem Markt angebotenen Waren versorgen mußte[n]“ und „dass Selbstversorgung oder Autarkiedenken [...] [Anfang des 20. Jahrhunderts] nur noch ein Randphänomen“ war (Haupt 2009, 302).

Die Entstehung konsumseitiger Interessen ist darüber hinaus an kulturelle Faktoren gebunden. In dieser Hinsicht bedeutsam ist, dass Akteure die Verfolgung von Interessen über Märkte auch als legitimes gesellschaftliches Handlungsmuster wahrnehmen und verinnerlichen (müssen). Auf diesen Sachverhalt hat bereits Weber (1920) in seiner „Protestantismus-Studie“ aufmerksam gemacht. Ihm zufolge kann die Legitimierung der Interessenverfolgung über Märkte auf kulturelle Ideen zurückgeführt werden, deren Wurzeln er im „asketischen Protestantismus“ verortet. Ausgelöst durch die Reformation wurde demnach zunächst im Calvinismus und Protestantismus eine „rationale und systematische Lebensführung“ legitimiert („innerweltliche Askese“), die dann zur Entstehung eines für Weber zentralen Elements des modernen Kapitalismus führte: dem

„kapitalistischen Geist“.² Dieser wurde als eine Lebenshaltung beschrieben, die „auf der Basis streng rechnerischen Kalküls rationalisiert [...] [und] planvoll und nüchtern auf den erstrebten wirtschaftlichen Erfolg ausgerichtet ist“ (Weber 1920, 61). Spezifisch dafür seien die „Fähigkeiten und Dispositionen der Menschen zu bestimmten Arten von praktisch-rationaler Lebensführung“ (Weber 1920, 12). Eine zuerst religiös begründete Lebenshaltung begünstigte nach Weber damit, dass „ökonomische Chancen“ zunehmend anhand rein sachlicher und unpersönlicher Kriterien über den Markttausch verfolgt und gesellschaftlich legitimiert wurden (Weber 1947, 364 f.). Allerdings hat Weber auch darauf hingewiesen, dass, einmal verinnerlicht, ökonomische Interessen ihr religiöses, kulturelles Fundament nicht mehr benötigen. Demgegenüber haben Luc Boltanski und Eve Chiapello (2003) argumentiert, dass die Funktionsweise und Dynamik von Märkten bis heute auf kulturelle Legitimationen angewiesen ist. Diese Überlegung ist durchaus zutreffend, da die Ausweitung von Märkten (zum Beispiel auf ehemals staatliche Wohlfahrtsleistungen, Lamping 2009) oder die Veränderung von Marktstrukturen (etwa im Hinblick auf ihre „sozial-ökologische Ausrichtung, Nessel 2017a) auch heute noch durch kulturelle Ideen begründet werden. In beiden Fällen führte die Durchsetzung kultureller Leitbilder und damit korrespondierender Strukturen dazu, dass Konsumenten Interessen verändern (neue Marktstrukturen) und neue entwickeln (neue Märkte) mussten.

Die strukturellen und kulturellen Voraussetzungen sowie die soziale Formung von Interessen nehmen auch einen zentralen Stellenwert in den Arbeiten Pierre Bourdieus ein. Anders als Weber führt Bourdieu (2001) die Legitimation eines modernen „ökonomischen Habitus“ auf politische Faktoren zurück. Wie Bourdieu am Beispiel der algerischen Übergangsgesellschaft der 1960er-Jahre zeigte, werden kulturelle Ideen über Märkte und damit verbundene Handlungsmotivationen (Abkehr der Subsistenzwirtschaft, Trennung von Haushalt und Betrieb etc.) vielfach durch politische Macht durchgesetzt. Im Einklang mit Weber sieht auch Bourdieu, dass die Entstehung konsumseitiger Interessen und ihre Verfolgung über Märkte durch kulturelle Ideen und strukturelle Faktoren beeinflusst werden. Allerdings weist er darüber hinaus auf die Bedeutung politischer Durchsetzungsmacht hin, ohne die weder die Veränderungen

2 Die Überlegungen Webers zum Zusammenhang zwischen kulturellen und strukturellen Faktoren zur Entstehung von Marktdispositionen müssen aufgrund der Kürze dieses Beitrags schematisch bleiben. Vgl. genauer Müller 2016.

ökonomischer Institutionen noch die massenhafte Ausbreitung moderner Konsuminteressen entstehen könne. Wie im nächsten Abschnitt am Beispiel privatisierter Wohlfahrtsmärkte gezeigt wird, sind politische Prozesse in der Tat zentrale Faktoren zur Ausdehnung von Märkten und damit korrespondierender Anforderungen an Akteure, sich in neu geschaffenen Marktbereichen als Konsumenten zu verstehen.

Die Überlegungen Webers und Bourdieus sind eine gute Ausgangsbasis, um den Konsumenten als Träger spezifischer Interessen zu verstehen. Sie machen deutlich, dass die Verfolgung von Interessen über Märkte keineswegs einer invariablen, psychischen Eigenschaft von Menschen entspringt, wie dies viele ökonomische Theorien seit Adam Smith annehmen (Engels 2009, 79), sondern historisch und sozial voraussetzungsvoll sowie formbar sind. Ihre Entstehung, Verbreitung und Ausprägung können auf strukturelle, kulturelle und politische Faktoren zurückgeführt werden, die für unterschiedliche historische Epochen demnach dann genauer zu untersuchen sind.

3 Wissensbestände als Dimension der Konsumentenrolle

Die Teilnahme von Akteuren auf Märkten setzt neben Interessen auch ein spezifisches Handlungsrepertoire voraus (Callon 1998; Engels 2009). Die Bedeutung der Wissensdimension für die Marktteilnehmerschaft und die Konsumentenrolle wird im Folgenden genauer beschrieben. Im Anschluss an die Verbraucherbildungsforschung (Steffens 2008) werden dazu genauer zwei konsumrelevante Wissensformen unterschieden: ein allgemeines und ein spezifisches Marktwissen.

Allgemeines Marktwissen beinhaltet ein gewisses Maß an ökonomischer Bildung. Darin eingeschlossen sind Fähigkeiten wie Lesen, Schreiben, Rechnen sowie Kompetenzen über „wirtschaftliche Entscheidungen, über die Einkom-

mensverwendung [oder] über wirtschaftliche, informationsbezogene, rechtliche und politische Aspekte der Transaktion zwischen Konsumenten und Anbietern“ (Steffens 2008, 604). Des Weiteren schließt ein solches Wissen ein grundlegendes Verständnis über die gesundheitlichen Auswirkungen des Konsums sowie ein Grundverständnis über die Funktionsweise von Werbung ein (Steffens 2008). Neben diesen teils auch für andere soziale Rollen (zum Beispiel Erwerbstätige) relevanten Wissensbeständen, setzt die Konsumentenrolle weitere spezifischere Kompetenzen voraus.

Ein *spezifisches Marktwissen* umfasst zunächst das Wissen über die Existenz einzelner Produkte und Anbieter sowie über die grundlegenden „Spielregeln“ einzelner Branchen. Was einige Wirtschaftssoziologen (zum Beispiel Fligstein 2001) am Beispiel von Produzenten argumentiert haben, kann auch auf die Konsumentenrolle übertragen werden: Auch Konsumenten bedürfen zumindest eines impliziten Verständnisses darüber, „what the market is about“ und wie man sich auf einzelnen Märkten „verhält“ (vgl. Hellmann 2010, 239). Darüber hinaus beinhaltet spezifisches Marktwissen die Kenntnis über finanzielle und gesundheitliche Risiken, die mit dem Kauf und der Nutzung von Produkten verbunden sein können. Dazu gehört ein Grundverständnis über die mit Kaufakten eingegangenen Rechte und Pflichten, oder über die Auswirkungen eines nicht sachgemäßen Konsums auf die Gesundheit. Ferner braucht es das Wissen, an welche staatlichen oder quasistaatlichen (zum Beispiel Verbraucherorganisationen) Einrichtungen sich Akteure bei konsuminduzierten Problemen wenden können (Steffens 2008).

Wenngleich sich einige Autoren der Marktteilnehmerschaft im Allgemeinen zumindest ansatzweise über die Wissensdimension angenähert haben (Callon 1998; Engels 2009), findet sie in einschlägigen Beschreibungen des Konsumenten bisher kaum Berücksichtigung.³ Dass die Wissensdimension ein wichtiges Element der Konsumentenrolle ist, wird im Folgenden anhand der Diskussion zu Finanzbildung veranschaulicht und anhand weiterer Überlegungen zum finanziellen und gesundheitlichen Nicht-Wissen vertieft.

Finanzbildung wird gemeinhin auf die Finanzkompetenz von Konsumenten bezogen und beinhaltet ein finanzmathematisches Grundverständnis, Kenntnis

3 So zum Beispiel nicht bei Hellmann 2010 oder bei Haupt 2009.

über die Folgen wirtschaftlichen Handelns beziehungsweise Nicht-Handelns auf Finanz- und privatisierten Wohlfahrtsmärkten, die Funktionsweise dieser Märkte sowie die mit Verträgen auf diesen eingegangenen Rechte und Pflichten für die eigene Zukunftsplanung (Remmele et al. 2013). Neben der volkswirtschaftlichen Bedeutung von Finanzbildung wird in der Diskussion darauf verwiesen, dass ein entsprechendes Finanzwissen grundlegend sei, um die finanziellen Risiken des Markttausches abzumildern (Remmele et al. 2013). Wie erste Arbeiten nahelegen, erhöht ein „geringer“ Grad an Finanzbildung das Risiko von Überschuldung und Altersarmut (Mania und Tröster 2013). Darüber hinaus kann finanzieller Analphabetismus (financial illiteracy) auf Seiten von Konsumenten auch ihre Marktfähigkeit temporär oder dauerhaft einschränken. So können Anlageentscheidungen zu Überschuldung führen oder nicht getätigte Vorsorgemaßnahmen, zum Beispiel im Rahmen der privaten Kranken- und Rentenversicherung, Konsumenten erheblichen finanziellen Risiken aussetzen. Sind Konsumenten beispielsweise von Überschuldung betroffen, ist ihre Marktfähigkeit jedoch nicht nur auf Finanzmärkten, sondern auch auf Konsumgütermärkten wie dem Markt für Telekommunikation eingeschränkt. Selbst wenn sich Schulden der Konsumenten durch Geschenke oder durch Erbschaften ausgleichen ließen, können negative Eintragungen ins „Schufa-Register“ aufgrund von Verschuldung zur Einschränkung der Marktteilnehmerschaft auf verschiedenen Märkten führen (vgl. am Beispiel USA: Róna-Tas und Hiß 2010). In diesem Fall sind Akteure dann auch nicht mehr als Konsumenten zu bezeichnen, da sie aufgrund fehlender „Voraussetzungen“ wie die der Kreditwürdigkeit, von Anbietern nicht mehr als solche anerkannt werden und so nicht mehr am Markt teilnehmen können.

Finanzbildung ist allerdings nicht nur in diesem skizzierten Extremfall zur Konstitution der Konsumentenrolle bedeutsam. Da ehemals staatliche Vorsorgemaßnahmen wie die Kranken- und Rentenversicherung (vgl. Lamping 2009) in Deutschland tendenziell stärker privatisiert werden, wird eine „Finanz-Kompetenz“ zunehmend auch auf diesen neuen Märkten bedeutsam (Lamping 2009). Am Beispiel privatisierter Wohlfahrtsmärkte und damit verbundener Angebote wird zugleich deutlich, dass Konsumenten sich mit der Neuentstehung von Märkten in immer neuen Lebensbereichen als Marktteilnehmer definieren und damit korrespondierende Interessen sowie Wissensbestände ausbilden müssen.

Wie in den vorangegangenen Ausführungen gezeigt wurde, umfassen marktrelevante Wissensbestände des Konsumenten auch gesundheitliche und institutionelle Aspekte. Auch diese können als wichtige Bestandteile der Konstitution und Erhaltung der Marktfähigkeit von Konsumenten aufgefasst werden. So ist ein institutionelles Marktwissen zum Beispiel bedeutsam, damit Konsumenten nicht nur ihre jeweiligen Rechte, sondern auch ihre Pflichten gegenüber den Anbietern und den mit ihnen geschlossenen Verträgen ab- und einzuschätzen können. Ein gesundheitliches Marktwissen ist hingegen essentiell, um gesundheitliche Risiken, die mit Konsum und Nutzung von Produkten verbunden sind, vermeiden zu können. Denn auch ein institutionelles und gesundheitliches Nicht-Wissen kann im Extremfall zur Einschränkung der Marktfähigkeit führen, sei es aus Gründen der Missachtung rechtlicher Pflichten oder aufgrund einer übermäßigen oder nicht „sachgerechten“ Nutzung von Konsumgütern.

Selbstredend ist das Fehlen von Marktwissen aber nicht auf allen Märkten gleichbedeutend. Das Beispiel möglicher Folgen von financial illiteracy wurde gewählt, um den Extremfall von Nicht-Wissen für die Marktfähigkeit zu verdeutlichen. Und auch die gesundheitlichen und rechtlichen Folgen von Nicht-Wissen stellen Konsumenten nur im Extremfall vor eine gravierende Einschränkung ihrer Konsumfähigkeit. Dennoch sollten die vorhergehenden Ausführungen verdeutlichen, dass allgemeines und konkretes Marktwissen wichtige Voraussetzung der Marktteilnehmerschaft sind, deren Nicht-Vorhandensein unter bestimmten Umständen die Konsumfähigkeit von Konsumenten und so ihre Teilnahme auf Märkten einschränken können. Für eine historische Analyse der Konsumentenrolle ist die Wissensdimension darüber hinaus bedeutsam, um die jeweiligen Wissensanforderungen von Konsumenten auf sich wandelnden sowie auf neuen Märkten zu untersuchen und hierüber die Charakteristika des Konsumenten vergleichend beschreiben zu können.

4 Konsumenten als politische Gruppe und als Rechtssubjekt

Welche Akteure auf Märkten zugelassen, und als Konsumenten zu bezeichnen sind, wird in modernen Gesellschaften vor allem durch rechtliche Regulierungen festgelegt, die Ergebnis politischer Entscheidungen sind. Darüber hinaus sind Konsumenten als politische Subjekte aufzufassen. Die politisch-rechtliche Dimension der Konsumentenrolle steht im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen.

Eine zentrale rechtliche Grundlage zur Definition des Konsumenten findet sich im Bürgerlichen Gesetzbuch (§ 13 BGB). Der Konsument wird dort definiert als natürliche Person, „die ein Rechtsgeschäft zu einem Zweck abschließt, der weder ihrer gewerblichen noch ihrer selbstständigen beruflichen Tätigkeit zugerechnet werden kann“. Aus diesem Grundsatz abgeleitet speisen sich dann genauere Definitionen der „Geschäftsfähigkeit“ von Akteuren auf verschiedenen Märkten, die teils über formale Anforderungen, teils über Wissensnachweise definiert werden. Unbeschränkt geschäftsfähig sind Erwachsene in Deutschland ab dem 18. Lebensjahr. Zwischen sieben und 18 Jahren sind Kinder und Jugendliche eingeschränkt geschäftsfähig. Das bedeutet, sie können ohne die Zustimmung ihrer gesetzlichen Vertreter keine oder nur eingeschränkt Rechtsgeschäfte eingehen.⁴ Neben den genannten Einschränkungen zu Rechtsgeschäften ist der Kauf von Tabak an Jugendliche aber ab 16 Jahren gesetzlich erlaubt, die Nutzung von Glücksspielen hingegen erst ab dem 21. Lebensjahr möglich. In vielen Marktbereichen ist das Alter eine wesentliche gesetzliche Voraussetzung, um Produkte kaufen oder in Anspruch nehmen zu können. Andere Mindestanforderungen zur Teilnahme auf Märkten beinhalten Wissensnachweise. Ein Beispiel hierfür ist das Führen eines Fahrzeugs, das erst durch ein Zertifikat, den Führerschein, genutzt werden kann. Auch die Ein-

4 Eine genauere juristische Verankerung der nachfolgenden Ausführungen zur rechtlichen Konstitution des Konsumenten kann im Rahmen dieses Artikels nicht geleistet werden. Vgl. zur Nicht-Geschäftsfähigkeit unter Siebenjähriger und zur beschränkten Geschäftsfähigkeit Minderjähriger unter anderem §§ 103-108 BGB.

teilung von Berufen und das Einkommen können für eine gesetzliche Definition der Marktteilnehmerschaft bedeutsam sein. So können zum Beispiel gesetzlich Versicherte erst ab einem bestimmten Einkommen in die private Krankenversicherung wechseln.

Gesetzliche Regeln zur Konstitution und Regulierung der Marktteilnehmerschaft werden durch politische Prozesse begründet. Wie Gunnar Trumbull gezeigt hat, können das politische Verständnis des Konsumenten sowie seine Rechte und Pflichten auf divergierende kulturelle Ideen zurückgeführt werden (Trumbull 2006a, 2006b). Am Beispiel Schweden, Frankreich und Deutschland identifiziert er drei idealtypisch variierende Vorstellungen über den Konsumenten: die Idee von Konsumenten als „political citizen“ (Frankreich), als Teil einer „interest group“ (Schweden) oder als „economic citizen“ (Deutschland; Trumbull 2006a, u. a. 15 ff., 24 ff.). Diese Ideen führt er auf damit korrespondierende politische Vorstellungen über „Probleme“ im Markttausch zurück („inadequate rights“, „need for negotiation“ oder „market failure“), die durch korrespondierende verbraucherpolitische Regime (Institutionen) abgebaut werden sollen – das „protection model“ (Frankreich), das „negotiation Model“ (Schweden) sowie das „information model“ (Deutschland) (Trumbull 2006a, 24 ff., 43 f.). Diese „Regime“ des Verbraucherschutzes beeinflussen ihm zufolge dann je variierend die Ausgestaltung der Rechte und Pflichten von Konsumenten (vgl. Nessel 2016b).

Wie Trumbull veranschaulicht, wird die Durchsetzung der genannten Ideen in konkrete politische Regulierungen von Machtverhältnissen zwischen kollektiv organisierten Konsumenten und Produzenten sowie deren Organisationspotential beeinflusst: „How governments regulated the consumer sphere was dictated by a struggle between the organized interests of producers and consumers over the social and economic identity of the modern consumer“ (Trumbull 2006a, 162). Eine solche konflikttheoretische Perspektive macht deutlich, dass die Definition des Konsumenten als politisches und rechtliches Subjekt zwischen gesellschaftlichen Gruppen durchaus umstrittenen ist beziehungsweise sein kann.⁵ Wie im nächsten Abschnitt genauer gezeigt wird, betreffen umkämpfte Vorstellungen über den Konsumenten darüber hinaus die Fragen, wie Interessen auf Märkten verfolgt werden sollen und welche gesellschaftliche Verantwortung Konsumenten zukomme.

5 Vgl. für historische Beispiele zum Beispiel Trentmann 2006.

Folgt man Trumbull, dann führen variierende Ideen über den Konsumenten und politische Kräfteverhältnisse zu unterschiedlichen rechtlichen und politischen Regulierungen der Konsumentenrolle. Dieses Argument kann auch auf die politische Repräsentation von Konsumenteninteressen übertragen werden. So führte die Idee von Konsumenten als Wirtschaftsbürgern in Deutschland dazu, dass politisch davon ausgegangen wurde, dass Konsumenten aufgrund ihrer unterstellten „diffusen Interessen“ (unter anderem Müller 2001, 10), sich nicht selbst organisieren könnten. Solche idealtypischen Vorstellungen fanden dann Eingang in die politische Repräsentation des Konsumenten: Die 1953 gegründete Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (seit 2001 Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., vzbv) auf Bundesebene sowie die seit 1953 gegründeten Verbraucherzentralen auf Landesebene (VZ) wurden als einzige formale Vertretungsinstanz der Konsumenten in politischen Prozessen definiert. Im Rahmen des in Deutschland bis in die 1980er-Jahre vorherrschenden „Wettbewerbs- und Informationsmodells“ des Verbraucherschutzes wurde 1963 darüber hinaus die Stiftung Warentest (STW) gegründet, um das Informationsniveau der Konsumenten als „Wirtschaftsbürger“ zu erhöhen. Die politische Legitimation zur Vertretung von Konsumenten durch die genannten Verbraucherorganisationen in rechtlicher und politischer (vzbv und VZ) sowie in „informativischer“ Hinsicht (STW) können im Rahmen dieses Beitrags nicht genauer analysiert werden (vgl. Nessel 2016a, 75-96). Hinzuweisen ist an dieser Stelle vielmehr darauf, dass Konsumenten auch als politische Subjekte zu verstehen sind, die durch Verbraucherorganisationen politisch und ökonomisch vertreten werden.

Dass Konsumenten allerdings überhaupt in den Fokus politischer Vertretung und rechtlicher Regulierung gerieten, hat folgende Gründe: Sie definierten sich selbst als politische Gruppe und wurden von politischen Entscheidungsträgern als solche anerkannt. Wie Frank Trentmann (2006) in seinen historischen Analysen am Beispiel Großbritanniens zeigt, war mit dem Begriff des Konsumenten vor Ende des 19. Jahrhunderts jedoch keine damit verbundene soziale oder politische Identität verbunden. Auch für deutsche und französische Konsumvereine, die seit den 1840er-Jahren entstanden, folgert er, dass „consumption was object, not identity, which remained centered in production and class categories“ (Trentmann 2006, 31). Auch wenn der Konsumentenbegriff in intellektuellen Debatten schon vorher verwendet wurde (Trentmann 2006, 21 ff.), betrat der Konsument als sozialer und kollektiver Akteur nach Trentmann zuerst Ende des 19. Jahrhunderts in Großbritannien die politische

Bühne. Für Deutschland hat ähnlich Haupt (2009, 301) argumentiert, dass der Konsument im 19. Jahrhundert „eher als Objekt von Strategien der Reklame- und Marketingspezialisten wahrgenommen [wurde], denn als eigenständiges Subjekt“. „Als eigenständige Figur neben dem Produzenten erschien [er] im öffentlichen Diskurs Deutschlands vor allem im ersten Weltkrieg“ (Haupt 2009, 302), als die o.g. strukturellen Voraussetzungen zur Durchsetzung kamen, die auch eine politische Regulierung und Vertretung des Konsumenten begünstigten (Haupt 2009).

Für das 20. und 21. Jahrhundert ließen sich zahlreiche Beispiele für vielfältige und teils konkurrierende Vorstellungen über die Identität des Konsumenten, seine sozialen und politischen Rechte und Pflichten sowie seine Fremd- und Selbstdefinitionen aufführen.⁶ Konsumenten sind demnach nicht nur als Träger spezifischer Interessen und Wissensbestände zu begreifen, sondern auch als politische Gruppe und Rechtssubjekte, deren Rechte und Pflichten historisch variabel und umkämpft sind (Trentmann 2006a; Trumbull 2006a).

5 Gesellschaftliche Anforderungen als Dimension der Konsumentenrolle

Im Laufe der Geschichte wurden an Konsumenten auch immer wieder gesellschaftliche Anforderungen gestellt. In gesellschaftlichen Anforderungen an Konsumenten kommen *normative Erwartungen* unterschiedlicher politischer und gesellschaftlicher Gruppen darüber zum Ausdruck, was, wie und warum Akteure konsumieren beziehungsweise nicht konsumieren *sollen*. Gesellschaftliche Anforderungen an Konsumenten sind jedoch kein zwingender Bestandteil ihrer Konsumentenrolle, zumindest nicht im Sinne ihrer Marktteilnehmerschaft. Da gesellschaftliche Erwartungen im Gegensatz zu recht-

6 Vgl. für Großbritannien Trentmann 2006a, für die USA Vogel 1989, für Deutschland Torp 2012.

lichen Regulierungen keine „Muss-“, sondern vielmehr „Soll-“ beziehungsweise „Kann-Erwartungen“ darstellen, ist ihre Missachtung im Zweifelsfall nicht mit einer Einschränkung der Marktfähigkeit, sondern „höchstens“ mit sozialer „Ächtung“ verbunden. Dennoch sind gesellschaftliche Anforderungen eine wichtige Dimension für eine historische und zeitgenössische Analyse des Konsumenten: Sie drücken vorherrschende normative Vorstellungen der Konsumentenrolle aus und können, unter bestimmten Voraussetzungen, das Selbstverständnis von Menschen als „Konsumenten“ sowie damit verbundene Interessen und Wissensbestände beeinflussen.⁷

Gesellschaftliche Erwartungen an und Vorstellungen über den Konsumenten können genauer in ökonomischer, sozialer und sozial-ökologischer Hinsicht differenziert werden. Als Beispiel für *ökonomische Erwartungen* sind insbesondere politische Forderungen an Akteure aufzufassen, durch Konsum zu Wirtschaftswachstum beizutragen oder durch „rationale“ Konsumententscheidungen „effiziente“ Märkte zu begünstigen. In Deutschland finden sich solche Erwartungen unter anderem in den Vorstellungen Ludwig Erhards wieder, die nicht nur Eingang in die Ausgestaltung der deutschen Verbraucher- und Wettbewerbspolitik seit den 1950er-Jahren fanden (Nessel 2016a, 75-96), sondern durch seine Publikationen (unter anderem „Wohlstand für Alle“) auch in die gesellschaftlichen Debatten dieser Zeit. Bis heute finden sich immer wieder ökonomische Forderungen an den Konsumenten, durch Konsum zu Wirtschaftswachstum beizutragen. Ein aktuelles Beispiel hierfür ist die Aktivierung des Konsumenten durch die sogenannte Umweltprämie, die den Absatz von Neuwagen ankurbeln sollte. Der Konsument wurde hierbei als Wirtschaftsfaktor verstanden, der die „Konjunkturschwäche“ der deutschen Wirtschaft nach der Finanzkrise 2008 ff. beheben sollte.⁸

Soziale Erwartungen an den Konsumenten beziehen sich auf gesamtgesellschaftlicher Ebene hingegen vor allem auf die Festigung sozialer Gruppenzugehörigkeiten. In dieser Hinsicht wird und wurde an Konsumenten vielfach die

7 Akteure können sich durch Konsumpraktiken und ihr Konsumverständnis natürlich auch selbst als gesellschaftliche Gruppe definieren und so umgekehrt andere und die Politik zu Maßnahmen in ihrem „Sinne“ bewegen (vgl. King und Pearce 2010 am Beispiel sozialer Bewegungen).

8 Vgl. zu normativen Vorstellungen des Konsumenten als Wirtschaftsfaktor am Beispiel der USA Vogel 1989.

Forderung gestellt, durch Konsumakte ihre Zugehörigkeit zu einer nationalen Gemeinschaft auszudrücken. Historische Beispiele hierfür finden sich im Nationalsozialismus und seiner Forderung eines „völkischen Konsums“ sowie bereits im 19. und frühen 20. Jahrhundert in der Forderung, durch den Kauf deutscher Produkte zur „Abwehr ausländischer Waren“ beizutragen (Haupt 2009, 322). Soziale Forderungen an den Konsumenten drückten sich aber auch in gewerkschaftlich und sozialistisch organisierten Konsumvereinen aus, die Konsum und Konsumenten auch als Mittel zur Durchsetzung sozialer und politischer Ziele ansahen (Torp 2011, 99 ff.). Heute finden sich solche Ideen im „politischen“ oder „ethischen“ Konsum wieder, dessen Protagonisten den Konsumenten als zentralen Akteur einer „gerechteren Welt“ auffassen (King und Pearce 2010).

Spätestens seit den 1980er-Jahren werden an den Konsumenten zunehmend auch *sozial-ökologische Forderungen* gestellt. Mit dem Einsetzen der Nachhaltigkeitsdebatte seit Anfang der 1970er-Jahre werden Konsumenten verstärkt als sozial-ökologische „Konsumbürger“ verstanden. Diesen komme die Aufgabe zu, durch Konsumhandlungen bzw. Nicht-Handlungen die Lebenschancen der heutigen und zukünftigen Generationen im Sinne der Nachhaltigkeit zu wahren (Nessel 2017a). Am Beispiel nachhaltigen Konsums wird im Folgenden exemplarisch skizziert, wie gesellschaftliche Anforderungen, Interessen, Wissensbestände und politisch-rechtliche Festsetzungen sowie ihr Zusammenspiel die Konsumentenrolle sowohl konstituieren als auch regulieren.⁹

Die gesellschaftliche Debatte über Nachhaltigkeit wurde durch den Bericht „Die Grenzen des Wachstums“ des Club of Rome 1972 und durch den Brundtland-Bericht 1987 eingeleitet. Seitdem haben sich in Deutschland ab den 1980er-Jahren zuerst Umwelt- und Verbraucherorganisationen dem Thema Nachhaltigkeit angenommen. Ihre öffentliche Thematisierung von Nachhaltigkeit sowie eine verstärkte Wahrnehmung von Umweltproblemen haben dazu geführt, dass in Deutschland eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie 2002 und ein Aktionsplan Verbraucherschutz 2003 auch institutionell als Ziel politischen Handelns verankert wurden. Auf Grundlage des kulturellen Leitbilds der Nachhaltigkeit hat die staatliche Verbraucherpolitik seitdem zahlreiche rechtliche

9 Vgl. für die weiteren Ausführungen unter anderem Nessel 2017a sowie die dort angegebene Literatur.

Regulierungen zur Förderung nachhaltiger Verhaltensweisen umgesetzt, so zum Beispiel die Einführung eines staatlichen Bio-Labels sowie die Förderung von Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung. Diese Anstrengungen dienten dazu, Akteure über institutionelle Veränderungen zum Einbezug von Nachhaltigkeit in Konsum- und auch Produktionsentscheidungen zu bewegen, das bedeutet, ihre Marktinteressen verstärkt anhand sozial-ökologischer Kriterien auszurichten. Darüber hinaus versuchen politische Akteure sowie Umwelt- und Verbraucherorganisationen durch öffentliche Kampagnen, schulische und außerschulische Bildungsprojekte sowie die Herausgabe von Publikationen das Wissen von Konsumenten über Nachhaltigkeit im Allgemeinen und über nachhaltige Produkte im Besonderen zu beeinflussen. Die genannten institutionellen und kulturellen Bestrebungen bleiben nicht ohne Erfolg: So zeigen aktuelle Studien (Umweltbundesamt 2014), dass Konsumenten gegenwärtig durchaus eine sozial-ökologische „Verantwortung“ und dementsprechende Interessen wahrnehmen (Umweltbundesamt 2014, unter anderem 47 ff.). Allerdings zeigen sie auch, dass die Umsetzung von sozial-ökologischen Interessen durch mangelndes Wissen sowie Unsicherheit über sozial-ökologische Produktqualitäten den Kauf nachhaltiger Produkte vielfach auch verhindern können („value action gap“ beziehungsweise „motivation behavior gap“).

6 Dimensionen der Konsumentenrolle in Geschichte und Gegenwart

Konsumenten wurden in diesem Beitrag in einer ersten Annäherung ganz allgemein als solche Akteure bezeichnet, die Ressourcen von Produzenten nachfragen und diese, zumindest auf modernen Märkten, gegen Geldleistungen tauschen. Im Einklang mit vielen sozialwissenschaftlichen Studien wurden Konsumenten dann genauer als solche Akteure beschrieben, die ihre sozialen und ökonomischen Interessen durch den Kauf von Produkten umzusetzen versuchen. Gegenüber solchen Ansätzen, die die Interessen von Konsumenten als psychisch invariable Eigenschaft von Menschen missverstehen, wurde ge-

zeigt, dass die Entstehung und die Ausprägung moderner Konsuminteressen sozial und historisch variabel sind und durch strukturelle, kulturelle und politische Faktoren beeinflusst werden. Daran anschließend wurde das Wissen von Konsumenten als weitere Dimension der Konsumentenrolle eingeführt, das in einschlägigen Studien zum Konsumenten bisher unberücksichtigt blieb. Am Beispiel von finanziellen, institutionellen und gesundheitlichen Wissensbeständen wurden die möglichen Gefahren von Nicht-Wissen verdeutlicht, das zu einer temporären Einschränkung der Marktfähigkeit von Konsumenten führen kann. Die Diskussion zur rechtlich-politischen Dimension des Konsumenten verdeutlichte hingegen, dass Konsumenten auch als Rechts- sowie als politische Subjekte zu begreifen sind. Konsumenten sind demnach nicht „nur“ ökonomische Akteure, sondern darüber hinaus Träger politischer Rechte und Pflichten. Die gesellschaftlichen Anforderungen an Konsumenten wurden schließlich herangezogen, um die normativen Vorstellungen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen über die soziale Rolle und Identität des Konsumenten sichtbar zu machen.

Die motivationale, die wissens-, die politisch-rechtliche sowie die gesellschaftliche Dimension der Konsumentenrolle wurden in diesem Beitrag so als analytische Kategorien sichtbar gemacht. Ihre jeweiligen Voraussetzungen und Ausprägungen sowie ihr Zusammenspiel konnten jedoch nur ansatzweise skizziert werden. Auch konnte nicht genauer auf eine Differenzierung verschiedener Konsumentengruppen eingegangen werden. Eine Differenzierung von Konsumentengruppen zum Beispiel nach sozialstrukturellen Merkmalen könnte noch genauer deutlich machen, welche Konsuminteressen und Wissensbestände in der Bevölkerung wie verteilt sind, und wie sie sich im Laufe der Geschichte verändert haben. Schließlich könnten weitere Studien das Potenzial einer stärker konflikttheoretisch orientierten Perspektive einbeziehen, die am Beispiel teils umstrittener Vorstellungen über die politischen Rechte von Konsumenten angedeutet wurde. Eine solche Perspektive kann dafür sensibilisieren, dass die in einer Gesellschaft und einer Epoche anzutreffenden Interessen, Wissensbestände, gesellschaftlichen Anforderungen und Rechte von Konsumenten umstritten sind sowie je nach politischen Kräfteverhältnissen unterschiedlich beeinflusst werden (können). Die in diesem Beitrag definierten Dimensionen können so ein genaueres Verständnis historischer und gegenwartsbezogener Untersuchung zu den jeweiligen Charakteristika und Voraussetzungen der Konsumentenrolle in Geschichte und Gegenwart ermöglichen.

Literatur

- Aspers, Patrik und Jens Beckert. 2008. Märkte. In: *Handbuch der Wirtschaftssoziologie*, hg. von Andrea Maurer, 225–246. Wiesbaden: VS Verlag.
- Boltanski, Luc und *Chiapello Ève*. 2003. *Der neue Geist des Kapitalismus*. Konstanz: UVK.
- Bourdieu, Pierre. 2001. *Die zwei Gesichter der Arbeit: Interdependenzen von Zeit- und Wirtschaftsstrukturen am Beispiel einer Ethnologie der algerischen Übergangsgesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Callon, Michel. 1998. Introduction: The Embeddedness of Economic Markets in Economics. In: *The Laws of the Market*, hg. von Michel Callon, 1–57. Oxford: Blackwell.
- Engels, Anita. 2009. Die soziale Konstitution von Märkten. In: *Wirtschaftssoziologie*, hg. von Jens Beckert und Christoph Deutschmann, 67–86. KZfSS Sonderheft 49. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fligstein, Neil. 2001. *The architecture of markets. An economic sociology of twenty-first-century capitalist societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Haupt, Heinz-Gerhard. 2009. Der Konsument. In: *Der Mensch des 20. Jahrhunderts*, hg. von Ute Frevert und Heinz-Gerhard Haupt, 301–323. Frankfurt am Main: Campus.
- Hellmann, Kai-Uwe. 2010. Der Konsument. In: *Diven, Hacker, Spekulanten: Sozialfiguren der Gegenwart*, hg. von Stephan Moebius und Markus Schroer, 235–247. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- King, Brayden und Nicholas Pearce. 2010. The Contentiousness of Markets: Politics, Social Movements, and Institutional Change in Markets. *Annual Review of Sociology* 36: 249–267.
- Lamping, Wolfgang. 2009. Verbraucherkompetenz und Verbraucherschutz auf Wohlfahrtsmärkten: Neue Herausforderungen an eine sozialpolitische Verbraucherpolitik. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 78, Nr. 3: 43–62.
- Mania, Ewelina und Monika Tröster. 2013. Financial Literacy: Überschuldung als Thema der Grundbildung. *Alfa-Forum* 83: 27–28.
- Müller, Edda. 2001. Grundlinien einer modernen Verbraucherpolitik. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 24: 6–15.
- Müller, Hans-Peter. 2016. Wirtschaft und Religion: Die „Protestantismus-These“. In: *Schlüsselwerke der Neueren Wirtschaftssoziologie*, hg. von

- Klaus Kraemer und Florian Brugger, 109–118. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Nessel, Sebastian. 2016a: *Verbraucherorganisationen und Märkte. Eine wirtschaftssoziologische Untersuchung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- . 2016b: Trumbull, Gunnar: Consumer Capitalism. In: *Schlüsselwerke der Neueren Wirtschaftssoziologie*, hg. von Klaus Kraemer und Florian Brugger. 431–436. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- . 2017: Verbraucherorganisationen und Verbraucherpolitik als Intermediäre der Nachhaltigkeit. Eine Analyse der institutionellen und organisationalen Einbettung nachhaltigen Konsums. *Berliner Journal für Soziologie* 26, Nr. 2: 227-249. doi: 10.1007/s11609-016-0316-0.
- Remmele, Bernd, Günther Seeber, Sandra Speer und Friederike Stoller. 2013. *Ökonomische Grundbildung für Erwachsene. Ansprüche-Kompetenzen-Grenzen*. Schwalbach: Wochenschau Verlag.
- Róna-Tas, Ákos und Stefanie Hiß. 2010. Das Kreditrating von Verbrauchern und Unternehmen und die Subprime-Krise in den USA mit Lehren für Deutschland. *Informatik-Spektrum* 33, Nr. 3: 241–261.
- Steffens, Heiko. 2006. Verbrauchererziehung. In: *Lexikon der ökonomischen Bildung*, hg. von Hermann May, 61–67. 6. Auflage. München: Oldenbourg Verlag.
- Torp, Claudius. 2012. *Wachstum, Sicherheit, Moral: Politische Legitimationen des Konsums im 20. Jahrhundert*. Göttingen: Wallstein Verlag.
- Trentmann, Frank 2006. The modern genealogy of the consumer: meanings, knowledge, and identities. In: *Consuming cultures, global perspectives: Historical trajectories, transnational exchanges*, hg. von Frank Trentmann und John Brewer, 19–69. Oxford: Berg.
- Trumbull, Gunnar. 2006a. *Consumer Capitalism: Politics, product markets, and firm strategy in France and Germany*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- . 2006b. National Varieties of Consumerism. *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 46, Nr. 1: 61–76.
- Umweltbundesamt. 2014. *Umweltbewusstsein in Deutschland 2014. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage*. Berlin: Umweltbundesamt.
- Vogel, David. 1989. *Fluctuating fortunes. The political power of business in America*. New York: Basic Books.

- Weber, Max. 1920. *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- . 1947. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. 5. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Zukin, Sharon und Jennifer Smith Maguire. 2004. Consumers and consumption. *Annual Review of Sociology* 30, Nr. 1: 173–197.

Wissen-was, Wissen-wo, Wissen-wie

Kulturwissenschaftliche Überlegungen zur
Verbraucherkompetenz

Dirk Hohnsträter

DOI 10.15501/978-3-86336-916-3_4

Abstract

Die Fülle, Vielfalt und Dynamik des Konsumangebots sowie die Komplexität seiner ethischen Aspekte haben verschiedene Formen von Verbraucherwissen hervorgebracht. Der Text unterscheidet zwischen warenkundlichem Wissen (Wissen-was), der Kenntnis von Instanzen der Produktbeurteilung (Wissen-wo) und der Fähigkeit, Qualitätsprädikate beurteilen zu können (Wissen-wie). Historische und aktuelle Beispiele werden dargestellt und mit Blick auf ein zeitgemäßes Verständnis von Verbraucherkompetenz diskutiert.

Dieser Beitrag erscheint unter der Creative-Commons-Lizenz: Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland | CC BY-SA 3.0 DE
Kurzform | <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>
Lizenztext | <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/legalcode>

1 Einleitung – Konsum und Unterscheidung

Zu den wichtigsten Merkmalen der modernen Konsumkultur zählt die Fülle und Vielfalt der Waren. Dank einer wachsenden Zahl von Dingen und Dienstleistungen sowie einem sich immer stärker beschleunigenden Warenkreislauf endete spätestens im 19. Jahrhundert die „relative Objekt Konstanz in der traditionellen Welt mit ihrer Not, die zur Wertschätzung zwingt“ (König 2009, 18). Seither sehen sich Verbraucherinnen und Verbraucher mit einem unüberschaubaren Angebot konfrontiert, aus dem sie zugleich auswählen können und auswählen müssen. Sich für ein Produkt zu entscheiden, bedeutet immer auch, ein anderes liegen zu lassen, das sich nach dem Kauf möglicherweise als verpasste, nicht minder attraktive Alternative herausstellt. In der „Era of Choice“ (Rosenthal 2005) kommt das Unterscheiden, Vergleichen und Entscheiden auch deshalb kaum je zur Ruhe, weil der Auswahlbereich ständigem Wandel unterworfen ist, die Märkte immer wieder neue Angebote bereithalten und alte verschwinden. Diesem temporalen Aspekt entspricht auf Konsumentenseite¹ die Knappheit der Zeit, unter der Kaufentscheidungen unvermeidbar getroffen werden. Schließlich erhöht sich die Komplexität des Konsumierens – von finanziellen Spielräumen und wechselnden Begehren ganz abgesehen – durch die beim Einzelnen mehr oder minder ausgeprägte Einsicht, dass die getroffenen Entscheidungen ethische Konsequenzen haben. Das berührt beispielsweise Fragen der Ökologie, der Fairness oder des Datenschutzes.

Wie können Konsumenten unter derart komplexen Umständen kompetent unterscheiden und auswählen? Welche Formen von Verbraucherwissen haben sich kulturhistorisch herausgebildet? Welche Zugänge, Vermittlungsformen und Praktiken lassen sich ausmachen? Im Folgenden werden idealtypisch drei Arten von Verbraucherwissen unterschieden: Wissen-was, Wissen-wo und Wissen-wie. Unter *Wissen-was* soll materiales warenkundliches Wissen verstanden werden; unter *Wissen-wo* die Kenntnis von Instanzen der Produktbeurteilung;

1 Im Folgenden wird auf die Doppelnennung der weiblichen und männlichen Form aus Gründen der Lesbarkeit verzichtet.

unter *Wissen-wie* die Fähigkeit, Qualitätsprädikate ihrerseits beurteilen zu können und sich auf einer Metaebene mit Bewertungsdiskursen auseinanderzusetzen. Der Wissensbegriff beschränkt sich dabei nicht auf wissenschaftliche Erkenntnis, sondern schließt alltagsbezogene Arten des Umgangs mit Informationen ein. Beim zeitlichen Verlauf wird keine streng lineare Abfolge behauptet, sondern vielmehr von Gleichzeitigkeiten und Überlagerungen ausgegangen.

2 Wissen-was: Warenkunde

„In der bürgerlichen Gesellschaft“, schreibt Karl Marx im ersten Abschnitt seines „Kapitals“, „herrscht die fictio juris, daß jeder Mensch als Warenkäufer eine enzyklopädische Warenkenntnis besitzt“ (Marx [1867] 1987, 50). Dass Marx von einer Fiktion spricht und die Kenntnis der Waren „einer eigenen Disziplin, der Warenkunde“ (Marx [1867] 1987, 50) zuweist, zeigt nicht nur seine Zweifel an der Kompetenz des einzelnen Käufers, sondern verweist auch auf eine bestimmte Form von konsumkulturellem Wissen, die sich bereits im späten 18. Jahrhundert herausbildet: die Warenkunde. Aus dem Geist der Aufklärung entstanden, nimmt sie in Deutschland mit der „Vorbereitung zur Waarenkunde oder zur Kenntniß der vornehmsten ausländischen Waaren“ ihren Anfang, die Johann Beckmann (1739-1811) zwischen 1794 und 1800 in Göttingen vorlegt (Kiridus-Göller 2002). In der Vorrede räumt Beckmann ein: „Zur gründlichen und vollständigen Erklärung der Waaren gehört zu viel, als daß solches alles bald, und von einem Manne zusammen gebracht und gelehrt werden könnte.“ (Beckmann 1794-1800, V; abweichende Schreibungen im Original). Trotz dieser Einschränkung skizziert Beckmann das Programm der Warenkunde als ein enzyklopädisches Projekt, welches das Material, dessen Herkunft und Gewinnung sowie „die Zurichtung desselben zur Kaufmannswaare“ (Beckmann 1794-1800, VI) zum Gegenstand hat. Zudem seien von einer Warenkunde „die Kennzeichen der Güte und der Verfälschung“ (Beckmann 1794-1800) sowie Angaben über Märkte und Preise zu erwarten, ferner Informationen über den Nutzen einzelner Waren und Alternativen zu ihnen. Beckmann hatte bei seinem Projekt nicht etwa Endverbraucher vor Augen, sondern vor allem Kaufleute,

und selbst für diese sei das von ihm zusammengetragene Wissen eigentlich schon zu umfangreich (Beckmann 1794-1800, VII). Er beschreibt keine fertigen Erzeugnisse, sondern in der Regel Rohmaterialien wie Baumwolle oder Gummi. Nur in Ausnahmefällen (etwa im Fall von Austern) sind die von ihm dargestellten Waren ohne weitere Verarbeitung konsumierbar. Viele der in sechs Lieferungen vorgestellten Waren sind exotischen Ursprungs, darunter Elfenbein, Kamelhaar, Kokosnüsse, Straußenfedern und Zitrusfrüchte.

Im 19. Jahrhundert erschien eine Vielzahl vergleichbarer Warenkunden, darunter Otto Linné Erdmanns „Vollständiges allgemeines Waaren-Lexikon“ von 1834/35, der „Katechismus der Waarenkunde“ von Ernst Schick (1858) oder die „Waarenkunde in Wort und Bild“ von Alexander Lachmann (1855). Sie wandten sich wie Beckmanns Pionierleistung an Händler sowie Fabrikanten und empfahlen sich darüber hinaus als Lehrwerke. Zudem differenziert sich eine Reihe von Spezialwarenkunden aus, beispielsweise die Pharmazeutische Warenkunde, die Manufakturwarenkunde und die Kolonialwarenkunde, wie sie etwa mit S. A. von Schwarzkopfs „Lehrbuch der Colonial- u. Spezerei-Waarenkunde“ von 1854 vorliegt. Der Wissenstyp, den diese Lexika repräsentieren, ist der einer genauen Kenntnis einzelner Waren: Wissen-was. Wie schon von Beckmann eingeräumt, teilt das Projekt Warenkunde das Problem aller Enzyklopädien: Vollständigkeit ist kaum je zu erreichen. So vermerkt auch die 1884 herausgekommene dritte Auflage von „Merck's Warenlexikon“, das bis 1922 in acht Auflagen erschien, dass die Warenkunde „ein immer schwieriger zu behandelndes Gebiet“ sei, denn „immer mehr vergrößert sich die Zahl der aufzunehmenden Artikel“ (*Klemens Merck's Warenlexikon für Handel, Industrie und Gewerbe* 1884, VI).² Die „Fülle des Gebotenen“ (*Klemens Merck's Warenlexikon für Handel, Industrie und Gewerbe* 1884, VII)³ verdanke sich sowohl dem wachsendem Welthandel als auch der rasanten technischen und industriellen Entwicklung.

Da sich die erste und viele weitere Warenkunden nicht an Endverbraucher wandten, ist die 1836 vom Tübinger Technologie-Professor Johann Heinrich Moritz von Poppe (1776-1854) vorgelegte, 818 Seiten starke „Ausführliche

2 <http://www.retrobibliothek.de/retobib/seite.html?id=45302> (Zugriff 25. November 2016).

3 <http://www.retrobibliothek.de/retobib/seite.html?id=45303> (Zugriff 25. November 2016).

Volkswaarenkunde für alle Stände oder deutliche Beschreibung aller rohen und verarbeiteten Naturprodukte, Kunst-Erzeugnisse und Handels-Artikel; sowohl zum Privatgebrauch für Kaufleute, Kommissionäre, Mäcker, Handwerker, Fabrikanten, Künstler, Landwirthe, Apotheker, Hausväter & Hausmütter als auch für Lehrer und Schüler in Handels-, Gewerb- und Realschulen“ konsumkulturell besonders interessant: Denn in ihr werden ausdrücklich auch verarbeitete Produkte besprochen und Endverbraucher adressiert⁴. In der Vorrede schreibt Poppe: „Alle Menschen haben Waaren nöthig, alle Menschen kaufen Waaren, bald diese, bald jene, und wissen oft nicht, woraus sie bestehen, woher, und von was, und auf welchen Wegen sie kommen, kennen nicht die Art ihres Verkaufs, nicht ihre verschiedenen Sorten und Preise, nicht ihren richtigen Gebrauch, wissen nicht ihre Güte zu beurtheilen, sie nicht gehörig aufzubewahren u. dgl.“(Poppe 1836, III).⁵ Poppe benennt damit bis heute bestehende Probleme der Verbraucherkompetenz: mangelnde Kenntnis von Materialien, Herkunft, Qualität, Preisgestaltung, Angebotsalternativen, Gebrauch und Pflege von Produkten bei gleichzeitiger Unvermeidbarkeit des Konsumierens. Poppe will über diese Fragen „eine möglichst genaue und deutliche Belehrung ertheilen“ (Poppe 1836, III) und moniert an anderen Warenkunden, dass sie sich auf „rohe Produkte“ beschränken. In der Einleitung hebt er hervor, dass Waren nicht nur der elementaren Bedürfnisbefriedigung dienen, sondern auch dem „Bequem- und Angenehmachen“ (Poppe 1836, 3)⁶ des Lebens. Er betont die gewachsene Mannigfaltigkeit und Höhe der Ansprüche sowie die „ungemein große Auswahl unter Produkten und Waaren“ (Poppe 1836, 3). Da es dem Käufer nicht immer möglich sei, die Qualität einer Ware zu beurteilen, solle der Staat sich der Qualitätsprüfung annehmen und Gütezeichen vergeben, zudem könnten „Fabrikzeichen“ (Poppe 1836, 12)⁷ Vertrauen in einzelne Produkte stiften. Mit dem Vorschlag staatlicher und privatwirtschaftlicher Gütezeichen geht Poppe über das Wissen-was hinaus

4 Ein Digitalisat der Sächsischen Landesbibliothek – Staats- und Universitätsbibliothek Dresden findet sich unter dem Permalink <http://digital.slub-dresden.de/id322142695> (Zugriff 25. November 2016).

5 <http://digital.slub-dresden.de/werkansicht/df/1581/7/o/> (Zugriff 25. November 2016).

6 <http://digital.slub-dresden.de/werkansicht/df/1581/21/o/> (Zugriff 25. November 2016).

7 <http://digital.slub-dresden.de/werkansicht/df/1581/30/o/> (Zugriff 25. November 2016).

und plädiert für ein Wissen-wo. In Anbetracht der Überforderungen des Einzelnen sollen komplexitätsreduzierende Instanzen, die über das Wissen-was verfügen, Vertrauen stiften. Der kompetente Konsument muss sich dann nicht mehr ein Wissen über sämtliche Waren aneignen, sondern nur noch wissen, wo er für gut befundene Produkte erhält.

Vor der vertiefenden Besprechung dieser zweiten Wissensform soll ein Mischtyp der warenkundlichen Bildung angesprochen werden, der Elemente des Wissens-was mit Elementen des Wissens-wo kombiniert: die Geschmackserziehung. Als seit Mitte des 19. Jahrhunderts Akteure wie John Ruskin, Gottfried Semper und Franz Reuleaux die Qualität und das ästhetische Niveau industriell hergestellter Massenware beklagten, formierten sich Initiativen zur Geschmackserziehung im Bereich des Konsums, deren bekannteste und wirkungsmächtigste der 1907 gegründete Werkbund war.⁸ Vor allem die „Ästhetisierung des Alltags zu Beginn des 20. Jahrhunderts“ brachte, wie König herausarbeitet, „eine Reihe von Ratgebern hervor, die Materialkenntnisse wie Geschmackskompetenz vermitteln und Einkaufshilfe sein wollten“ (König 2009, 43). Dabei ist eine Verlagerung vom deskriptiven Ansatz der enzyklopädisch ausgerichteten Warenkunden zu einem normativen, Empfehlungen aussprechenden Vorgehen zu beobachten. Systematiken umfassen nun sowohl Negativbeispiele (etwa bei Gustav E. Pazaurek, seit 1906 Direktor des Landesgewerbemuseums in Stuttgart⁹) als auch Vorbildsammlungen (wie bei Karl Ernst Osthaus, der 1909 das Deutsche Museum für Kunst in Handel und Gewerbe in Hagen gründete). Häufig zeichnen sich die Ratgeber durch ein visuelles „Argumentieren in Beispiel und Gegenbeispiel“ (König 2009, 51) aus. Zudem kommt eine Vielzahl von Vermittlungsweisen zum Einsatz, die neben Publikationen auch Wanderausstellungen und Beratungsstellen einschließt.

Zu einer Vermischung von Wissen-was und Wissen-wo kommt es bei bestimmten geschmackszentrierten Warenkunden nicht zuletzt durch ihren Katalog-

8 Die historisch wichtige, in der Sache jedoch kontingente Vermischung der Qualitätsdiskurse mit Elementen der Nostalgie und des Nationalismus wird im Folgenden ausgespart.

9 Vgl. Werkbundarchiv – Museum der Dinge Berlin und Volkers 2013.

charakter.¹⁰ So handelte es sich beim 1912 vom kulturkonservativen Dürerbund in Dresden-Hellerau herausgegeben Buch „Gediegenes Gerät fürs Haus. Ein erster Versuch“ nicht nur um eine vor allem bildliche darstellende Warenkunde, sondern auch um einen „Bestellkatalog für mustergültige Waren“ (König 2009, 72), dessen Untertitel „Zu beziehen durch die gemeinnützige Vertriebsstelle Deutscher Qualitätsarbeit GmbH“ lautete. Die darin präsentierten Waren, darunter Haushaltswaren und Einrichtungsgegenstände, konnten bei der *non-profit*-Vertriebsstelle in Dresden-Hellerau erworben werden.

1915 formierte sich die Dürerbund-Werkbund-Genossenschaft, die das „Deutsche Warenbuch“ herausgab. Versehen mit einer materialkundlichen Einleitung von Joseph Popp und den Bezugsadressen der 228 angeführten Händler, präsentierte das Buch mehr als 1.500 Gegenstände auf 258 nüchtern-typisierenden Bildseiten. Ausgewählt hatte die Objekte ein beratender Ausschuss, dem unter anderem Peter Behrens, Hermann Muthesius, Bruno Paul, Hans Poelzig und Richard Riemerschmid angehörten. Bildrhetorisch – so König – fungierte „die kommentarlose Reihung der Waren“ als Indikator „dauerhafter Beständigkeit“ (König 2009, 85). Die Genossenschaftsmarke wurde mit der doppelten Begründung eingeführt, dass es für die Konsumenten unmöglich geworden sei, eine hinreichende Kenntnis von Materialien und Techniken zu besitzen und diese der Fülle der Waren geschmacksunsicher gegenüberstünden (König 2009, 84). Auf die Frage, was man kaufen solle (nämlich das, was dem Geschmack des beratenden Gremiums entspricht), wurde zugleich die Antwort gegeben, wo man es erwerben könne: bei den Mitgliedern der Einkaufsgenossenschaft.

Im Nationalsozialismus fanden die Warenbücher von Dürer- und Werkbund in der von 1939 bis 1942 erschienen „Deutschen Warenkunde“ eine Fortsetzung, die insgesamt etwa 4.000 lose Blätter umfasste (Bräuer 2004, 39). In der Bundesrepublik setzte die „Deutsche Warenkunde. Bildkartei des Deutschen Werkbundes“ (1955 bis 1961) die Tradition fort, in der Schweiz die vom dortigen Werkbund 1949 initiierte und von Max Bill im Geist der Bauhausmoderne organisierte Ausstellung „Die gute Form“ (Bräuer 2004, 40 ff.).

10 Zum Folgenden siehe König 2009, 70-91. Die im Rest dieses Abschnitts genannten Warenkunden und Warenbücher sind als Faksimile in Bräuer 2002 zugänglich. Das „Deutsche Warenbuch“, ist zudem 2005 von Rezepa-Zabel als Reprint herausgegeben worden.

Besondere Erwähnung verdienen im Zusammenhang der warenkundlichen Erziehung die sogenannten Werkbundkisten, wie sie 1954 zunächst in Berlin, später auch in anderen Bundesländern (darunter Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen) entstanden.¹¹ Dabei handelte es sich um Kisten mit nach Ansicht der Initiatoren vorbildlich gestalteten Gegenständen des täglichen Gebrauchs (in der Regel solche von Werkbundakteuren wie Hermann Gretsch und Wilhelm Wagenfeld entworfene), die an Schulen ausgeliehen wurden. Begleithefte lieferten den Kunsterziehern warenkundliche Erläuterungen zur Vorbereitung; im Unterricht konnten die Schüler die Objekte mit den Händen erkunden. Die Musterkoffer waren nach Themen (wie beispielsweise „Der gedeckte Tisch“) sortiert und erfuhren eine bemerkenswerte Nachfrage. Schmitt (2004, 117) rekonstruiert, dass die Werkbundkisten in Baden-Württemberg bis 1962 etwa 125.000 Gymnasiasten und 54.000 Volksschüler erreichten. Trotz dieser anfänglichen Erfolge wurde das Projekt zu Beginn der 1970er-Jahre eingestellt. Die primär auf Funktionalität setzende Produktauswahl und die strenge Sachlichkeit ihrer Ästhetik erwiesen sich als ebenso unzeitgemäß wie der paternalistische Zug, der die Geschmackserziehung auszeichnet. Auch die *Deutsche Warenkunde* der Nachkriegszeit war „kein Verkaufserfolg“ (Bräuer 2004, 49). Es stellte sich heraus, dass die Mehrzahl der darin kanonisierten Objekte gar nicht mehr produziert wurde, Produktneuheiten hingen wegen der aufwendigen Herstellung der Warenkunden keine zeitnahe Aufnahme fanden (Bräuer 2004, 50 f.).

3 Wissen-wo: Gütezeichen

Warenbücher und Werkbundkisten dienten zwar einerseits der Vermittlung warenkundlichen Wissens, andererseits handelte es sich aber auch um ‚kuratierte‘ und insofern mit einem Gütezeichen versehene Produkte. So ging das seit 1949 im Rahmen der Schweizer Mustermesse vergebene, geschützte Prädikat „Die

11 Vgl. Jungklaus 2008 sowie Schmitt 2004, der darauf aufmerksam macht, dass das New Yorker Museum of Modern Arts bereits 1937 Anschauungsmaterial aus dem Bereich des Designs in Koffern zusammengestellt und an Schulen ausgeliehen hat.

gute Form“ auf die von Max Bill zusammengestellte Wanderausstellung zurück. Gütezeichen – wie sie schon Poppe in seiner „Ausführlichen Volkswaarenkunde“ vorgeschlagen hatte – haben freilich eine lange Geschichte, die bis in die proto-industrielle Produktion im Spätmittelalter zurückreicht (Kleinschmidt 2008, 62). Seit dem 18. Jahrhundert wurden „mit Hilfe der von der Gewerbepolizei durchgeführten Qualitätskontrollen durch landesherrliche Schauanstalten [...] Textilien und Eisenwaren geprüft, in unterschiedliche Güteklassen eingestuft und mit einem Kontrollstempel versehen“ (Kleinschmidt 2008, 62). Im Zuge der Gewerbefreiheit im 19. Jahrhundert traten „freiwillige Warenkennzeichnungen der Hersteller“ an deren Stelle, „die schließlich im Markenschutzgesetz von 1874 geregelt wurden“ (Kleinschmidt 2008, 62). Der Grund für die Attraktivität von Marken in der industriellen Wirtschaft lag nicht zuletzt in einer Abkehr von der Produktion auf Bestellung, wie sie in der Zunftwirtschaft vorherrschte, „so daß der Kunde nicht nur von der Beschaffenheit der Ware eine mehr oder weniger genau Kenntnis besaß, sondern dadurch auch mit dem Hersteller in persönlichen Kontakt stand, was das Vertrauen in die Warenqualität zusätzlich absicherte“ (Hellmann 2003, 48). Am Beispiel der Konservendose hat König anschaulich herausgearbeitet, wie „das Markenprodukt im Bemühen um Qualitätskonstanz die Lücke zwischen traditionellen Wissensbeständen und neuen Anpassungsleistungen“ schloss (König 2009, 123). Denn dass der Doseninhalt sich der sensorischen Prüfung durch die Verbraucher entzog – wie sie beispielsweise auf Bauernmärkten möglich war – „markierte eine entscheidende Änderung für die Kompetenz der Einkaufenden“ (König 2009, 122). Künftig kompensierten Markenzeichen den Mangel an kundig-warenprüfender Inaugenscheinnahme.

Die Verschiebung vom Warenwissen zum Markenvertrauen (mit den Varianten des Vertrauens in bestimmte Sortimente oder zu bestimmten Fachhändlern) führte freilich zu neuem Misstrauen, wie es Wolfgang Fritz Haug 1971 wirkmächtig in seiner „Kritik der Warenästhetik“ herausgearbeitet hat. Haug argumentierte, dass sich im modernen Kapitalismus ein Gebrauchswert-*versprechen* vor den eigentlichen Gebrauchswert schiebe und Verpackung, Werbung und Markenname „Verschlechterungen von Material und Verarbeitung“ kaschierten (Haug 2009, 37). Die als Entlastung von der unmöglichen Einzelkenntnis aller Produkte eingeführte Markenware potenziere den Mangel an warenkundlicher Expertise und begünstige einen „radikalen Schwund an praktischer Warenkunde in der Bevölkerung“ (Haug 2009, 42). Es war dieses – bereits vor Haugs einschlägiger Schrift kursierende – Unbehagen, das zu

einer Stärkung verbraucherschützerischer Akteure beitrug. Exemplarisch sei die 1964 auf Initiative der Bundesregierung erfolgte Gründung der Stiftung Warentest genannt, die, wie Gasteiger formuliert, „den Verbrauchern objektive Entscheidungshilfen und Gegeninformationen zur ‚suggestiven‘, soziale Differenzierung betonenden Werbung liefern“ sollte (Gasteiger 2010, 125). Damit trat eine vom Staat eingesetzte Orientierungsinstanz auf, die professionell gewonnenes Warenwissen in Bewertungen überführt und der generellen Gütebehauptung von Markenzeichen produktspezifische Siegel entgegensetzt. Zur gleichsam mit dem Nimbus des Offiziellen versehenen Stiftung Warentest kommen in den folgenden Jahrzehnten gesellschaftliche Akteure hinzu, darunter das 1985 gegründete und sich auch aus Werbeeinnahmen finanzierende Verbrauchermagazin Öko-Test, das unter anderem die Schadstoffbelastung von Produkten analysiert. Seit den 1990er-Jahren entstehen im Internet zahlreiche Laienplattformen, die häufig ohne redaktionelle Kontrolle dem Austausch von Warenwissen und Warenbewertungen dienen. Websites wie das *Nassrasur-Forum* verstehen sich als „Selbsthilfe von Konsumenten“ und als eine „Quelle für sachkundigen Rat bei Auswahl und Anwendung der Dinge“, die „Kennerschaft, Erfahrung und Wissen“ versammelt.¹² Ob solche Foren freilich die „Weisheit der Vielen“ (Surowiecki 2004) repräsentieren oder vielmehr die „Stunde der Stümper“ (Keen 2007) anzeigen, ist umstritten und vom Einzelfall abhängig.¹³ Auf jeden Fall markieren sie eine Situation, in der sich das Wissen-wo erheblich pluralisiert. Bevor in Abschnitt 4 die damit verbundenen Probleme vertiefend angesprochen werden, sei auf einen Spezialfall dieses Wissenstyps hingewiesen.

So, wie sich das Wissen-was in eine deskriptiv-warenkundliche und eine normativ-geschmackserzieherische Version auffächert, so lassen sich beim Wissen-wo eine eher gebrauchswertorientierte und eine ethische Aspekte einbeziehende Variante unterscheiden. Letztere zertifiziert im Rahmen eines erweiterten Qualitätsbegriffs beispielsweise faire Herstellungsbedingungen oder ökologische Nachhaltigkeit. Zu denken ist hier nicht nur an die diversen Biosiegel der Gegenwart, sondern auch an historisch ins 19. Jahrhundert zurückreichende Formen wie Konsumvereine, Konsumgenossenschaften und

12 <http://www.thomas-hoof-gruppe.de/gruppenprojekte/nassrasurcom/> (Zugriff 25. November 2016).

13 Bei den Zitaten handelt es sich um die deutschen Titel der hier im englischsprachigen Original zitierten Bücher.

Käuferligen. Bereits 1826 öffnet der erste „free produce store“ in Baltimore, der unter anderem Kleidung aus „non-slave-made cotton“ verkaufte. Insgesamt entstanden mehr als fünfzig solcher Geschäfte, in acht verschiedenen Bundesstaaten Amerikas sowie in England. Der letzte schloss 1867, zwei Jahre nach der offiziellen Abschaffung der Sklaverei (Glickman 2006, 29).

Besonders aufschlussreich unter dem Aspekt hier interessierenden Aspekt des Wissen-wo waren die Käuferliegen, die sich in nach dem Modell der 1891 in New York gegründeten National Consumers' League in Europa zu Beginn des 20. Jahrhunderts formierten.¹⁴ Der Käuferbund Deutschland, 1907 entstanden, nutzte das aus den Vereinigten Staaten bekannte Instrument des sogenannten *White Label*, um unter akzeptablen sozialen Bedingungen produzierte Waren auszuzeichnen: „Nach internationalem Vorbild wurden in einer ‚Weißen Liste‘ jene Geschäfte erfasst, deren Arbeitsbedingungen nach den sozialen Forderungen des Verbandes frei von Kinderarbeit und Sonntagsarbeit waren, angemessen entlohnten und qualitativ voll produzierten. Der privilegierte Platz bedeutete, hier und nur hier sollten die Waren eingekauft werden: Herstellung, Vertrieb und Qualität bekamen ein symbolisches Gütesiegel.“ (König 2009, 327). Plakate mit der Aufschrift „Empfohlen durch die weiße Liste. Käuferbund Deutschland“ wiesen auf die Zertifizierung hin, die das Erfüllen strenger Kriterien erforderte. So wurden 1907 in Berlin nur 19 von 200 befragten Betrieben der Bekleidungsbranche in die Liste aufgenommen (König 2009, 327). Auch in anderen Ländern, etwa der Schweiz und England, kam das Signet zum Einsatz. Beispielsweise setzte die Christian Social Union (CSU) in England Keramikprodukte auf ihre Whitelist, deren Glasur ohne für die Arbeiter gesundheitsschädigendes Blei auskam (Vincent 2006, 39 f.).

Wissen-wo: Weil es für die einzelnen Verbraucher unmöglich ist, Transparenz in die Wertschöpfungskette zu bringen, treten Gütezeichen an die Stelle eigenständiger warenkundlicher Erschließung. Gut ist dann, was von der Käuferliga, der Stiftung Warentest oder dem Demeter-Verband ausgezeichnet wurde. Die immense Vielzahl verfügbarer Produkte, immer rapidere Innovations- und Obsoleszenzyklen sowie die ständig steigende Komplexität von Aspekten der Ökologie, der Gerechtigkeit oder des Datenschutzes lassen verantwortungsvollen Konsumenten kaum eine andere Wahl, als den Gütezeichen zu vertrauen.

14 Zum Folgenden König 2009, 304-344.

4 Wissen-wie: Urteilsvermögen zweiter Ordnung

So sehr die Pragmatik der Gütezeichen einleuchtet, so sehr erweist sie sich als problematisch. Zunächst einmal sind auch die seriösesten Akteure nicht unfehlbar oder unumstritten. Immer wieder geraten die Kriterien und Verfahren vergleichender Tests mit guten Gründen in die Diskussion. Sodann hat die Zahl der Instanzen und Gütesiegel so sehr zugenommen, dass das Wissen-wo seinerseits unübersichtlich geworden ist. Der Bundesverband der *Verbraucher Initiative e.V.* geht von über 1.000 Labeln bundesweit aus.⁴⁵ Wofür steht welches Siegel? Wer steckt dahinter? Warum ist es von Belang? Gütesiegel, konstatiert Wolfgang Ullrich, seien „infolge einer Inflationierung in den letzten Jahren ihrerseits unsicher geworden“ (Ullrich 2013, 129). Es wäre daher notwendig, „die Qualität aller Siegel selbst eigens zu prüfen“ (Ullrich 2013, 129). Damit aber kommt ein dritter Wissenstyp ins Spiel: Wissen-wie. Den Konsumenten wird nun abverlangt, nicht nur Waren und Produkte, sondern auch Beurteilungen zu beurteilen. Diese Art der Skepsis gegenüber autoritätsbeanspruchenden Instanzen verlangt ein Konsumwissen zweiter Stufe, das beispielsweise darin besteht, Produktrezensionen ‚lesen‘ zu können. Zu den Fragen, die ein solches Reflexionsvermögens stellte, zählen unter anderem:

1. Welche Prüfkriterien legen die Tester zugrunde? Werden die Kriterien transparent gemacht? Wie werden sie begründet? Warum sind sie wichtig? Was qualifiziert die Tester? Wie differenziert fallen die Beurteilungen aus? Wie aktuell sind sie?
2. Gibt es Anhaltspunkte für verdeckte Geschäftsinteressen der Betreiber oder Bewerter wie etwa *affiliate links* zu Herstellern, die für Klicks Provisionen zahlen? Finden sich die Bewertungen auf anzeigenfinanzierten Medien, die möglicherweise *sponsored content* (*advertorials*) publizieren? Handelt es sich bei übermäßigem Lob vielleicht um Gefälligkeitsbewertungen? Könnten Konkurrenten hinter Verrissen stecken?

15 <http://label-online.de/ueber-label-online/> (Zugriff 25. November 2016).

3. Auf welche Punkte kommen Tester unterschiedlicher Portale gleichermaßen zu sprechen? Was ergibt ein Vergleich verschiedener Tests?

Websites und Apps wie der Siegelcheck des NABU (siegelcheck.nabu.de), der Lebensmittelsiegel hinsichtlich des Kriteriums der Umweltfreundlichkeit bewertet, das vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) geförderte Portal Siegelklarheit (siegelklarheit.de), das Umwelt- und Sozialsiegeleinzuordnen hilft oder das vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) unterstützte Portal Label-online (label-online.de), das differenziert Hintergründe und Bewertungen zu einer Fülle von Labeln, Siegeln und Gütezeichen gibt, versuchen, Verbrauchern Orientierung zu geben, ohne ihnen dabei einen zu hohen Informationsverarbeitungsaufwand abzuverlangen. Gelöst ist das Komplexitätsproblem damit jedoch nur teilweise, denn die siegelbewertenden Plattformen erfordern ja wiederum eine Bewertung – und sei es nur bei der Entscheidung, welche der angebotenen Apps auf das Smartphone geladen und beim Einkauf konsultiert werden soll. Zudem können sie denselben Effekt hervorrufen, den Haug bereits an der Markenästhetik kritisierte: Das bloße Sich-Verlassen auf Siegel und Siegelbeurteilungen kann dazu beitragen, auf eine intensivere Beschäftigung mit Produkten, ihrer Herkunft und Verarbeitung, ihrer Qualität und ihren ökologischen, sozialen und kulturellen Auswirkungen zu verzichten.

5 Fazit und Handlungsempfehlungen

Die Fülle, Komplexität und Dynamik des Konsumangebots macht es Verbrauchern praktisch unmöglich, jede einzelne Kaufentscheidung auf der Basis aller relevanten Informationen und Bewertungsperspektiven zu treffen. Wenngleich sich dieses Problem in der Gegenwart durch Globalisierung und Digitalisierung gesteigert hat, zieht es sich von Anfang an durch die Geschichte der Konsumkultur. Die verschiedenen Wissensformen, die sich im Umgang mit Konsumententscheidungen herausgebildet haben, geben Anhaltspunkte für eine sinnvolle Förderung von Verbraucherkompetenz.

Erstens bleibt festzuhalten, dass sich das enzyklopädische Modell vollständigen Warenwissens schon früh als illusionär herausgestellt hat. Exemplarische Vertiefungen – etwa die Darstellung der Wertschöpfungskette eines T-Shirts als Beispiel für die gesamte Textilbranche – können gleichwohl aufklärend wirken. Zweitens haben sich paternalistische Erziehungsmodelle in der modernen Konsumkulturgeschichte nicht bewährt. Wichtiger als ein autoritärer Gestus sind Anschaulichkeit und Aktualität Verbraucherschützerischer Kampagnen sowie ein warenästhetisches Grundverständnis, das sich nicht in der einseitigen Bevorzugung funktionaler Aspekte erschöpft. Drittens ist eine anwenderfreundlich gestaltete Aufklärung über Gütezeichen, Label und Siegel zu begrüßen, die Kriterien, Reichweite und Hintergründe von Zertifizierungen transparent macht und einzuordnen hilft. Allerdings ist es – viertens – nicht damit getan, Apps und Barcodescanner zur Verfügung zu stellen, die einem ‚Autoritätsvertrauen zweiter Stufe‘ Vorschub leisten. Vielmehr sollte begleitend nach Wegen gesucht werden, Verbraucher in das selbständige Bewerten von Bewertungen einzuüben, etwa indem beispielhaft gezeigt wird, wie man Nutzerbeurteilungen kritisch lesen kann. Zu einer zeitgemäßen Verbraucherpolitik gehört es, Urteilsvermögen und ‚Metakompetenzen‘ zu fördern, die – und darin mag das uneingelöste Erbe der im Zeitalter der Aufklärung entstandenen Idee der Warenkunde liegen – auch dazu befähigen, sich mit Waren eigenständig, kundig, kritisch und umfassend informiert auseinanderzusetzen.

Literatur

- Beckmann, Johann. 1794-1800. *Vorbereitung zur Waarenkunde oder zur Kenntniß der vornehmsten ausländischen Waaren*. Göttingen: Vandenhöck & Ruprecht. <http://www.mdz-nbn-resolving.de/urn/resolver.pl?urn=urn:nbn:de:bvb:12-bsb10290422-3> (Zugriff: 25. November 2016)
- Bräuer, Hasso, Hrsg. 2002. *Warenkunden des 20. Jahrhunderts*. CD-ROM. Berlin: Directmedia.
- . 2004. Geschmackverstärker. Die *Deutschen Warenkunden* als Instrument der Designvermittlung. In: *Wie wohnen: Von Lust und Qual der richtigen Wahl. Ästhetische Bildung in der Alltagskultur des 20. Jahrhunderts*, hg. von Beate Manske, 38-51. Ostfildern-Ruit: Hatje-Cantz Verlag.

- Gasteiger, Nepomuk. 2010. *Der Konsument: Verbraucherbilder in Werbung, Konsumkritik und Verbraucherschutz 1945-1989*. Frankfurt am Main: Campus.
- Glickman, Lawrence B. 2006. ‚Through the medium of their pockets‘. Sabbatarianism, free produce, non intercourse and the significance of ‚early modern‘ consumer activism. In: *The expert consumer: Associations and professionals in consumer society*, hg. von Alain Chartiot, Marie-Emmanuelle Chessel und Matthew Hilton, 21-35. Aldershot: Ashgate.
- Haug, Wolfgang-Fritz. 2009. *Kritik der Warenästhetik: Gefolgt von Warenästhetik im High-Tech-Kapitalismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hellmann, Kai-Uwe. 2003. *Soziologie der Marke*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Jungklaus, Stefan. 2008. Werkbundkisten – Erziehung zum vernünftigen Konsumenten. In: *Kampf der Dinge: Der Deutsche Werkbund zwischen Anspruch und Alltag*, hg. vom Werkbundarchiv – Museum der Dinge, 126-132. Leipzig: Koehler & Amelang.
- Keen, Andrew. 2007. *The cult of the amateur: How today’s internet is killing our culture*. New York: Currency.
- Kiridus-Göller, Richard. 2002. Die Warenwissenschaft in ihrer Tradition und Bedeutung. In: *Der Ware Sein und Schein: Zwölf Texte über die Warenwelt, in der wir leben*, hg. von Reinhard Löbbert, 179-200. Haan-Gruiten: Verlag Europa Lehrmittel.
- Kleinschmidt, Christian. 2008. *Konsumgesellschaft*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Klemens Merck’s Warenlexikon für Handel, Industrie und Gewerbe*. 3., gänzlich umgearbeitete Auflage. 1884. Leipzig: Verlag G. A. Gloeckner. <http://www.retrobibliothek.de/retrobib/stoebern.html?werkid=372> (Zugriff 25. November 2016)
- König, Gudrun M. 2009. *Konsumkultur. Inszenierte Warenwelt um 1900*. Wien: Böhlau.
- Marx, Karl. (1867) 1987. *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie. Erster Band. Buch I: Der Produktionsprozeß des Kapitals*. 31. Auflage. Berlin: Dietz.
- Poppe, Johann Heinrich Moritz von. 1836. *Ausführliche Volkswarenkunde für alle Stände oder deutliche Beschreibung aller rohen und verarbeiteten Naturprodukte, Kunst-Erzeugnisse und Handels-Artikel; sowohl zum Privatgebrauch für Kaufleute, Kommissionäre, Mäcker, Handwerker,*

Fabrikanten, Künstler, Landwirthe, Apotheker, Hausväter & Hausmütter als auch für Lehrer und Schüler in Handels-, Gewerb- und Realschulen. Schwäbisch-Gmünd: Verlag der Gebrüder Mach'schen Buchhandlung. <http://digital.slub-dresden.de/werkansicht/dlf/1581/5/0/> (Zugriff: 25. November 2016)

- Rezepa-Zabel, Heide, Hrsg. 2005. *Deutsches Warenbuch: Reprint und Dokumentation. Gediegenes Gerät fürs Haus.* Berlin: Reimer.
- Rosenthal, Edward C. 2005. *The era of choice: The ability to choose and its transformation of contemporary life.* Cambridge, MA: The MIT Press.
- Schmitt, Peter. 2004. Die „Schulkisten“ des Badischen Landesmuseums Karlsruhe: Ein Beitrag zur Behandlung des Themenfelds Gestaltete Umwelt im Kunstunterricht. In: *Wie wohnen. Von Lust und Qual der richtigen Wahl. Ästhetische Bildung in der Alltagskultur des 20. Jahrhunderts*, hg. von Beate Manske, 111-120. Ostfildern-Ruit: Hatje-Cantz.
- Surowiecki, James. 2004. *The wisdom of crowds: Why the many are smarter than the few and how collective wisdom shapes business, economies, societies and nations.* New York: Anchor Books.
- Ullrich, Wolfgang. 2013. *Alles nur Konsum: Kritik der warenästhetischen Erziehung.* Berlin: Wagenbach.
- Vincent, Julien. 2006. The moral expertise of the british consumer, c. 1900: A debate between the Christian Social Union and the Webbs. In: *The expert consumer. Associations and professionals in consumer society*, hg. von Alain Chatriot, Marie-Emmanuelle Chessel und Matthew Hilton, 37-51. Aldershot: Ashgate.
- Werkbundarchiv – Museum der Dinge Berlin und Imke Volkers, Hrsg. 2013. *Böse Dinge. Eine Enzyklopädie des Ungeschmacks.* Berlin: Werkbundarchiv – Museum der Dinge.

Bürger Kunde

Konsumkompetenz und Geschlechterpolitik vor dem Ersten Weltkrieg

Gudrun M. König

DOI 10.15501/978-3-86336-916-3_5

Abstract

Der Titel spielt mit den Begriffen Bürger Kunde auf zweierlei an: auf den Bürger als Kunden und Konsumenten sowie auf die Kunde und Kenntnis bürgerlichen Konsumverhaltens um 1900. Der Beitrag historisiert die Erziehung zur Konsumentenverantwortung. Zum einen geht es historisch um das Einkaufen als eine moralisierte bürgerliche Praktik. Zum anderen betrifft es die Vernetzungen von Konsum, Moral und Geschlechterpolitik. Kaufen und Kaufen lernen wird historisiert, Einkaufen als Praktik im Feld der Konsummoral abgesteckt und die Prägungen sozialer Konsumkompetenz sichtbar gemacht.

Dieser Beitrag erscheint unter der Creative-Commons-Lizenz: Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland | CC BY-SA 3.0 DE Kurzform | <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/> Lizenztext | <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/legalcode>

1 Einleitung

Nach langen Überlegungen, ob dem Titel das Begriffspaar „König Kunde“ oder „Bürger Kunde“ voranzustellen ist, fiel die Wahl auf die analytische statt auf die zeittypische Metapher. „König Kunde“ verweist auf Artikulationen und Praktiken der Konsumkritik zu Beginn des 20. Jahrhunderts: „Der Käufer ist der König der Wirtschaftsordnung, aber er ist ein Faulenzerkönig, der weder herrscht, noch regiert“ konstatieren Else Lüders und Felix Clauß, beide Mitglieder des Sozialbüros in Berlin, im Jahr 1913 in ihrem Heft über „Käufermoral“ (Lüders und Clauß 1913, 4). Heute ist der Slogan „König Kunde“ ein Rückzugsgebiet marketingtechnischer Kontroversen und ein tentatives Gütesiegel im Feldzug gegen den E-Handel.

„Bürger Kunde“ ist hingegen im Kontext von Konsumkompetenz zu lesen, historisiert die Konsumkritik und verknüpft sich mit den Überlegungen zum demokratischen Konsum (Sznajder 1999), zu einer „Politik mit dem Einkaufswagen“ (Baringhorst et al. 2007), zur Verbraucherdemokratie (Lamla 2013) und zum verantwortungsvollen Verbraucher (Bala und Schuldzinski 2015). Als Bürger der globalen Mediengesellschaft soll sich der Konsument „politische Handlungsrepertoires des Bürgers zu eigen machen und auch in seiner alltäglichen Konsumhandlung als Bürger (Consumer Citizen) agieren“ (Baringhorst et al. 2007, 8). Die Konsumentenmetaphern „Bürger“ wie „König“ zeugen jedoch auch von einem Konsumentenbegriff, der weder sozial noch geschlechterkulturell ausdifferenziert ist. Der gesellschaftlichen Vision der Gleichheit im Status Konsument wurde bereits historisch widersprochen. Diese Differenzierung hat sich erst spät mit der Frauen- und Geschlechterforschung in den 1970er-Jahren langsam durchgesetzt. Bis dahin wurde seit den 1920er-Jahren bei dem „Werben um die Gunst des Käufers, eigentlich um die Gunst der Hausfrau“ (Urban 1925, 8) die männliche Adressierung im Stil von „Der verkaufte Käufer“ (Menge 1973) bevorzugt und die Vergeschlechtlichung der Konsumsphäre meist ignoriert.

Aktuell verbinden sich die Pole dieser Diskussion zwischen Konsum als Politik und Politik im Konsum kulturtheoretisch mit den „valuation studies“ und den Diskursen der Nachhaltigkeit. Die Aufmerksamkeit richtet sich auf eine Wert-

orientierung, die sich im sozialen Handeln artikuliert und nicht mehr auf eine dem sozialen Handeln vorgeschaltete normative Wertorientierung ausgerichtet ist (Haywood et al. 2014, 77). Kurz gesagt geht es in diesem Beitrag um die Geschichte der Konsumkompetenz als kulturelle Praxis.

Konzentriert auf die frühen Jahre der Konsumgesellschaft vor dem Ersten Weltkrieg werden vier Handlungsfelder beleuchtet: Verantwortung und Kompetenz; Konsumgeschichte und Sozialreform; Moral als kulturelle Praxis und die frühe Internationalisierung der Konsumenten.

2 Verantwortung und Kompetenz

Konsumentenverantwortung und Konsumkompetenz sind aktuelle Schlagwörter, die in Debatten über Ökologie und Nachhaltigkeit die Rolle der Käufer und Käuferinnen thematisieren und deren Mitverantwortung einklagen. Seit dem Jahr 2007 erarbeitet die Beratungsagentur Trendbüro im Auftrag des Einzelhändlers Otto alle zwei Jahre eine Studie zum ethischen Konsum (Otto-Trendstudie 2007). Wurde im Jahr 2007 noch aus Sicht der Konsumenten konstatiert, erst komme die Ästhetik, dann die Ideologie (Konsum-Ethik 2007), so wird der Bericht des Jahres 2013 vom Auftraggeber kommentiert, die Konsumethik sei im Alltag angekommen und verknüpfe sich mit Lebensqualität (Otto Group 2013). Neuerdings jedoch wird das Einkaufen zwischen Verantwortung und Kompetenz zu einem der größten Stressfaktoren im Alltag deklariert (vgl. Kläsgen 2017).

Kulturwissenschaftlich werden diese Diskussionen im Kontext der Verantwortung in hochkomplexen Gesellschaften seit Ende der 1990er-Jahre untersucht (Priddat 1998; Stehr 2007; Heidbrink et al. 2011). Mit der Publikation der „Europäischen Konsumgeschichte“ (Siegrist et al. 1997) und der Frankfurter Ausstellung „Shopping“ (Grunenberg und Hollein 2002) ist das Einkaufen vom hedonistischen Vergnügen bis zum künstlerischen Protest verstärkt ins Visier wissenschaftlichen Nachdenkens geraten. Nicht nur zahlreiche Konsumgeschichten sind seither erschienen, auch das „Habenwollen“ (Ullrich 2006)

wurde theoretisiert und insbesondere das Einkaufen als praxeologischer Anteil des Verbraucherverhaltens historisiert. Damit schließt die deutschsprachige Forschung nunmehr international auf (Klaffke 2003; Paquet 2003), auch wenn es hier eine Sozialgeschichte des Einkaufens erst in Ansätzen gibt (Langer 2013; Lummel und Deak 2005).

Der folgende Beitrag sondiert die Erziehung zur Konsumentenverantwortung vor dem Hintergrund des Deutschen Käuferbundes, gegründet im Jahr 1907 infolge internationaler Verflechtungen einer Käufererziehungsbewegung. Dabei steht die historische Verbindung von Konsummoral, Praktiken und Geschlechterpolitik im Mittelpunkt des Interesses. Während international die Käuferligen gut untersucht wurden, sind insbesondere Studien aus und über Deutschland, Österreich und die Schweiz zurückhaltend in Bezug auf die Organisationsgeschichte und die Netzwerke der Akteure und Akteurinnen.

Konsumkompetenz meint hier jedoch mehr als demonstrative Kaufentscheidungen vor dem Hintergrund politischer Überzeugungen. Vielmehr geht es um Wissensformate und Handlungsweisen, die sich historisch mit dem Konsum von Waren und auf spezifische Weise mit dem Geschlechterregime verbunden haben. „Die Verwobenheit und das Zusammenwirken verschiedener Differenzkategorien“, wie das Stefan Paulus formulierte, ist bei der „Korrespondenz der Geschlechterverhältnisse mit ökonomischen und politischen Regulationsformen“ mitzudenken (siehe Paulus 2012, 15-16).

Konsumieren lernen, so die erste These, geht dem Massenkonsum voraus. Aktuelle Studien wie etwa von Lydia Langer über die „Revolution im Einzelhandel“ (Langer 2013) sind ein Gewinn in Hinblick auf die Analyse des transatlantischen Wissenstransfers und auf die Handelsgeschichte, sie orientiert sich jedoch wirtschaftshistorisch eng an der Chronologie ihres Gegenstandes, sodass sowohl im Hinblick auf transatlantische Prozesse wie auch auf Wissensbestände der Vorlauf mit den 1920er-Jahren zu kurz gegriffen scheint. Erweitert man den retrospektiven historischen Radius bis zum Ende des 19. Jahrhunderts, dann können Konsumgeschichte und Geschlechtergeschichte nicht auseinanderdividiert werden.

Insofern wird eine zweite These verfolgt, nämlich dass Konsumkompetenz als Konsummoral bereits vor dem Ersten Weltkrieg etabliert war und ein Großteil

der rekonstruktiven Studien aktuellen Kategorisierungen erliegt, sodass etwa das Einkaufen zwischen Hausarbeit und ökonomischem Handeln rubriziert wird, zeitgenössisch hingegen Einkaufen im Problemfeld Soziale Arbeit und Sozialreform abgehandelt wurde (Schröder 2001, 309; Kerchner 1992, 257). Obgleich Anja Schüler den transatlantischen Dialog, die Frauenbewegung und die Sozialreform anhand der beiden Protagonistinnen Jane Addams und Alice Salomon untersucht (Schüler 2004), entgeht ihr sowohl die Bedeutung des Käuferbundes als auch Alice Salomons publizierter Vortrag „Die Macht der Käuferinnen“ (1902). Die historisch angemessene Kategorisierung Sozialer Arbeit gelingt nur, wenn Kauflernen historisiert und Konsummoral als kulturelle Praxis verstanden wird.

3 Konsumgeschichte und Sozialreform

Die Beziehungen zwischen Konsumgeschichte und Sozialreform gehören weder zu den Standards der Geschlechter- noch zu denen der Konsum- oder Sozialreformgeschichte. Sie wären auf die Frage zu konzentrieren, welcher Stellenwert gesellschaftlich dem Konsum zugesprochen wurde. Unter Konsum wird hier einerseits das Einkaufen – als notwendige Ergänzung der Hausarbeit mit Wissensbeständen wie Herstellungsmodalitäten, Waren- und Materialkenntnis – verstanden. Andererseits werden aber auch ästhetische Kriterien, Freizeit, Freiraum und Vergnügen mit den entsprechenden Diskursen, Praktiken und Wissensformen einbezogen.

Die New Yorker Konsumentenliga (Consumers' League), Vorbild für die europäischen Käuferligen, sah sich unmittelbar als Beitrag zur Sozialreform; rezipiert wurde dies in Deutschland seit den 1890er-Jahren (Sklar et al. 1998, 127). In Paris wurde im Jahr 1902 die erste Käuferliga in Europa gegründet, danach folgten die Schweiz (1906) und im Jahr 1907 Deutschland. Mitglied waren prominente Vertreterinnen der Sozialreform; das Büro wurde beim Verein für Sozialpolitik eingerichtet. Auch wenn viele Frauen Mitglieder waren, so ist das publizistische Umfeld ebenfalls von männlichen

Autoren bedient worden. Die sozialen Voraussetzungen und Konsequenzen des Konsumierens wurden intensiv rezipiert, debattiert und durch wissenschaftliche Untersuchungen begleitet. Kernpunkt aller nationalen Ligen war die gemeinsame Formel „Wer lebt, muß kaufen; Wer kauft, hat Macht; Und Macht verpflichtet“ (siehe König 2009, 315). Im Jahr 1909 gab es gut 400 Mitglieder in mehreren Ortsgruppen in Deutschland; da es aber auch affilierte organisatorische Mitgliedschaften gab, erhöht sich die Mitgliedszahl auf gut 25.000 Personen im zweiten Jahr nach der Gründung (Sklar et al. 1998, 128). Im Jahr 1908 wurde in Wien die österreichische Konsumentenliga ins Leben gerufen, über die Gisela Urban in einem Vortrag berichtet (Mitteilungen 1908). Die Liga war lokal beziehungsweise national spezifisch wie alle anderen Ländervertretungen. Sie orientierte sich in Schriften und Texten sowohl an dem US-amerikanischen Vorbild als auch an den Texten und Schriften der Diskussion in Deutschland.

4 Moral als kulturelle Praktik

Material, Form und Funktion, diese Triade der qualitätsrelevanten Bestimmung der Dinge vom Deutschen Werkbund permanent propagiert, wurde im Zeitalter industrieller Machbarkeit und Reproduzierbarkeit über den Käuferbund und die Schriften aus seinem Umfeld popularisiert. Irma Wolff, die Vorsitzende des Verbandes für Deutsche Frauenkleidung und Frauenkultur, und Wolf Dohrn, der erste Sekretär des Werkbunds, forderten bereits vor dem Ersten Weltkrieg eine „Ausbildung der Frau als Konsumentin“. Diese Ausbildung solle ihr die „Kenntnis der gegenwärtigen Techniken, die Kenntnis der Materialien und der Materialverarbeitung sowie ein Verständnis für die Form des Gebrauchsgegenstandes und seinen Gebrauch“ vermitteln (Wolff 1912/13, 750). Eine „warenästhetische Erziehung“ sollte die Ausbildung als Konsumentin grundieren, da sie als Käuferin das Wirtschaftsleben beeinflusse und zwischen Handel und Verbrauch vermittele; der deutsche Käuferbund mit seiner ethisch-sozialen Orientierung sei eine der wenigen Konsumentenorganisationen (siehe Wolff 1913, 394 u. 397).

Zeitgenössisch wurde der Käuferbund als Ergänzung des Werkbundes verstanden, die sich beide mit ethischen Forderungen an Produzenten und Konsumenten für eine sozial verträgliche Qualitätsproduktion einsetzten (Pabst 1910, 116-117). Integriert waren Argumente nachhaltiger Produktion, Transparenz der Herstellung, arbeitnehmerfreundliche Arbeitsbedingungen im Handel und ein angemessenes Verbraucherverhalten. Die „praktische Ästhetik“ als eine Erziehung durch Anschauung sollte die Grundlage bilden, um „kulturell bei den Einkäufen vorzugehen“, denn speziell die Hausfrauen hätten Einblicke in das gewerbliche Leben nötig (Wolff 1912/13, 752). Kurzgefasst sagt die Wolffsche Analyse, Konsumptionsprobleme seien ästhetische Probleme und durch eine soziale, moralische Politik des Einkaufs zu lösen. Die Publizistin Dorothea Staudinger reagiert auf diesen Artikel mit der Frage, ob Hausfrauengruppen und Frauenvereine zu gründen seien, die das Kaufen im Industriezeitalter lehrten. Die dem Sozialismus nahestehende Staudinger bemerkt, es gebe keine von der Frauenbewegung allein getragene Käuferorganisation, sondern nur die Ortsgruppen des Käuferbundes, der die soziale Verantwortlichkeit betone. Davon setzt Staudinger den Wolffschen Vorschlag ab, denn diesen verstand sie als Empfehlung „zum eigenen Vorteil und zum sozialen Nutzen das Kaufen und Konsumieren zu lernen“, wobei die ästhetische Frage Vorrang habe (Staudinger 1913/14, 83). Staudinger sieht dagegen das „Konsumtionsproblem“ zugleich auf soziale und wirtschaftliche Fragen bezogen und differenziert zwischen dem Kaufen der „Hausfrauen aller Stände“ und dem der „abgehetzten Arbeiterfrau“ (Staudinger 1913/14, 82). Sie befürchtet mit einem einseitigen Vorzug der „praktischen Ästhetik“ eine soziale Verfestigung in jene Gruppen, die sich Qualität leisten könnten und in jene, die auf Schund angewiesen seien (Staudinger 1913/14, 84). Die Frauen, die sich öffentlich mit dieser Problematik auseinandersetzten, gehörten zumeist zur Generation der ersten Studentinnen, die partiell noch in der Schweiz studiert hatten und sich häufig langfristig lokalpolitisch und publizistisch betätigten.

Die Argumentationen im Namen der Konsumentin waren zweischneidig: Zum einen dienten sie dazu, die öffentliche Rolle der Frau zu stärken, und im Nachweis ihrer wirtschaftlichen Bedeutung ein Mehr an Rechten, Bildung und Teilhabe einzufordern. Zum anderen konnte diese Positionierung dazu benutzt werden, mit dem Hinweis auf ihre öffentliche Bedeutung als Käuferin ihre marginale gesellschaftliche Stellung und ihren Hausfrauenstatus zu legitimieren.

5 Internationalisierung der Konsumenten

Die Analyse der Meinungen und Positionen zu Konsumfragen bekommen ein anderes Gewicht, wenn mitgedacht wird, dass sie von einer Organisation mitgetragen wurden, die sich national wie international als eine Liga der Konsumenten begriff. Die der Sozialdemokratie zugewandte Henriette Fürth war bestens informiert über den Käuferbund und die Käuferligen in den USA, in Frankreich und der Schweiz. Sie übernahm den Verhaltenskodex des Käuferbundes in Bezug auf die „Käuferpflichten“, weitete sie aber eigenständig aus. Angebot und Nachfrage vollzögen sich in den dem „kulturellen Stand einer Zeit angemessenen Formen“, diese gelte es, „im Sinne wirklicher Kultur zu ändern und zu bessern“ (Fürth 1917, 36). Nicht wenige aktive Frauen des Käuferbundes wie Gertrud Dyhrenfurth, Dorothea Staudinger und Henriette Fürth waren im Feld der Sozialen Arbeit aktiv. Für Henriette Fürth wie für Alice Salomon gilt, dass beide Autorinnen im Bereich der Geschichte der Sozialen Arbeit und der Frauenbewegung zwar rezipiert, dass aber ihre konsumtheoretischen Schriften in der relevanten Forschungsliteratur kaum oder nicht erwähnt werden (siehe Klausmann 1997, 142). Das bedeutet nicht nur konsumhistorisch, sondern eben auch für die Geschichte der Frauenbewegung als Bewegungsgeschichte eine Verengung der Perspektive.

Disparate Positionen und Mehrfachkodierungen widersetzen sich einer eindeutigen systematischen Einteilung der Käufererziehung in spezifische Lager der Kulturkritik vor dem Ersten Weltkrieg. Die Bewegung der Käufer mit der Erziehung zur Konsummoral füllt eine Zwischenposition von Sozial- und Kulturkritik im Programm der Reformbewegungen um 1900 aus (Krabbe 2001, 25). Käufererziehung changiert zwischen national und transnational, zwischen fortschrittlich und konservativ, vor allem aber war sie bürgerlich mit einem ausgeprägten sozialen Verantwortungsgefühl. Das kontradiktorische Mienenspiel des Käuferbundes wechselt im Zuge unterschiedlicher Protagonisten mit je eigenen Zielen: Stimmen wie von Wilhelm Bode, Goethe-Forscher und Antialkoholiker (Bode 1902) traten auf, um die amerikanische Konsumentenliga zu loben und zugleich gegen das Fremdländische in Deutschland zu wettern. Der Käuferbund Deutschland war weder ein linker, noch ein rechter Kapitalismusegner. Partiiell ist der Käuferbund Deutschland als sozialromantisch einzuschätzen, wenn in der Selbstdisziplinierung der Käufer und dem Schutz der Heimarbeit

die für ihn relevanten Lösungsstrategien liegen. In der Geschmackserziehung als Käufererziehung ergeben sich Berührungen von Werkbund, Käuferbund und der kulturreformatorischen Vereinigung Dürerbund, die zu situativen Koalitionen und der gegenseitigen Unterstützung ihrer Ziele führten.

Die Arbeit des Käuferbundes war zweigeteilt zwischen Käufererziehung und Unternehmererziehung, wozu die Inspektion von Arbeitsverhältnissen gehörte. Daneben war seine Hauptaufgabe die Öffentlichkeitsarbeit im Namen der Konsumenteninteressen. Seine argumentative Bändigungsmechanik von Erziehen und Verantwortung im Zusammenhang von Ethik, Moral und Ästhetik bedeutete, eine paternalistische Zählungs- und Reparaturinstanz für die Auswüchse der Hochindustrialisierung anzubieten. Der Käuferbund in seiner doppelten Habachtposition, weder die „falschen“ Dinge, noch auf die „falsche“ Art zu kaufen, verband soziale Konsumkritik mit kultureller Konsumakzeptanz. Dem Käuferbund ist es gelungen, die Stellung der Konsumenten und die Bedeutung des Konsums zu popularisieren, dass er als Akteur weitgehend vergessen wurde, spricht nicht gegen, sondern für diese These der Veralltäglichen.

Für eine Unterstützung des Käuferbundes war eine organisatorisch enge Bindung keine Voraussetzung. Zahlreiche Protagonisten publizierten die Ideen des Käuferbundes, ohne im Vorstand oder im Beirat des Käuferbundes nachweisbar Mitglied zu sein. Der Käuferbund war sozialreformerisch aktiv, er wollte vor allem bürgerliche Frauen erziehen. Seine Regeln eines „richtigen“ Einkaufens zur Entlastung der Verkäuferinnen und Verkäufer, zur Vermeidung von Kinderarbeit und zur Förderung der Nachhaltigkeit allerdings sollten für alle Konsumenten gelten. Der Käuferbund versuchte, das Einkaufsverhalten in den Katalog bürgerlicher Pflichten zu integrieren. Er war eine hybride Organisation zwischen Kultur- und Sozialreform.

6 Fazit

Für die Erziehung der Konsumentinnen und Konsumenten vor dem Hintergrund der Arbeit des Käuferbundes ergeben sich drei Schlussfolgerungen:

1. Der Käuferbund Deutschland belegt eine überkonfessionelle und länderübergreifende Zusammenarbeit der Verbraucher vor dem Ersten Weltkrieg.
2. Er ist Indiz für eine Kulturreform, die mit Konsumkompetenz und Käufermoral der ökonomischen Systemgrundlage begegnen wollte.
3. Die Käuferligen sind Indizien für ein Konsumentenbewusstsein vor dem Ersten Weltkrieg und für die Genese der Konsumkompetenz.

Die Geschichte der Konsumkompetenz darf jedoch nicht als eine lineare Fortschrittsgeschichte missverstanden werden, an deren Ende heute etwa der überforderte Verbraucher oder die neue kompetente Verbraucherin stehen würden. Vielmehr gibt sie Auskunft über wenige Gemeinsamkeiten und viele Differenzen in Geschichte und Gegenwart des Verbraucherverhaltens. Geeint werden sie von Vorstellungen über Konsumieren als wirtschaftliches Handeln und von Wissensdefiziten der Verbraucher und Verbraucherinnen. Different jedoch ist die Rolle des Staates, die Perspektive auf globale Prozesse, Geschlechterpolitiken und insbesondere die Desillusion, das Verbraucherverhalten könnte die Wirtschaftspolitik nicht nur punktuell, sondern maßgeblich ändern. Es lässt sich daher nur eine Konsequenz aus der historischen Betrachtung ziehen, nämlich mehr Konsumentenaufklärung zu fordern und zu fördern. Die Vermittlung von Konsumkompetenz stellt eine politische Aufgabe dar, die nicht nur auf komplexe globale Strukturen zu reagieren, sondern die Dynamik wirtschaftlicher Verhältnisse mit ihren Auswirkungen auf das Verbraucherverhalten permanent zu reflektieren hat.

Literatur

- Bala, Christian und Wolfgang Schuldzinski, Hrsg. 2015. *Der verantwortungsvolle Verbraucher: Aspekte des ethischen, nachhaltigen und politischen Konsums*. Beiträge zur Verbraucherforschung 3. Düsseldorf: Verbraucherzentrale NRW. <http://www.verbraucherzentrale.nrw/bzv3>
- Baringhorst, Sigrid, Veronika Kneip, Annegret März und Johanna Niesyto, Hrsg. 2007. *Politik mit dem Einkaufswagen: Unternehmen und Konsumenten als Bürger in der globalen Mediengesellschaft*. Bielefeld: Transcript.
- Bode, Wilhelm. 1902. *Die Macht der Konsumenten*. 2. Auflage. Weimar: Wagner.

- Fürth, Henriette. 1917. *Die soziale Bedeutung der Käufersitten*. Jena: Gustav Fischer Verlag.
- Grunenberg, Christoph und Max Hollein, Hrsg. 2002. *Shopping: 100 Jahre Kunst und Konsum*. Ostfildern-Ruit: Hatje Cantz Verlag.
- Haywood, Gordon und Johan Nilsson. 2014. Valuation studies: A collaborative valuation in practice. *Valuation Studies* 2, Nr. 1: 71-85. http://valuationstudies.liu.se/issues/articles/2014/v2/i1/05/Haywood_Nilsson_VS142171.pdf (Zugriff: 30. April 2016).
- Heidbrink, Ludger, Imke Schmidt und Björn Ahaus, Hrsg. 2011. *Die Verantwortung des Konsumenten: Über Markt, Moral und Konsum*. Frankfurt am Main: Campus.
- Kerchner, Brigitte. 1992. *Beruf und Geschlecht: Frauenberufsverbände in Deutschland, 1848–1908*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Klaffke, Pamela. 2003. *Sprees: A Cultural History of Shopping*. Vancouver: Arsenal Pulp Press.
- Kläsgen, Michael. 2017. Entspannt Euch! *Süddeutsche Zeitung* (2. Januar).
- Klausmann, Christina. 1997. *Politik und Kultur der Frauenbewegung im Kaiserreich: Das Beispiel Frankfurt am Main*. Frankfurt am Main: Campus.
- König, Gudrun M. 2009. *Konsumkultur: Inszenierte Warenwelt um 1900*. Wien: Böhlau.
- Konsum-Ethik. 2007. Trend ist, sich zu verwöhnen statt die Welt zu verbessern. *Das Handelsblatt* (19. März). <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/management/strategie/konsum-ethik-trend-ist-sich-zu-verwoehnen-statt-die-welt-zu-verbessern/2784468.html> (Zugriff: 19. Februar 2014).
- Krabbe, Wolfgang R. 2001. Die Lebensreformbewegung. In: *Die Lebensreform: Entwürfe zur Neugestaltung von Leben und Kunst um 1900*. Bd. 1, hg. von Kai Buchholz, Rita Latocha, Hilke Peckmann und Klaus Wolbert, 25-29. Darmstadt: Haeusser media.
- Lamla, Jörn. 2013. *Verbraucherdemokratie: Politische Soziologie der Konsumgesellschaft*. Berlin: Suhrkamp.
- Langer, Lydia. 2013. *Revolution im Einzelhandel: Die Einführung der Selbstbedienung in Lebensmittelgeschäften der Bundesrepublik Deutschland, 1949-1973*. Köln: Böhlau.
- Lüders, Else und Felix Clauß. 1913. *Käufermoral: Der Schutz der Angestellten und Arbeiter und die Bestrebungen des Käuferbundes*. Jena: Gustav Fischer Verlag.

- Lummel, Peter und Alexandra Deak, Hrsg. 2005. *Einkaufen! Eine Geschichte des täglichen Bedarfs*. Berlin: Verein der Freunde der Domäne Dahlem e.V.
- Menge, Wolfgang. 1973. *Der verkaufte Käufer: Die Manipulation der Konsumgesellschaft*. Frankfurt am Main: Fischer.
- Mitteilungen des Frauenvereines „Diskutierklub“*, Nr. 1 (Februar 1908)
- Otto Group. 2013. Trendstudie. Lebensqualität. Konsumethik zwischen persönlichem Vorteil und sozialer Verantwortung. 4. Studie zum ethischen Konsum. <http://www.ottogroup.com/de/verantwortung/Dokumente/Trendstudie-zum-ethischen-Konsum.php> (Zugriff: 20. Mai 2016).
- Otto-Trendstudie. 2007. Konsum-Ethik. 14. März. <http://www.ottogroup.com/de/verantwortung/Dokumente/Trendstudie-zum-ethischen-Konsum.php> (Zugriff: 20. Mai 2016).
- Papst, Arthur, Hrsg. 1910. *Kunstgewerbeblatt. Kunstgewerbliche Rundschau*, NF 21, H. 6: 116-117.
- Priddat, Birger P. 1998. *Moralischer Konsum: 13 Lektionen über Käuflichkeit*. Stuttgart: Hirzel.
- Salomon, Alice. 1902. Die Macht der Käuferinnen. In: *Soziale Frauenpflichten: Vorträge gehalten in deutschen Frauenvereinen*. Bd. 1, von Alice Salomon, 113-136. Berlin: O. Liebmann.
- Schröder, Iris. 2001. *Arbeiten für eine bessere Welt: Frauenbewegung und Sozialreform 1890–1914*. Frankfurt am Main: Campus.
- Schüler, Anja. 2004. *Frauenbewegung und soziale Reform: Jane Addams und Alice Salomon im transatlantischen Dialog, 1889-1933*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Siegrist, Hannes, Hartmut Kaelble und Jürgen Kocka, Hrsg. 1997. *Europäische Konsumgeschichte – Zur Gesellschafts- und Kulturgeschichte des Konsums (18. bis 20. Jahrhundert)*. Frankfurt am Main: Campus.
- Sklar, Kathryn Kish, Anja Schüler und Susan Strasser, Hrsg. 1998. *Social justice feminists in the United States and Germany. A dialogue in documents, 1885-1933*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Staudinger, Dorothea. 1913/14. Käuferorganisation. *Die Frau. Monatsschrift für das gesamte Frauenleben unserer Zeit* 21: 82-87.
- Stehr, Nico. 2007. *Die Moralisierung der Märkte*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Sznaider, Natan. 1999. Der Konsum der Demokratie oder der demokratische Konsum: Für eine neue Bürgerlichkeit. In: *Internationale Politik und Ge-*

- sellschaft* 2, Nr. 4: 392-401. http://www.fes.de/ipg/ipg4_99/ARTSZNAIDER.PDF (Zugriff 30. April 2016).
- Ulrich, Wolfgang. 2006. *Habenwollen: Wie funktioniert die Konsumkultur?* Frankfurt am Main: Fischer.
- Urban, Gisela. 1925. Der Kampf um die einkaufende Hausfrau. *Neue Freie Presse. Morgenblatt* (11. Oktober): 8.
- Wolff, Irma. 1912/13. Konsumtionsprobleme der Gegenwart und die Frauenbewegung. In: *Die Frau. Monatsschrift für das gesamte Frauenleben unserer Zeit*, Nr. 20: 748-753.
- . 1913. Die wirtschaftsästhetische Erziehung der Frau. *Kunstwart und Kulturwart* 27, Nr. 18: 393-398. http://digi.ub.uni-heidelberg.de/diglit/kunstwart_kulturwart26_3 (Zugriff: 23. Dezember 2016).

Wenn Verbraucher streiken

Ein Überblick zu Rahmenbedingungen moralisierten Verbraucherverhaltens am Beispiel des Konsumboykotts zur Zeit des Deutschen Kaiserreiches

Martin Gerth

DOI 10.15501/978-3-86336-916-3_6

Abstract

Die Wahrnehmung von ‚Verbrauchermacht‘ sowie Formen moralischen Konsums erfolgt mithin entlang absoluter Kategorien – stark/schwach, erfolgreich/gescheitert. Ein Blick in die Geschichte moralisierten Verbraucherverhaltens – hier am Beispiel von Konsumboykotten zur Zeit des Deutschen Kaiserreiches – legt nahe, dieses Bild zu differenzieren. Aussagen zu Umfang und Wirkmächtigkeit moralisierten Verbraucherverhaltens kommen nicht umhin, dessen Prämissen und Variantenreichtum zu berücksichtigen.

Dieser Beitrag erscheint unter der Creative-Commons-Lizenz:
Namensnennung 3.0 Deutschland | CC BY 3.0 DE
Kurzform | <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/de/>
Lizenztext | <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/de/legalcode>

1 Einleitung

Das Bild von Konsumenten changiert heutzutage nicht selten zwischen zwei Extremen: Held einerseits und Opfer andererseits. Der Vorstellungen eines mündigen, aufgeklärten und politisch interessierten Verbrauchers (Stolle und Micheletti 2013) steht dabei des Öfteren der Eindruck von übervorteilten, verunsicherten und schutzbedürftigen Konsumenten gegenüber (Gabriel und Lang 2006, 112-133). Dabei ist weder die Erwähnung konsumentenseitiger Möglichkeiten zur politischen Einflussnahme noch deren ambivalente Beurteilung unbedingt ein Phänomen jüngeren Datums. Bereits 1917 etwa beschrieb Henriette Fürth, eine sozialdemokratische Frauenrechtlerin, die Einflusschancen von Verbrauchern ganz ähnlich:

„Der Käufer ist ein gar mächtiger Faktor in unserer Gesellschaftsordnung, und was kein Gesetz und keine Regierung fertig brächte, und wäre es die stärkste – die Käufer würden es spielend durchsetzen, wenn sie einig und entschlossen wären [...] [...] Man sieht [...] wie mächtig der Käufer ins soziale Leben eingreifen kann, wenn er entschlossen ist, seine Macht im Dienste des Guten wirklich nutzbar zu machen.“
(Fürth 1917, 4)

Drei Gedanken in diesem Zitat tauchen in den Debatten um moralischen Konsum beziehungsweise moralischen Verbraucherverhaltens mit einer gewissen Regelmäßigkeit immer wieder auf: Erstens werden Konsumenten als eine homogene Gruppe betrachtet. Qua ihres Konsumentendaseins werden ihnen dabei implizit nicht selten gemeinsame Interessen unterstellt, die für ihr Verhalten – gewissermaßen kollektiv verbindlich – handlungsleitend wären. Zweitens wird moralischer Konsum überwiegend als etwas Erstrebenswertes, etwas Gutes dargestellt. Um dieses abstrakte Gute aber tatsächlich zu erreichen, fehle es den Konsumenten wiederum – drittens – vor allem an Entschlossenheit. Sie würden demnach nicht so handeln, wie sie es eigentlich könnten und vor allem: sollten.

Auch in der jüngsten Vergangenheit scheint diese Interpretation keineswegs hinfällig. Im Frühjahr 2015 publizierte beispielsweise „Der Spiegel“ eine Zusammenstellung von konsumbezogenen Artikeln unter dem Titel „Moralischer Konsum. Warum es so schwer ist, als Kunde die Welt zu verbessern“ (Brauck und

Hawranek 2015). Sowohl in der Überschrift als auch in zahlreichen der gesammelten Artikel wiederholt sich das Bild von der Konsumentenschaft, die nach Gutem strebt und schließlich scheitert. Letzteres erscheint dabei zumeist als eine Folge mangelnder Organisationsfähigkeit beziehungsweise -bereitschaft.

Nun ist der Verweis darauf, dass die Einschätzung des Phänomens der ‚Verbraucher Macht‘ bereits in früheren Zeiten ambivalent ausfiel, an dieser Stelle kaum weiterführend. Je nach Standpunkt und möglichen Bewertungskriterien wird die Einschätzung der tatsächlichen Einflusschancen von Verbrauchern stets unterschiedlich ausfallen. Aus historischer Perspektive interessant scheint vielmehr das Unterfangen, die Erzählung eines homogenen Verbraucherkollektivs, dessen gute Anliegen letztlich scheitern müssen, zu differenzieren. Es gilt daher, einerseits die Vielfalt der Formen sowie andererseits die historischen Bedingungen moralisierten des Verbraucherverhaltens zu verdeutlichen. Ein solches Verbraucherverhalten war und ist nämlich keineswegs selbstverständlich. Im Gegenteil: Es kann als überaus voraussetzungsvoll verstanden werden. Die Verknüpfung von Moral und Markt war dabei nie allein ‚Aufgabe‘ von Verbrauchern, sie umfasste auch selten alle Verbraucher geschweige denn alle Märkte zu allen Zeiten. Zudem lässt sich die moralische Aufladung von Konsumhandlungen trotz möglicher Kontinuitäten und etwaiger historischer ‚Vorläufer‘ kaum als ein linearer Prozess beschreiben. Absolute und verallgemeinernde Aussagen verbieten sich daher. Darüber hinaus sollte die Moralisation von Märkten und Verbraucherverhalten auch nicht zwangsläufig als etwas ethisch ‚Gutes‘ verstanden werden: Nicht nur waren derartige Prozesse mithin selber Gegenstand von Moralisationen, auch die Einschätzung dessen, was jeweils unter ‚gutem‘ und ‚schlechtem‘ Konsum zu verstehen gewesen ist, war historisch durchaus variabel.

Um zu zeigen, welche inhaltliche Varianz die Moralisation von Verbraucherverhalten mithin aufweisen *kann* und zugleich, wie voraussetzungsvoll diese Prozesse waren und noch immer sind, richtet sich der Blick im Folgenden auf eine spezielle Verbraucherpraxis: den Boykott. Letzterer kann verstanden werden als verbalisierte Aufforderung an andere, auf den Erwerb bestimmter Produkte oder Produktkategorien zu verzichten. Boykotte stellen einen passenden Untersuchungsgegenstand dar: Sie bilden eine historisch kohärente Praxis, deren massenhafter Einsatz sich mindestens bis ins späte 19. Jahrhundert zurückverfolgen lässt. Mit der ihnen inhärenten Unterscheidung

zwischen erwünschtem und unerwünschtem Konsum lassen sie sich als Ausdruck und als eine Quelle moralisierten Konsumverhaltens verstehen. Hieran lassen sich die Prämissen soziomoralischen Verbraucherverhaltens sehr gut nachweisen.

Im Folgenden sollen insbesondere die Boykotte aus der Zeit des Deutschen Kaiserreiches in den Blick genommen werden. Nach einem kurzen Überblick zu den konsumhistorischen Grundlagen dieser Zeit folgt im Hauptteil die Betrachtung einer Auswahl von Faktoren, anhand derer sich die soziale Bedingtheit moralisierten Verbraucherverhaltens aufzeigen lässt. Der historische Rückgriff soll dabei als Methode dienen, generalisierte Aussagen zu moralisiertem Verbraucherverhalten – machtvoll einerseits, ohnmächtig andererseits – auch für die heutige Zeit zu hinterfragen. Hierauf wird im Fazit zurückzukommen sein.

2 Ein allgemeiner Überblick zu Konsum und Boykotten im Deutschen Kaiserreich

Auf die Frage, inwieweit für die Zeit des Deutschen Kaiserreiches von einer ausgeprägten Konsumgesellschaft gesprochen werden kann, gibt die geschichtswissenschaftliche Forschung unterschiedliche Antworten (Schramm 2012). So war die marktliche Durchdringung der Gesellschaft nur rudimentär vorangeschritten. Nicht nur war beispielsweise der Anteil an Subsistenzhaushalten in ländlichen Regionen noch immer hoch, auch der Zugang zu einzelnen Produktkategorien und Vertriebsformen erfolgte sozial hierarchisiert (Kleinschmidt 2008, 72–90). Hinweise für die Ausbildung eines ‚Konsumentenbewusstseins‘ in dieser Zeit finden sich nur vereinzelt. Auch eine spezifische Politik, die sich an Verbraucher richtete, kann allenfalls für die letzten Vorkriegsjahre festgestellt werden (Nonn 2009). Gleichwohl hatten Industrialisierung und

Urbanisierung einen massiven Anstieg marktbasierter Versorgung zur Folge – insbesondere im Bereich der Lebensmittelversorgung (Haupt 2003, 38-47).

Zur gleichen Zeit traten Verbraucher durchaus bereits als politische Akteure in Erscheinung, wurden Märkte mithin als Arenen zur Aushandlung soziomoralischer Anliegen in Anspruch genommen – zum Beispiel über Boykotte. In den Jahren zwischen 1890 und 1914 war diese Form des marktbasierten Aktivismus in Deutschland ein weitverbreitetes Phänomen. Boykotte waren fester Bestandteil der Aushandlung gesellschaftlicher Konflikte sowie des Kanons wirtschaftlicher Kampfmittel. Recht prominent waren beispielsweise die Boykotte von Brauereien. Zwischen 1905 und 1915 zeigten Brauereien im Deutschen Kaiserreich rund 1.380 Boykottierungen sowie den dadurch hervorgerufenen Minderabsatz von rund 1,3 Millionen Hektolitern Bier an.¹ Auch die Gründung eines gemeinsamen Boykottschutzverbandes Deutscher Brauereien im Jahre 1895 deutet auf die zeitgenössische Relevanz dieser Protestform hin (Busemann 1921, 121 f.). In anderen Bereichen des Lebensmittelhandels, beispielsweise im Bäckereiwesen, war ebenfalls ein vermehrtes Auftreten von Boykottaufrufen zu beobachten. Die sogenannte wilhelminische Epoche zwischen 1890 und 1914 lässt sich demnach als ebenso boykottaffin verstehen wie beispielsweise die 1990er-Jahre.

Ein wesentlicher Unterschied zur heutigen Zeit bestand indes darin, dass das Mittel Boykott um 1900 deutlich weniger gesellschaftlichen Rückhalt besaß. Das hing vornehmlich damit zusammen, dass Boykotte primär als ein Kampfmittel der organisierten Arbeiterbewegung wahrgenommen wurden. Entsprechend den zeitgenössischen klassenspezifischen Mustern politischer Auseinandersetzung firmierten Boykotte in der Berichterstattung der konservativen und bürgerlichen Presse unter dem Label ‚Sozialdemokratischer Terrorismus‘ (Heine 1908a). In ministeriellen Akten war zusätzlich vom „Boykottunwesens“² die Rede. Tatsächlich blieben sowohl die SPD als auch die freien Gewerkschaften die einzigen beiden Organisationen bis zum Ende des Deutschen Kaiserreiches, die Boykotte offiziell in ihr Strategierepertoire aufnahmen. Bereits

1 Die Zahlen stammen aus dem Jahresbericht des Deutschen Versicherungsschutzes für Brauereien über das 36. Geschäftsjahr vom 1. Oktober 1940 bis 30. September 1941. BArch, Koblenz, B 280 / 13107.

2 Für ein Beispiel vgl. „Akten betreffend das Boykottunwesen“. BArch, Berlin, R 1501 / 106816.

auf dem Parteitag 1890 in Halle, dem ersten nach Auslaufen des sogenannten Sozialistengesetzes, bezeichnete eine Resolution den Boykott als „eine unumgängliche Waffe für die Arbeiterklasse“ (SPD 1890, 216). 1908, auf dem Gewerkschaftskongress in Hamburg, folgte eine ähnliche Resolution der freien Gewerkschaften. Darin wurden Boykotte als „ein Hilfsmittel von großer Bedeutung“ bei Lohnkämpfen bezeichnet. „Der Massenkonsum der Arbeiterschaft“ könne, so die explizite Annahme, durchaus ein „ausschlaggebender Faktor“ sein (Generalkommission 1908, 43).

Unabhängig davon fand das Mittel des Boykotts auch jenseits dieser organisatorischen und politischen Grenzen großen Anklang. Zwar wurden entsprechende Verhaltensweisen angesichts der negativen Assoziationen nicht immer als ‚Boykotte‘ benannt. Doch fand der Aufruf zum Konsumverzicht in der Zeit des Deutschen Kaiserreiches vielfältig Anwendung – sei es im Rahmen einer sittlichen Käufererziehung (König 2009, 325-343), als konsumentenseitiger Protest gegen Preiserhöhungen (Rischbieter 2007, 38 f.) oder zur Erpressung von Wählerstimmen (Kühne 1994, 61 ff. 103-109).

3 Die Bedingtheit der Moralisierung von Konsum

In den beiden Vorkriegsjahrzehnten fand das Boykottphänomen eine weite Verbreitung. Daher eignete sich dieser Zeitraum mithin für weiterführende Betrachtungen. Allein mit dem Verweis auf die bloße Vielfalt von Boykottakten ist hiernach noch nicht viel gewonnen. Im Folgenden soll daher die Durchführung dieser Protestformen näher beleuchtet werden, um so einen differenzierteren Blick auf die Prämissen moralisierten Verbraucherverhaltens zu erkennen: Was bedingt moralisiertes Verbraucherverhalten? Wie ließen sich Verbraucher dazu bewegen, ihr Kaufverhalten nach soziomoralischen Kriterien auszurichten? Wo stießen derartige Moralisierungsbemühungen an ihre Grenzen? Die Dimensionen moralisierten Verbraucherverhaltens sollen dabei anhand dreier ausge-

wählter Schwerpunkte nachvollzogen werden: Organisation, Regulation und Zeitlichkeit.

3.1 Organisation

Bei der Betrachtung von Formen und Verbreitung des politischen oder sozialmoralischen Verbraucherverhaltens wird dessen aktivistische Komponente oftmals nicht ausreichend gewürdigt (Holzer 2006). Selbst unter der Prämisse sozial ‚eingebetteter‘ Märkte (Granovetter 1985; Beckert 2007) kann Konsum nicht per se als politisch ‚gerichtet‘ verstanden werden. Es bedarf im Gegenteil eines zusätzlichen Rahmens, innerhalb dessen bestimmte Produkte trotz ihrer generellen Verfügbarkeit als ‚unmoralisch‘ beziehungsweise ‚politisch unerwünscht‘ deklariert werden. Demnach kann es mitunter hilfreich sein, analytisch zwischen Konsumenten einerseits und ‚Boykottinitiatoren‘ andererseits zu unterscheiden. Es sind Letztere, die die Ziele und Anliegen, welche den Boykottaufrufen zugrunde liegen, definieren und verbalisieren. Sie hoffen auf Unterstützung eben dieser Anliegen und Ziele und versuchen dementsprechend, Konsumenten davon zu überzeugen, zumindest temporär Verzicht zu üben.

Blickt man beispielsweise auf den Berliner Bierboykott aus dem Jahr 1894, wird diese organisatorische Dimension moralisierten Verbraucherverhaltens überaus deutlich. Seinen Ausgang nahm der Konflikt in einer Rixdorfer Brauerei, als die angestellten Böttcher der Arbeit anlässlich der Feiern zum Ersten Mai fernblieben. Die nachfolgenden Aussperrungen der betroffenen Arbeiter beantwortet das lokale Gewerkschaftskartell, ein Zusammenschluss von ortsansässigen Gewerkschaften, mit einem Boykottaufruf gegen das Bier der Vereinsbrauerei Rixdorf: In Erweiterung des letztlich sehr begrenzten Betroffenenkreises wurden alle Berliner Arbeiter dazu aufgefordert, das dort gebraute Bier zu meiden (Blessing 1981). Bis dato unterschied sich der Fall kaum von ähnlich gelagerten Boykotten. Allerdings sollte der Konflikt mit rund acht Monaten Dauer nicht zu einem der am längsten seiner Zeit werden, sondern sich später auch zeitgleich gegen 32 Brauereien richten und zudem Anlass zur Gründung des erwähnten Boykottschutzverbandes geben. Zudem waren die ökonomischen Konsequenzen für betroffene Unternehmen nicht unerheblich, was sich zumindest am Beispiel der Aktiengesellschaften zeigen lässt (Oldenberg 1896, 285 f.).

Zu einer solchen Eskalation beigetragen hatte letztlich auch eine doppelte organisatorische Rückkopplung: So suchte zum einen die Rixdorfer Brauerei Unterstützung beim sogenannten Berliner ‚Brauereiring‘, eines Zusammenschlusses zahlreicher Brauereien der Stadt zur Abwehr von Arbeitskämpfen. Zum anderen sah sich die SPD-Führung nach weiteren Aussperrungen, angesichts von Provokationen durch die Brauereibesitzer und in Ermangelung fehlender Absprachen mit den Rixdorfer Arbeitern genötigt, ebenfalls in den Konflikt einzugreifen (Turk 1982). Auf diese Weise erreichte der Konflikt einen Grad an Bedeutsamkeit und öffentlicher Aufmerksamkeit, die weit über die Grenzen des Ursprungsortes hinausreichten.

Logistisch stellte die Umsetzung eines solchen Boykottbeschlusses indes eine ziemliche Herausforderung dar: Volksversammlungen mit mehreren Tausend Teilnehmern zur Abstimmung über den weiteren Verlauf mussten organisiert werden; der „Vorwärts“ richtete in fast jeder Ausgabe den Aufruf an die Arbeiterschaft, keinen Tropfen ‚Ringbier‘ zu konsumieren; Flugblätter wurden gedruckt und verteilt; die Einhaltung des Boykotts direkt vor Ort in den Lokalen überprüft: Ringbier verkaufende Lokale fanden sich auf einer monatlich aktualisierten schwarzen Liste wieder; die entlassenen Arbeiter und ihre Familien erhielten finanzielle Unterstützung; und schließlich mussten Verhandlungen mit den Brauereien geführt werden (Struve 1897). Die wichtigste Aufgabe der in solchen Fällen üblicherweise eingesetzten Boykottkommission bestand aber darin, Ersatz für die boykottierten Biere zu beschaffen. In Anbetracht der „Bedeutung des Biergenusses für die Ernährung der Arbeiter“³ konnten zunächst nur sieben der Ringbrauereien unter Boykott gestellt werden. Erst als ausreichend Bier aus Sachsen, Hamburg oder Bayern nach Berlin gebracht werden konnte, fanden sich alle Berliner Ringbrauereien unter Boykott. Den Initiatoren war dieses Dilemma durchaus bewusst: „[B]oykottiertes Bier wird desto leichter entbehrt werden, wenn anderes zur Verfügung steht“⁴

Auf einer rein praktischen Ebene war folglich ein gewisser organisatorischer Apparat Voraussetzung, um Märkte überhaupt wirkmächtig als eine Arena der Konfliktaustragung in Anspruch nehmen zu können. Im Falle von Brau-

3 Aufruf „Arbeiter! Parteigenossen!“ (17. Mai 1984). BArch 1501 / 106816, Bl. 10.

4 ebd.

ereiboykotten zur Zeit des Kaiserreiches galt das umso mehr, als der ‚reguläre‘ Bierkonsum der Arbeiterschaft nur über Umwege mit dem Ansinnen der Boykottinitiatoren und -organisatoren in Einklang zu bringen war. Verbraucherverhalten musste folglich erst zu einem moralischen Akt gemacht werden: Ohne eine entsprechende Rahmung, beispielsweise die permanente Erinnerung in Zeitungsannoncen, eine Überwachung durch Boykottposten oder etwa die Auflistung alternativer Bezugsquellen von Bier, bestand die Gefahr, dass das Boykottanliegen schlicht in Vergessenheit geriet. In dieser Hinsicht besaß die organisierte Arbeiterschaft insbesondere in größeren Städten zum einen den Vorteil einer sozio-ökonomisch und politisch vergleichsweise kohärenten Massenbasis. Dass Boykottaufrufe beachtet und eingehalten wurden, war daher vor allem in Stadtvierteln mit einem hohen Anteil an Arbeiterhaushalten recht wahrscheinlich – nicht zuletzt eines hohen Maßes sozialer Kontrolle (Lindenberger 1995, 20 ff. u. 37 ff.). Zum anderen erleichterten in Wahl- und Arbeitskämpfen erprobte Partei- und Gewerkschaftsstrukturen die zügige Umsetzung etwaiger Boykottbeschlüsse (Hertz-Eichenrode 1990, 229 ff.).

Vergleicht man diese Voraussetzungen beispielsweise mit nationalistisch motivierten Boykottaufrufen aus der gleichen Zeit, wie sie wiederholt gegenüber französischen Produkten formuliert worden sind, dann mangelte es diesen weniger an ideeller Unterstützung, sehr wohl aber an einem ausreichend organisatorischen Unterbau, um ihre Umsetzung zu forcieren. Die „Mahnru[f]e an die deutsche Hausfrau“ (Dix 1913), wie sie etwa in Form von Ratgeberliteratur publiziert worden waren, fanden in der tatsächlichen Konsumpraxis letztlich kaum Widerhall. Nur ein Jahrzehnt später wiederum, anlässlich der Besetzung des Ruhrgebietes durch französische und belgische Truppen 1923 sollte sich dieses Bild erheblich gewandelt haben: Lokale Organisations- und Überwachungsausschüsse gingen repressiv gegen Konsumenten und Verkäufer von französischen Produkten vor, die regionalen Handelskammern fungierten als Koordinationsstellen für nationalistische Boykottaufrufe. Wenngleich auch nur kurzfristig wirksam, verliehen diese Maßnahmen den anti-französischen Kampagnen letztlich wesentlich mehr Vehemenz (Krüger 2004, 243 f.). Die Moralisierung von Konsumhandlungen lässt sich demnach nicht allein über abstrakte Zustimmungswerte eruieren. Vielmehr bedarf die Inanspruchnahme von Märkten für die Verhandlung von soziomoralischen Anliegen letztlich umfassender organisatorischer Vorbereitungen.

3.2 Regulation

Zusätzlich zur organisatorischen Dimension erscheinen auch die ‚äußeren‘ Rahmenbedingungen moralisierten Verbraucherverhaltens von Relevanz, um das Phänomen hinreichend evaluieren zu können. Insbesondere die politisch-rechtliche Dimension gerät hierbei in den Blick, worauf die neuere Forschung zur Konsumgeschichte bereits völlig zu Recht hingewiesen hat (Trentmann 2016, 536 ff.). Hinsichtlich einer Boykottgeschichte erscheint diese Dimension aus zweierlei Perspektiven beachtenswert: Zum einen obliegt es gesetzgeberischen Gremien im Abstrakten sowie Instanzen der Strafverfolgung und Rechtsprechung im Konkreten, Kriterien für die rechtliche Legitimität der über Märkte verhandelten Anliegen zu definieren beziehungsweise durchzusetzen. Zum anderen ermöglicht der Blick auf staatliches Handeln Rückschlüsse darauf, wann moralisiertes Verbraucherverhalten als eine ‚Ausweichstrategie‘ in Ermangelung alternativer Vermittlungswege für bestimmte Anliegen verstanden wurde.

In der Zeit des Deutschen Kaiserreichs waren Konsumboykotte zumindest theoretisch nicht prinzipiell verboten. Dies entsprach der allgemeinen Rechtsauffassung, wirtschaftliche Unternehmungen als ‚Kampf‘ zu verstehen, denen kein gesonderter rechtlicher Schutz zuteilwerden musste (Schröder 1988, 431-442). Allerdings blieben die Möglichkeiten der Inanspruchnahme von Märkten zur Durchsetzung von politischen Interessen und soziomoralischen Anliegen de facto äußerst ungleich verteilt. Nicht zuletzt eine klassenspezifisch auftretende Justiz schränkte insbesondere sozialdemokratische und gewerkschaftliche organisierte Boykotte erheblich ein – durch Strafsenate stärker als durch Zivilsenate und von unteren Instanzen weitaus fantasievoller als vor dem Reichsgericht. Zahlreiche, mitunter einander widersprechende Urteile zu Boykottfragen deuten darauf hin, dass es kaum eine einheitliche Richtschnur zur Beurteilung derjenigen Mittel gab, die im Rahmen von marktbasierendem Aktivismus zum Einsatz kamen (Schröder 1988, 265-291).

Obschon betroffene Gewerbezweige zuweilen direkt an die Reichsregierung appellierten, ein strafrechtliches Verbot von Boykotten zu veranlassen⁵, scheiterten entsprechende Einschränkungsvorhaben. Als überaus problematisch

5 Petition des Reichsverbandes Deutscher Gastwirtsverbände an den Deutschen Reichstag. 6. Februar 1907. BArch, Berlin, R 1501 / 106818, Bl. 16-17.

für dieses Unterfangen erwies sich dabei nicht zuletzt die Differenzierung zwischen legitimen und illegitimen Formen moralisierten Verbraucherverhaltens. Im Zuge des Berliner Bierboykotts wurde beispielsweise eine Kommission von Ministerialbeamten aus Preußen und dem Reich eingesetzt, deren Ziel es war, eine gesetzliche Regelung zum Verbot von Boykotten zu finden. Im Verhandlungsprotokoll wurde ihre Aufgabe dabei wie folgt definiert: „durch eine Strafbestimmung die gemeinschädlichen Boycottfälle thunlichst umfassend zu treffen“. Zugleich sollten andere Boycottformen aber ausgenommen bleiben von einer etwaigen Strafgesetzänderung, gerade solche, die „zwar der äußeren Erscheinung nach dem strafwürdigen Boycott ähnlich, aber [...] weit harmloser und unschädlich sind, moralisch weniger verwerflich [...]“.⁶ Die Frage, welche soziomoralischen Anliegen öffentlich und über Märkte verhandelt werden sollten, blieb selber Gegenstand politischer Verhandlungen.

Dass auf diese Weise ein Weg gefunden werden sollte, ausschließlich Boykotte der organisierten Arbeiterbewegung zu treffen, vermag kaum zu überraschen. Weitaus aufschlussreicher ist daher auch die dem Protokoll beigefügte Liste mit Boycottformen, die weiterhin erlaubt hätten sein sollen. Von der strafrechtlichen Verfolgung ausgenommen bleiben sollten beispielsweise Boykotte gegen Brauereien wegen zu hoher Bierpreise. Weiterhin fanden folgende Sachverhalte in diesem Zusammenhang Erwähnung:

„die Aufforderung von Arbeitgebern an ihre Arbeiter, in bestimmten Wirtschaften, in denen Zeitungen gewisser Richtung gehalten werden, nicht zu verkehren [...]; sodann die allgemeine Aufforderung, in Lokalen mit weiblicher Bedienung oder in Theatern mit sittlich bedenklicher Aufführungen nicht zu verkehren, [...] Waaren in sog. Schleuderbazaren (sog. Ramschwaaren) oder bei Juden nicht zu kaufen, sich mit Artikeln ausländischen Fabrikats nicht zu versorgen [...]“.⁷

Bereits während der Zeit des Deutschen Kaiserreiches war folglich eine Vielzahl an Versuchen der Moralisierung von Verbraucherverhalten zu beobach-

6 Ergebnisprotokoll der „kommissarischen Beratungen über etwaige gesetzliche Maßnahmen gegen das Boykottunwesen“. Oktober 1984. BArch. Berlin, R 3001 / 2268, Bl. 12-29.

7 Ergebnisprotokoll der „kommissarischen Beratungen über etwaige gesetzliche Maßnahmen gegen das Boykottunwesen“. Oktober 1984. BArch. Berlin, R 3001 / 2268, Bl. 12-29.

ten. Hierin lag letztlich der Hauptgrund für das Nicht-zustande-Kommen eines gesetzlichen Boykottverbotes. Innerhalb dieses Spektrums wurde gleichwohl deutlich zwischen ‚guten‘ und ‚schlechten‘ Boykotten, also soziomoralische Anliegen, die einen Boykott opportun erschienen ließen und solche, für die das nicht galt, unterschieden. Antisozialistische, antisemitische, nationalistische sowie aus Sittlichkeitsüberlegungen heraus motivierte Boykotte waren dabei nicht nur Bestandteil tatsächlicher Verbrauchererfahrung, sie stellten zudem in den Augen staatlicher Autoritäten kaum ein Problem dar. Anhand dieses Beispiels dürfte daher ebenso deutlich zum Ausdruck kommen, dass die Beurteilung moralisierten Verbraucherverhaltens selber stets an zeitgenössische Wertvorstellungen geknüpft ist. Im Kleinen wiederholten sich derartige Aushandlungsprozesse auch jenseits des zentralen Konfliktes zwischen organisierter Arbeiterschaft und staatlichen Instanzen: So boykottierten insbesondere in ländlichen Gemeinden liberale und konservative Kreise Geschäfte, die jeweils von Vertretern anderer Parteirichtungen betrieben wurden (Klühs 1912, 162 ff.). Auch hierbei wurden Konsumententscheidungen hochgradig moralisiert beurteilt.

Interessanterweise führten die allgemeinen politisch-rechtlichen Restriktionen gegenüber der Sozialdemokratie mithin sogar zu einer Ausweitung der Boykottpraxis. Sehr eindrücklich lässt sich dies für den Kampf gegen das preußische Dreiklassenwahlrecht zeigen. Die ungleiche Gewichtung von Wählerstimmen anhand der Steuerleistung der Abstimmenden benachteiligte die sozialdemokratische Wählerschaft erheblich. Trotz vermehrter Stimmengewinne bei den Wahlen zum preußischen Abgeordnetenhaus erlangte die Partei lange Zeit keine Mandate (Kühne 1994, 26 ff.). Nachdem Petitionen und Demonstrationen zur Abschaffung des Dreiklassenwahlrechts unbeantwortet blieben, wurde in der Partei offen über den Einsatz konsumbezogener Strategien diskutiert – insbesondere über die Anwendung von Boykotten (Heine 1908b). Auf der Frauenkonferenz der Partei 1908 fasste Ottilie Baader, welche die zentrale Kampagne zur preußischen Unterhauswahl im selben Jahr geleitet hat, selbige wie folgt zusammen:

„[Wir] haben den kleinen Geschäftsleuten, die von den Arbeitergrochen leben, auf den Zahn gefühlt und sie gefragt, wem sie ihre Stimme geben wollen. Sagten sie, sie wollten für den Gegner stimmen, dann antworteten wir: Gut, dann seid ihr unsere Feinde, und wir werden unsere Kundschaft anderen zuwenden.“ (SPD 1908, 469).

Ausschlaggebend für die schrittweise Öffnung der Partei für Boykottstrategien dürfte unter anderem die Erkenntnis gewesen sein, dass die soziomoralische Aufladung von Konsum und damit die Indienstnahme von Märkten wirkmächtige Alternativen zu den bis dato erprobten Formen der Wahlbeeinflussung darstellten. Die Befürwortung von Boykotten als Wahlkampfstrategie bildete demnach eine weitere Eskalationsstufe in einer, seitens der SPD zunehmend als ausweglos empfundenen, Auseinandersetzung um das preußische Wahlrecht. Durch die konsumbasierte Desavouierung der öffentlichen Stimmabgabe sollten Verbraucher explizit als politische Akteure gegenüber einem Staat auftreten, der bis dato untätig geblieben war. Moralisiertes Verbraucherverhalten übernahm damit in gewisser Weise die Funktion einer politischen ‚Ersatzhandlung‘, welche über Märkte zum Ausdruck gebracht wurde.

3.3 Zeitlichkeit

Gerade der zuletzt erwähnte Aspekt der strategischen Neuausrichtung innerhalb der Sozialdemokratie verweist auf eine weitere Dimension moralisierten Verbraucherverhaltens – die Möglichkeit eines historischen Wandels. Äußerungen von Ottilie Baader und das Ausmaß der parteiinternen Unterstützung, auf welche die Initiative stieß⁸, wären nur wenige Jahre zuvor noch undenkbar gewesen. Vehement hatte sich beispielsweise Ignaz Auer auf dem Parteitag 1892 in Berlin gegen eine derartige Anwendung von Boykotten verwehrt: „Unter keinen Umständen aber darf der Boykott zu einem Mittel [...] werden zu dem Zwecke, [...] die äußere Bekundung einer politischen Meinung [...] zu erzwingen“ (SPD 1892, 220). Die tatsächliche Boykottpraxis wies schon bald über dieses Postulat hinaus. Mit Regierungsbeteiligung der SPD in der Weimarer Republik sowie der verfassungsrechtlichen Einbindung von Gewerkschaften in der Weimarer Republik wiederum wurden Boykotte zur Unterstützung von Arbeits- oder Wahlkämpfen mehr oder weniger obsolet. Zwar erneuerten sowohl Sozialdemokratie (SPD 1920, 314) als auch freie Gewerkschaften (Potthoff 1987, 346) formal frühere Boykottbeschlüsse, in der Praxis spielten derartige Strategien jedoch keine Rolle mehr.

8 „Vorwärts“. 2. Juni 1908. Der ‚Terror‘ der Genossinnen.

Historisch betrachtet, war die politische Inanspruchnahme von Märkten, war moralischer Konsum folglich alles andere als stabil. Gerade weil moralisiertes Verbraucherverhalten an organisatorische und politische Rahmenbedingungen geknüpft ist, darf der Wandel solcher Moralisationen nicht vernachlässigt werden: Die angeführten Beispiele verweisen dabei auf zeitlich begrenzte, eben endende Formen der Moralisierung von Verbraucherverhalten. Demgegenüber stieg die Zahl anti-französischer Kampagnen in der Weimarer Republik im Zuge der Rheinlandbesetzung massiv an. Auch antisemitische motivierte Boykotte wurden bereits vor 1933 mit einer im Kaiserreich noch nicht vorstellbaren Dynamik forciert (Ahlheim 2011, 53–240). Überblickt man noch längere Zeiträume, wird deutlich, dass auch diese Entwicklungen keineswegs dauerhaft Bestand hatte: Offen nationalistische oder antisemitische Boykottaufrufe stoßen außerhalb extremistischer Kreise auf breite Ablehnung. Demgegenüber lässt sich in jüngster Zeit eine Art Renaissance arbeitskampfbezogener Boykotte von Gewerkschaftsseite beobachten, wie etwa die Kampagne ‚Lidl ist nicht zu billigen‘ zeigt (Baringhorst, Kneip und Niesyto 2007).

Zur Analyse von moralisiertem Verbraucherverhalten scheint es daher nicht unerheblich, auf mögliche Vorläufer, einen Wandel in der Intensität von über Märkte verhandelten soziomoralischen Anliegen, das Wechselspiel zwischen diesen Anliegen und mitunter wiederkehrende Effekte von Moralisierungsbestrebungen zu verweisen. Bestimmte soziomoralische Anliegen traten und treten in gewissen Zeitabschnitten gehäuft oder zumindest signifikant deutlich im Verbraucherverhalten zu Tage. Diese Varianz und historische Variabilität moralisierten Verbraucherverhaltens lässt sich mithin im Sinne von volatilen ‚Moralisierungskonjunkturen‘ verstehen.

Je nach zugrunde gelegtem Betrachtungszeitraum lässt sich diese Volatilität unterschiedlich beschreiben. Neben den erwähnten langfristigen Wandlungsprozessen zeigen sich zugleich auch kurzfristigere Veränderungen innerhalb dieser Konjunkturen. Teilweise zeitigte moralisches Verbraucherverhalten auch nur vorübergehende Effekte. Dass etwa die Schultheißbrauerei beim Berliner Bierboykott 1894 noch als eines der zentralen Feindbilder der organisierten Arbeiterbewegung dargestellt worden war, schien spätere Werbeanzeigen des Unternehmens im Parteiorgan „Vorwärts“ nicht auszuschließen.⁹

9 „Vorwärts“. 7. Februar 1909.

In Anbetracht der Allgegenwärtigkeit von Bierboykotten während der Zeit des Deutschen Kaiserreiches kann man hierbei von ruhenden, allerdings jederzeit abrufbereiten Moralisierungsmustern ausgehen, zu deren ‚Aktivierung‘ es spezieller Kontextualisierungen bedurfte. Die Verknüpfung von moralischen und politischen Überlegungen mit Verbraucherverhalten war potentiell jederzeit möglich, ohne dass dies zugleich permanent geschah.

4 Fazit

Selbstverständlich können an dieser Stelle nicht alle Dimensionen moralisierten Verbraucherverhaltens eruiert werden. Zu denken wäre hierbei beispielsweise an die Bedeutung von Raumvorstellungen, etwa hinsichtlich der Entfernung von Bezugsquellen von Konsumgütern, soziale Faktoren mit Blick auf die Zugangsmöglichkeiten zu Märkten oder die geschlechtsspezifische Verteilung von Konsumhandlungen zu verschiedenen Zeiten. Deren Einbeziehung würde indes an den zentralen Schlussfolgerungen dieser Abhandlung kaum etwas ändern: Bereits ein cursorischer Blick in die Boykottgeschichte des Deutschen Kaiserreiches verdeutlicht, wie überaus voraussetzungsvoll und zugleich variantenreich soziomoralischer Konsum sein kann.

Zwar wäre es abwegig, direkte Rückschlüsse aus ‚der Geschichte‘ ziehen zu wollen, gleichwohl ist die Untersuchung durchaus geeignet, Skepsis gegenüber einer pauschalen Beurteilung moralischen Konsums hervorzurufen. Vorsicht geboten scheint einerseits vor einer allzu affirmativen Analyse moralischen Konsums. Die viel beschworene Moralisierung von Märkten (Stehr 2007) etwa darf weder als selbstverständlicher Automatismus geschweige denn als einheitlicher, gewissermaßen monolithischer Entwicklungspfad verstanden werden. Unter der Prämisse konjunkturähnlicher und pluraler Entwicklungspfade erscheint die Idee, Moralisierung von Verbraucherverhalten lasse sich als ein linearer, allumfassender, kontinuierlicher und vor allem auf Dauer angelegter Prozess verstehen, nicht adäquat. Konsum

zeichnet sich vielmehr auch in seiner soziomoralischen Aufladung durch Ungleichzeitigkeiten, Unterbrechungen und konjunkturelle Schwankungen aus (Trentmann 2008).

Dieser Umstand darf andererseits jedoch ebenso wenig dazu verleiten, das Phänomen komplett in Abrede zu stellen beziehungsweise für unwirksam zu erklären. Es kann folglich nicht darum gehen, ein spezifisches ‚Moralisierungsstadium‘ von Verbraucherverhalten zu entdecken, also die Frage nach einer absoluten An- oder Abwesenheit von Moral auf Märkten zu beantworten. Vielmehr muss eine hinreichende Analyse historischen und gegenwärtigen Verbraucherverhaltens danach fragen, wer welche Moralvorstellungen zu welchen Zeitpunkten mit welchen Handlungsweisen verknüpft. Moralisierung ist dabei nicht gleich Moralisierung – weder in der Praxis noch in ihrer ethischen Beurteilung. In diesem Zusammenhang wäre es angebracht, von einander ergänzenden, ablösenden, unterbrechenden, überdauernden Moralisierungskonjunkturen zu sprechen, anhand derer sich Verbraucher orientieren.

Literatur

- Ahlheim, Hannah. 2011. *„Deutsche, kauft nicht bei Juden!“: Antisemitismus und politischer Boykott in Deutschland 1924 bis 1935*. Göttingen: Wallstein.
- Baringhorst, Sigrid, Veronika Kneip und Johanna Niesyto. 2007. Wandel und Kontinuität von Protestkulturen seit den 1960er Jahren: Eine Analyse ausgewählter Anti-Corporate Campaigns. In: *Politik mit dem Einkaufswagen: Unternehmen und Konsumenten als Bürger in der globalen Mediengesellschaft*, hg. von Sigrid Baringhorst, Veronika Kneip, Annegret März und Johanna Niesyto, 109–35. Bielefeld: Transcript.
- Beckert, Jens. 2007. Die soziale Ordnung von Märkten. In: *Märkte als soziale Strukturen*, hg. von Jens Beckert, Rainer Diaz-Bone und Heiner Ganßmann, 43–62. Frankfurt am Main: Campus.
- Blessing, Werner K. 1981. Konsumentenprotest und Arbeitskampf: Vom Bierkrawall zum Bierboykott. In: *Streik: Zur Geschichte des Arbeitskampfes in Deutschland während der Industrialisierung*, hg. von Klaus Tenfelde und Heinrich Volkmann, 109–23. München: Beck.

- Brauck, Markus und Dietmar Hawranek, Hrsg. 2015. *Moralischer Konsum: Warum es so schwer ist, als Kunde die Welt zu verbessern*. Hamburg: Spiegel-Verlag.
- Dix, Artur. 1913. *Französischer Boykott – Deutsche Abwehr: Ein Mahnruf an die deutsche Hausfrau*. Krefeld: Hohns.
- Fürth, Henriette. 1917. *Die soziale Bedeutung der Käufersitten*. Jena: Gustav Fischer.
- Gabriel, Yiannis und Tim Lang. 2006. *The unmanageable consumer*. 2. Auflage. London: Sage.
- Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands. 1908. *Protokoll der Verhandlungen des sechsten Kongresses der Gewerkschaften Deutschlands: Abgehalten zu Hamburg vom 22. bis 27. Juni 1908*. Berlin: Verlag der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands.
- Granovetter, Mark. 1985. Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American Journal of Sociology* 91 (3): 481–510.
- Haupt, Heinz-Gerhard. 2003. *Konsum und Handel: Europa im 19. und 20. Jahrhundert*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Heine, Wolfgang. 1908a. Terrorismus. *Sozialistische Monatshefte* 14 (14): 847–52.
- . 1908b. Zur Frage der Machtmittel im Kampf ums Wahlrecht. *Sozialistische Monatshefte* 14, Nr. 7: 411–414.
- Hertz-Eichenrode, Dieter. 1990. Parteiorganisation und Wahlkämpfe der Sozialdemokratie in Berlin 1871-1918. In: *Der Aufstieg der deutschen Arbeiterbewegung: Sozialdemokratie und Freie Gewerkschaften im Parteiensystem und Sozialmilieu des Kaiserreichs*, hg. von Gerhard A. Ritter, 219–257. München: Oldenbourg.
- Holzer, Boris. 2006. Political consumerism between individual choice and collective action: Social movements, role mobilization and signalling. *International Journal of Consumer Studies* 30 (5): 405–15.
- Kleinschmidt, Christian. 2008. *Konsumgesellschaft*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Klühs, Franz, Hrsg. 1912. *Terror: Dokument über Terrorismus und Verruf im wirtschaftlichen und politischen Kampf*. Magdeburg: Pfannkuch & Co
- König, Gudrun M. 2009. *Konsumkultur: Inszenierte Warenwelt um 1900*. Wien: Böhlau Verlag.

- Krüger, Gerd. 2004. „Wir wachen und strafen!“: Gewalt im Ruhrkampf von 1923. In: *Der Schatten des Weltkriegs: Die Ruhrbesetzung 1923*, hg. von Gerd Krumeich und Joachim Schröder, 233–255. Essen: Klartext.
- Kühne, Thomas. 1994. *Dreiklassenwahlrecht und Wahlkultur in Preußen 1867-1914: Landtagswahlen zwischen korporativer Tradition und politischem Massenmarkt*. Düsseldorf: Droste.
- Lindenberger, Thomas. 1995. *Straßenpolitik: Zur Sozialgeschichte der öffentlichen Ordnung in Berlin 1900 bis 1914*. Politik- und Gesellschaftsgeschichte 39. Bonn: Dietz.
- Nonn, Christoph. 2009. Die Entdeckung der Konsumenten im Kaiserreich. In: *Die Konsumgesellschaft in Deutschland 1890-1990: Ein Handbuch*, hg. von Heinz-Gerhard Haupt und Claudius Torp, 221–231. Frankfurt am Main: Campus.
- Oldenberg, Karl. 1896. Der Berliner Bier-Boycott im Jahr 1894. *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich* 20 (1): 261–93.
- Potthoff, Heinrich. 1987. *Freie Gewerkschaften 1918-1933: Der Allgemeine Deutsche Gewerkschaftsbund in der Weimarer Republik*. Düsseldorf: Droste.
- Rischbieter, Julia L. 2007. Globalisierungsprozesses vor Ort: Die Interdependenz von Produktion, Handel und Konsum am Beispiel „Kaffee“ zur Zeit des Kaiserreichs. *Comparativ* 17, Nr. 3: 28–45.
- Schramm, Manuel. 2012. Konsumgeschichte, Version: 2. <https://docupedia.de/zg/Konsumgeschichte> (Zugriff: 9. Dezember 2016).
- Schröder, Rainer. 1988. *Die Entwicklung des Kartellrechts und des kollektiven Arbeitsrechts durch die Rechtsprechung des Reichsgerichts vor 1914*. Ebelsbach: Gremer.
- SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands). 1890. Protokoll über die Verhandlungen des Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands: Abgehalten zu Halle a. S. vom 12. bis zum 18. Oktober 1890. Berlin.
- . 1892. *Protokoll über die Verhandlungen des Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands: Abgehalten zu Berlin vom 14. bis zum 21. November 1892*. Berlin.
- . 1908. *Bericht über die 5. Frauenkonferenz am 11. und 12. September 1908 in Nürnberg*. Berlin: Vorwärts.
- . 1920. *Protokoll über die Verhandlungen des Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands: Abgehalten in Kassel vom 10. bis zum 16. Oktober 1920*. Berlin: Vorwärts.

- Stehr, Nico. 2007. *Die Moralisierung der Märkte: Eine Gesellschaftstheorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Stolle, Dietlind und Michele Micheletti. 2013. *Political consumerism: Global responsibility in action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Struve, Emil. 1897. *Der Berliner Bierboykott von 1894: Ein Beitrag zur Geschichte der sozialen Klassenkämpfe der Gegenwart*. Berlin: Carl Heymanns Verlag.
- Trentmann, Frank. 2008. „Kurze Unterbrechung - Bitte entschuldigen Sie die Störung“: Zusammenbruch, Zäsur und Zeitlichkeit als Perspektiven einer europäischen Konsumgeschichte. In: *Unterwegs in Europa: Beiträge zu einer vergleichenden Sozial- und Kulturgeschichte*, hg. von Christina Benninghaus, Sven O. Müller, Jörg Requate und Charlotte Tacke, 219–245. Frankfurt am Main: Campus.
- . 2016. *Empire of things: How we became a world of consumers, from the fifteenth century to the twenty-first*. London: Allen Lane.
- Turk, Eleanor L. 1982. The great Berlin beer boycott of 1894. *Central European History* 15, Nr. 4: 377–397.

Die Kehrseite des Fortschritts

Kritik an Zusatzstoffen und „Veredelungsindustrie“ in der Zwischenkriegszeit

Uwe Spiekermann

DOI 10.15501/978-3-86336-916-3_7

Abstract

Heutige Debatten über die gesundheitlichen Risiken von Zusatzstoffen und industrieller Lebensmittelproduktion sind Wiedergänger entsprechender Auseinandersetzungen in der Zwischenkriegszeit. Das sich durch die Vitamin- und Mineralstoffforschung rasch erweiternde wissenschaftliche Wissen um „richtige“ und „gesunde“ Ernährung rief damals zahllose Rückfragen hervor, sowohl innerhalb der etablierten Wissenschaft als auch durch alternative Außenseiter. Am Beispiel zeitgenössischer Publizistik behandelt der vorliegende Beitrag Debatten über Fehlernährung und „Gift“ in der Nahrung. Drei Themenfelder – Brotherstellung und Karies, Milchbestrahlung und Rachitis, Schönung von Lebensmitteln durch Farb- und Konservierungsstoffe – werden exemplarisch untersucht. Die historische Analyse verdeutlicht, dass ohne eine fundierte Rückfrage an Wissensproduktion und Debattenformationen auch heutige Verbraucherschutzarbeit Stückwerk bleibt.

Dieser Beitrag erscheint unter der Creative-Commons-Lizenz:

Namensnennung – Nicht-kommerziell – Keine Bearbeitung 3.0 Deutschland | CC BY-NC-ND 3.0 DE

Kurzform | <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>

Lizenztext | <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/legalcode>

1 Einleitung

Die Zeit zwischen dem Ersten und Zweiten Weltkrieg war durch beträchtliche Fortschritte im Wissen um die stoffliche Struktur der Lebensmittel und durch eine wachsende Verfügbarkeit künstlicher Kost gekennzeichnet. Verarbeitete Lebensmittel dominierten schon vor 1914 den Konsum, doch auf Grundlage der Vitamin- und Mineralstofflehren und verbesserter Prozess- und Konservierungstechnologien nahm ihre Bedeutung quantitativ und qualitativ weiter zu (Spiekermann 2017). Für die Experten in Wissenschaft, Unternehmen und staatlichen Kontrollinstanzen war dies Resultat ihrer Grundlagenforschung, ihrer Prozessoptimierung und ihrer Kontrollen. Gewerbliche Lebensmittelproduktion war für sie einerseits alternativlos, andererseits Teil einer „Veredelung“ der Rohwaren zu gesunden und schmackhaften Produkten (Ziegelmayr 1940, 322-323).

Doch diese von Expertensystemen vorangetriebene Zukunftsentwicklung war umstritten. Kritik kam erst einmal aus den eigenen Reihen. Der Naturbezug der Ernährungswissenschaftler verwies nicht nur auf Fragen des Könnens, also Grenzen des technologisch Machbaren, sondern auch auf solche des Dürfens, also die möglicherweise nicht absehbaren Folgen künstlicher Kost. Selbst hartgesottene Naturwissenschaftler wie etwa der Münsteraner Fettforscher Hans-Paul Kaufmann fragten: „Dürfen wir ohne Kenntnis dieser noch im Dunkel liegenden Zusammenhänge die naturgegebene Nahrung durch eine künstliche ersetzen?“ (Kaufmann 1944, 219) Die Mitte der 1930er-Jahre vom Rostocker Vitaminforscher Werner Kollath formulierte Parole „Laßt das Natürliche so natürlich wie möglich“ (Kollath 1937, 274) drückte diese innere Ambivalenz der Fachwissenschaftler aus: Sie verwies einerseits auf ein Ideal, schloss andererseits die Reihen gleich wieder mit dem strikten Hinweis auf die Realität. Befördert durch die Vitamin- und Mineralstofflehren etablierten sich seit Mitte der 1920er-Jahre nicht nur neue Teildisziplinen, sondern auch unterschiedliche Risikobewertungen. Objektiviertes Wissen war schon in der Zwischenkriegszeit kaum mehr auf einen widerspruchsfreien Nenner zu bringen.

Während dieser Jahrzehnte veränderten sich parallel die Grundlagen der Lebensmittelproduktion in den sich ausweitenden Wertschöpfungsketten. Schälen, Polieren und Sortieren – das mochten akzeptable Techniken sein, die

zeitaufwendige häusliche Mühsal verringerten. Doch galt dies auch für das Bleichen, Paraffinieren und Etuvieren selbst vieler Grundnahrungsmittel? Wie und wo waren die Grenzen zu ziehen? Die Zahl der Zusatzstoffe und Hilfsmittel nahm rasch zu, Lebensmitteldesign war schon damals fest etabliert. Ende der 1920er-Jahre wurden auch feinere Käsesorten, wie Camembert, Brie, Gervais, zunehmend aus Magermilch hergestellt. Bei Eierteigwaren schwand die Zahl der Eier, Honig enthielt auch Rübenzucker oder Stärkesirup, und reine Gewürze waren angesichts zahlloser werthaltiger Abfallstoffe keineswegs üblich (Beythien 1927, 392). Normierungen regelten und entschleunigten derartige Veränderungen, doch Verbraucherinteressen bedurften der Chemiker als Sachwalter. Diese Experten konnten zugleich erklären, warum längere Versorgungsketten und erhöhte Bequemlichkeit mehr Konservierungs- und Farbstoffe, Emulgatoren oder auch zusätzliche Vitamine erforderten.

Doch konnte man ihnen glauben? Den Verbrauchern wurde seit den 1920er-Jahren die Abhängigkeit von wissenschaftlicher Expertise zunehmend deutlich. Subjektives Wissen zumal der Hausfrauen bot vielfach noch Entscheidungsgrundlagen, doch die Zahl der Lebensmittel, die nach Herkunft und Aussehen einfach zu prüfen waren, nahm ab.

2 Umstrittenes Wissen: „Natur“ und „Chemie“ in der Publizistik

Mitte der 1920er-Jahre befand sich die tradierte Ernährungswissenschaft in der Defensive. Der Siegeszug der bis heute geltenden „Neuen Ernährungslehre“ schien unaufhaltsam und bestimmte Forschungsalltag und Zeitungsschlagzeilen. So diffus das Wissen um Mineralstoffe und die „neuen“ Vitamine auch war, andere Produkte und Ernährungsweisen schienen angeraten.

Mineralstoffe standen im Mittelpunkt alternativer Therapien und Ernährungslehren. Erstens drang die Biochemie vor, deren Präparate einer stets betonten

Entmineralisierung der Alltagskost begegnen wollten und die zugleich dem Ideal einer physiologisch determinierten stofflichen Harmonie im menschlichen Körper frönten (Hayn 1925). Zweitens ergaben Untersuchungen des Kasseler Arztes Max Gerson, dass eine salzfreie pflanzliche Diät die Tuberkulosetherapie erweitern konnte (Gerson 1929). Seine diätetischen Erfahrungen wurden durch die Mediziner Ferdinand Sauerbruch und Adolf Herrmannsdorfer überprüft und im Grundsatz bestätigt. Auch wenn spätestens 1928 klar wurde, dass die hochfliegenden Hoffnungen trugen, etablierten sich Diätetik und der Mineralstoffhaushalt als medizinische Forschungsfelder. Drittens schließlich gewann die sogenannte Säure-Basen-Therapie seit Mitte der 1920er-Jahre an Gewicht. Der Physiologe Ragnar Berg kritisierte vehement den Glauben an das tierische Eiweiß. Er verwies auf das dadurch geförderte Säureübergewicht im Stoffwechsel, das unbedingt durch Basen abgesättigt werden müsse, um nicht zur „Schlackenbildung“ im Körper zu führen (Berg 1931; Berg und Vogel, 1930). Stattdessen plädierte er für eine dominant pflanzliche Ernährungsweise mit viel Rohkost.

Herausfordernd war vor allem, dass die Vertreter der alternativen Therapien zumeist eine ordentliche akademische Ausbildung genossen hatten. Fragen nach der Position der Wissenschaft und verbindlichem Orientierungswissen für den Alltag blieben unbeantwortet, denn das ahnende Wissen machte vor allem bisher nicht bewusstes Unwissen transparent. Die Herausforderer spielten dabei geschickt mit den öffentlichen Medien – indirekte Folge ihrer Ausgrenzung durch Fachorgane –, und fanden insbesondere in zahlreichen Illustrierten und hauswirtschaftlichen Zeitschriften Resonanz. Stärker als für die Mineralstoffe galt dies für eine andere scheinbar urtümliche und natürliche Ernährungsweise, für die vitamin- und mineralstoffreiche Rohkost.

Auch hier waren es nicht Lebensreformer, etwa die Vertreter der Jungborner-nahrung, sondern der etablierte Berliner Hygieniker Ernst Friedberger, dessen Arbeiten zum sogenannten „Anschlagswert“ der Nahrung 1927/28 Schlagzeilen machten. Das Wachstum seiner Versuchsratten war scheinbar abhängig von der Dauer und Intensität des Kochens ihrer Kost: „Uebergarfutter“ ergab schwache Tiere, Rohnahrung dagegen kräftige Ratten. Friedbergers Arbeiten wurden zwar unmittelbar fachlich überprüft, Ergebnisse und Konsequenzen fundiert hinterfragt (Scheunert und Wagner 1927). Doch Begriffe und Deutungen etablierten sich.

Rohkost wurde damals zum öffentlichen Thema, der vielfach beschworene „Vitaminrummel“ um den später sogenannten „Rohkostfimmel“ (Schurian 1939/40, B44) erweitert. Auch wenn Lehren, wie die des Schweizer Arztes Maximilian Bircher-Benners, anfangs grundsätzlich infrage gestellt wurden, so belegten doch zahlreiche Studien die gesundheitliche Wirksamkeit von Rohkost. Dies führte in den 1930er-Jahren zu einem, auch unter Autarkieaspekten, funktionalen Kompromiss. Rohkost schien als diätetische Kost durchaus sinnvoll, nicht aber als Grundstock täglicher Kost (Spiekermann 2010). Alternative Lehren wurden aus dem von ihnen propagierten Lebenszusammenhang herausgerissen und auf die Bedeutung eines Segmentes reduziert. Rohkost wurde von einer „Weltanschauungssache“ (Eimer 1931, 181) zu einem fachwissenschaftlich handhabbaren Problem. Auf diese Art integrierte man die akademischen Außenseiter. Adaptionen alternativer Ansätze drangen derart isoliert auch in offizielle nationalsozialistische Ernährungsratschläge, in denen Rohkost einen festen, allerdings ergänzenden Platz hatte. In den HJ-Lagern war sie, ebenso wie das Bircher-Müsli, Standard.

Während Fachmediziner somit Kritiker vielfach einbanden und schließlich erledigten, waren die Auseinandersetzungen zwischen den Fachchemikern und ihren Kritikern unerbittlicher. „Chemisch“ erschien seit Mitte der 1920er-Jahre nicht mehr als Ausdruck von Naturbeherrschung und menschlichem Geist, vielmehr wurden „chemische“ Stoffe zunehmend kritisch eingeschätzt. Die Veredelungsindustrie schien Lebensmittel nur „mit Hilfe manches schleichenden Giftes“ (Veränderungen 1924, 183) herzustellen, wobei gerade Ärzte auf akkumulierende Wirkungen hinwiesen. Parallel zu den kontrovers und vielfach ablehnend geführten Debatten über die betriebliche Rationalisierung wandelte sich auch das Bild der Technik: „Man hatte geglaubt, die Natur überlisten zu können und ihre Gesetze durch die Fortschritte einer sogen. ‚Kultur‘ gegenstandslos zu machen“ (Schrickel 1934, Sp. 1). Künstliche Kost erschien als Bedrohung, gefördert von einer menschenfeindlichen, allein am Profit ausgerichteten Ernährungsindustrie.

Es waren vor allem drei Bücher, die auf erbitterten Widerspruch des chemischen Establishments stießen. Das erste stammte von dem New Yorker Nahrungsmittelchemiker Alfred W. McCann.¹ Das ursprüngliche „The Science of

1 Zur Einordnung in die US-Debatte vgl. Whorton 2000.

Eating“ betitelte Buch mutierte allerdings zu „Kultursiechtum und Säuretod. Vollernährung als Schicksalsfrage für die weiße Rasse“. Es war eine fulminante Kampfschrift gegen die vermeintliche Zerstörung des Nahrungswertes durch industrielle Fertigung einerseits, künstliche Zusätze andererseits. Ausgehend von einer einseitigen Mineralsalztheorie addierte McCann Fehlentwicklung zu Fehlentwicklung, sah eine vom Kommerz diktierte Industrie am Werke, die von einer teils gekauften, teils starrköpfigen Wissenschaft geschützt wurde. Entwertete Nahrung würde den „Rassenniedergang“ beschleunigen, wogegen nach McCann einzig eine „natürliche“ Lebensmittelproduktion und eine an Mineralstoffen und Vitaminen reiche Auswahl helfen könne. Die erste Auflage von 1922 wurde abseits der Lebensreformbewegung kaum rezipiert, doch das änderte sich 1927 mit der dritten Auflage (McCann 1927). McCann wurde zum Stichwortgeber von Dekadenzvorstellungen, die kapitalistischen Geist, technische Innovationen und chemische Zusatzstoffe als Entartungsprozess verstanden: Verrottung überall.

In der Aussage ähnlich, im Ton aber gänzlich anders gehalten war das 1928 erschienene umfangreiche Werk des pazifistischen Schweizer Mediziners Hans Balzli über „Kunst und Wissenschaft des Essens“ (Balzli 1928). Eine basische Ernährung bot auch hier den Heilsweg. Der Autor stellte systematisch die bestehenden physiologischen Gewissheiten infrage und feierte die neue Lehre als eine neue höhere Form von Wissenschaft. Das Buch bot durch seinen populären wissenschaftlichen Ton deutlich weniger Angriffspunkte als die aggressiven Wortkaskaden McCanns und führte zugleich die Praxis gegen die Wissenschaft ins Feld.

Den Reigen der Herausforderung komplettierte 1931 der Chemiker Curt Lenzner, der sich in den späten 1920er-Jahren intensiv mit der Vitaminforschung auseinandergesetzt hatte (Lenzner 1931). Nun warf er „Gift in der Nahrung“ auf den Markt, ein furioses Pamphlet gegen Zusatzstoffe und künstliche Verarbeitung, als dessen Gegenbild Vegetarismus und Lebensreformwirtschaft präsentiert wurden. Lenzner polemisierte gegen eine partielle Vernunft, die nicht durch Gier und Täuschungsabsichten, sondern durch miteinander nicht verbundene kleinteilige Veränderungen den „Weg zur allgemeinen Lebensmittel-Entwertung“ beschriftet. Insbesondere Städter schienen kaum Alternativen zu besitzen: „Man hat sich so an diese Ernährung gewöhnt, daß einem eine solche künstliche Bearbeitung gar nicht unnatürlich vorkommt“ (Lenzner

1933, 195). Lenzner bot damit nicht nur eine Theorie unbeabsichtigter Entartung, sondern legte aufgrund seiner chemischen Expertise auch die Finger in Problemfelder, die seitens der Experten sehr wohl kontrovers diskutiert wurden.

Doch auch die Chemiker zogen nun das Schwert: Heinrich Finke, Laboratoriumsleiter von Stollwerck, hielt reichsweit Vorträge in wissenschaftlichen Gremien, in denen er vor der „Entartung“ der Debatte warnte: „Der Mahnruf ‚Gift in der Nahrung‘ ist völlig unberechtigt; er gefährdet eine volkswirtschaftlich einwandfreie Ernährung, unterstützt asoziale und unsoziale Instinkte und ist als Grundlage geschäftlicher Werbung besonders verwerflich.“ (Heinen 1931). Schließlich koche auch die Reformwarenwirtschaft ihr naturreines Süppchen auf lodender Flamme, um auf Basis der neuen Sachbücher zu zeigen, wie man sich „vor der völligen Vergiftung durch die Unheilmittel der chemischen Hexenküche“ (Fincke 1932, 249) retten könne. Während die Mediziner die Kritiker vielfach erfolgreich integrierten, lehnten die Chemiker derartige strikt ab, da sie bei der Masse der Laien „Beunruhigung“ hervorrufen würden, ohne realistische Alternativen aufzuzeigen.

Es blieb nicht bei derartigen Verbalschlachten. Angesichts der wachsenden Kritik an Zucker und Kakao gründete beispielsweise der Verband deutscher Schokolade-Fabrikanten 1930 eine „Ernährungswissenschaftliche Zentralstelle“, deren Aufgabe es war, in Medien und Öffentlichkeit Informationen gegen die „Pseudowissenschaftler“ zu verbreiten und zugleich auf die Vorzüge der industriell produzierten Süßwaren hinzuweisen (Fincke 1934a, 27). Die Chemiker sahen sich in einem „Kampf, der ohne sachlichen Grund gegen ihre Erzeugnisse geführt wird“ (Fincke 1931, 389). Für die wissenschaftsbasierte Wirtschaft begann zu dieser Zeit ein Kampf um die Öffentlichkeit, der bis heute andauert.

Das NS-Regime schien Chemikern und Kritikern gleichermaßen neue Chancen zu bieten. Seitens der Wirtschaft wurde 1933 der „Ausschuß gegen Irreführung in Volksernährung und Publizistik“ gegründet, dessen Aufgabe nicht zuletzt war, „Ernährungspfuscher“ gegenüber staatlichen Instanzen zu denunzieren. Während pazifistische beziehungsweise sozialistische Lebensreformer verfolgt und ihre Organisationen verboten wurden, hieß es in der Fachpresse über die Kritiker: „Wir möchten empfehlen, sie einzusperren und die Presse nach dieser

Richtung der Ernährungslehre unter Zensur zu stellen“ (Raunert 1934, 150). Kritik galt als „falsch und blindes Muckertum, ohne Verständnis für menschliche Eigenschaften“ (Fincke 1933, 641), die Kritiker dagegen als „Fanatiker“, getrieben vom „Haß gegen die ‚Lebensmittel-Industriellen‘“ (Fincke 1934b, 100). Der Kampf um Wissen wurde hier zum Kampf auf Gedeih und Verderb.

Doch auch Teile der selbst gleichgeschalteten Lebensreformbewegung nutzten die NS-Bewegung für ihre Zwecke. Der 1933 in Nürnberg gegründete und 1935 in der Deutschen Volksgesundheitsbewegung aufgegangene „Kampfbund für Deutsche Gesundheits- und Rassenpflege“ agitierte gegen „jüdische Profitgier“, die für „deutsche“ Lebensmittelproduzenten ausgeschlossen wurde. Biologistische Ansätze gewannen bis 1935 rasch an Bedeutung.² Die Wissenskämpfe gingen auch und gerade innerhalb des polykratischen NS-Systems weiter, und die Alternativbewegung kam während der NS-Zeit erstmals im Massenmarkt an.

3 Schleichender Niedergang: Zivilisationspessimismus und Karies

Gemäß der 1884 durch den Robert Koch-Schüler Willoughby Miller entwickelten bakteriologischen Säuretheorie, resultierte Karies aus der Interaktion von Stoffen und Lebewesen. Zu Säuren verstoffwechselte Kohlehydrate greifen den Zahnschmelz an, entkalken ihn, Bakterien können dann in das Zahninnere eindringen, um dort schließlich ihr Zerstörungswerk zu verrichten. Die Millersche Theorie ermöglichte prophylaktische Maßnahmen, in Deutschland stand dabei eine andere Ernährung im Mittelpunkt. Schon vor dem Ersten

2 An einem gesundheitspolitischen Strategietreffen am 7. Dezember 1934, das als Keimzelle eines späteren „Forschungsführerrates“ dienen sollte, nahmen mit Ragnar Berg und Wilhelm Kraft Exponenten der wissenschaftlichen Lebensreformbewegung teil, die von Reichsärztführer Gerhard Wagner sowie dem Reichshauptstellenleiter Franz Wirz nachhaltig unterstützt wurden.

Weltkrieg wurde „Zahnfäule“ in ein kulturkritisches Niedergangsszenario eingebunden, getragen von der Alternativkultur der „Brotreformer“ oder aber einer eugenisch geprägten Sozialhygiene (Spiekermann 2001, 94-95). Professionalisierungsbestrebungen der erst seit den 1880er-Jahren auch universitär verankerten Zahnheilkunde, eine intensiviertere Gesundheitspflege nach den Menschenverlusten des Ersten Weltkrieges sowie die mit ansteigenden Rachitisziffern verbundenen Schädigungen des Gebisses machten derartige Vorstellungen dann mehrheitsfähig. Der Physiologe Gustav von Bunge brachte es auf den Punkt: „Die Menschen verfaulen bei lebendigem Leibe“ (Bunge 1925, 3).

Ähnliche Entartungsszenarien finden sich auch im Alkohol- oder Tabakdiskurs. Die Debatten über Karies unterschieden sich aber in zwei zentralen Punkten. Auf der einen Seite erweiterten anthropologische Forschungen an Gebissen aus Steinzeit und Mittelalter die kulturelle Optik bis zu den Anfängen der Menschheit: Die Konsequenz schien klar: „Wir müssen uns wieder artgemäß ernähren“ (Heine 1938, 53).

Auf der anderen Seite – und das macht den Fall so spannend – nahmen die Experten hier nicht Stellung gegen neuartige Produkte, etwa Branntwein oder Zigaretten. Karies, so ihre Aussage, hing vielmehr vorrangig mit der Veränderung des Grundnahrungsmittels Brot zusammen, wurde ferner durch erhöhten Zuckerkonsum gefördert. Schleichend, so die in unzähligen Zeitungs- und Zeitschriftenartikeln wiedergekäute Aussage, variiere die moderne Müllerei und die neuere Lebensmittelindustrie die Substanz der Nahrung. Ausländisches Getreide, zumal Weizen, verändere die Konsistenz der Alltagskost. Während die Wertschöpfung erhöht werde, sinke der Wert der angestammten Kost. Diese antikommerzielle Stoßrichtung findet sich insbesondere in mehreren breit rezipierten klinischen Studien von Schweizer Bergtälern, die zwischen dem Vordringen von Weißbrot und Zuckerwaren und dem Zahnverfall eine kausale Beziehung knüpften (Roos 1937).

Der Kariesdiskurs war modern, zielte nicht auf die Rückkehr zur Steinzeit, sondern in eine Zukunft, die aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt hatte. Es ging um eine neue Ordnung, um einen Ausgleich von Technik und Körper. Zwei Strategien wurden dabei propagiert und in Politiken umgesetzt: Erstens ging es um ein anderes, ein „natürliches“ Brot, das erst im hoch ausgemah-

lenen Roggen-, dann im Vollkornbrot gesehen wurde. Parallel wandten sich diese Experten – und mit ihnen zahlreiche populäre Schreiber – gegen die sogenannte Bleichung des Brotes. Vor dem Krieg verboten, war nach der Öffnung der Importmärkte in den 1920er-Jahren ein Drittel der deutschen Mehlproduktion gebleicht, nicht zuletzt, um mit dem hochfeinen amerikanischen Mehl konkurrieren zu können. Die Bleichstoffe wurden kontrovers debattiert: Chemiker schätzten die Risiken als tendenziell gering ein, viele Mediziner koppelten dagegen die nicht völlig zu beseitigenden Zusatzstoffe mit Krebs und Karies. Mit „Rücksicht auf sogenannte wirtschaftliche Belange“ (Wirz 1939, 33) blieb Mehlebleichung allerdings erlaubt. Helleres Brot war zugleich tendenziell weiches Brot; auch dies galt Teilen der Zahnärzteschaft als Risikofaktor für Karies. Moderne Ernährung implizierte ein hastiges Verschlingen von Nahrung, dieses wiederum schädige die Zähne und den Magen-Darm-Trakt. Essen war Arbeit am eigenen Körper, richtiges Essen Verpflichtung gegenüber der völkischen Gemeinschaft. Härte der Nahrung und Härte der Gesinnung waren unmittelbar miteinander verbunden. Künstliche Kost wurde abgelehnt, doch die Alternativen waren wissensbasierte und arbeitsintensive Lebensmittel. Vollkornbrot und hochwertige Obst- und Gemüsesorten erforderten schlicht eine bessere Ausbildung und verfeinerte Technik.

Die Überprüfung der bestehenden Kost wurde zweitens ergänzt durch eine systematische Prophylaxe. Sie erfolgte wagemutig, im klaren Bewusstsein nur begrenzter kausaler Wirkungsmechanismen in der Mundhöhle und im Zahnschmelz. Sie diente der Erhaltung der körperlichen Substanz der Mitglieder der Volksgemeinschaft, entsprechend verstand man die Zahnbürste als „Waffe im Kampfe“ (Heine 1938, 45).

Selbst an Versuchen, „deutsches“ Kaugummi einzuführen, ohne Zucker und hart, hat es nicht gefehlt. Gegen den vermeintlichen „Vernichtungsfeldzug gegen das Gebiß“, durch „Unwissenheit und Mode“ (Bauer 1936/37, B654) setzten Gesundheitsexperten Volksaufklärung mittels Vorträgen, Broschüren, Filmen, Ausstellungen und mobiler Propaganda-Kraftzüge. Insbesondere durch den Ausbau der Schulgesundheitszahnpflege beziehungsweise einschlägiger Behandlungen im Rahmen der Hitlerjugend gelang es, die Kariesraten moderat zu verringern. Verantwortungen schienen klar: „Der Zahnarzt der Wegweiser, der Werbefachmann der Wegbereiter, das Volk der Wegbeschreiter“ (Heine 1938, 41). Die Erfolge blieben jedoch begrenzt.

4 Bestrahlte Milch: Rachitisbekämpfung im Widerstreit

Rachitis ist eine durch Vitaminmangel verursachte Störung im Kalzium- und Phosphorstoffwechsel. Das ins Auge springende Resultat sind: Knochendeformationen, meist der Extremitäten oder des Brustkorbes, sowie allgemeine Entwicklungsrückstände. Die Mangelernährung im Ersten Weltkrieg ließ die Rachitisstatistik nochmals steigen, fast die Hälfte aller Säuglinge und Kleinkinder war davon betroffen. Als „natürliches“ Heilmittel wurde Lebertran genutzt, das die Symptome allerdings nur lindern konnte. Rachitis galt rasch als Avitaminose, als Vitamin-D-Mangelkrankheit. Doch solange der wirkende Stoff nicht präzise benannt und isoliert werden konnte, war an Therapien und Heilung nicht zu denken. Konkurrierende Milieu- und Vererbungs-, Kalk- und Lichtmangeltheorien blieben entsprechend weiterhin relevant.

Genau auf einem solchen Seitenpfad gelang ein erster therapeutischer Durchbruch: Rachitis war nicht zuletzt eine saisonale Krankheit der Unterschichten. 1919 experimentierte ein Außenseiter, der Berliner Kinderarzt Kurt Huldshinsky, mit Quarzlampen. Er stellte fest, dass eine solche Lichttherapie Rachitis heilte, wenn die Kinder über vier bis sechs Wochen regelmäßig einer Höhensonne mit ultraviolettem Licht ausgesetzt waren. Der Nachteil dieser sogenannten direkten Therapie waren ihre Kosten. Nur bürgerliche Haushalte konnten sich die teuren Apparate leisten, die Krankenkassen zahlten nur bei schweren Fällen. Forderungen einer allgemeinen Pflichtbestrahlung der Kinder scheiterten aber auch an der hohen Erkältungsgefahr, den über Sonnenbrand vielfach hinausgehenden Hautschädigungen sowie möglichen Veränderungen des Erbgutes. Dies galt nicht zuletzt, weil auch noch um 1930 keine standardisierte Therapie bestand, Lampen und Lichtspektren also nicht normiert waren (Adam 1930).

Hauptprobleme bildeten die direkte Exposition der Kinder und die individuelle, also dezentrale Anwendung der Heilungstechnik. Amerikanische Forschungen boten scheinbar einen Ausweg. Rattenversuche zur Lichttherapie ergaben 1924, dass es ausreichte, Futter zu bestrahlen, um dadurch ähnliche

Effekte zu erzielen. Die Folge war eine kurzfristige Strahlungseuphorie: Höhensonnen wurden auf alles gerichtet, was essbar war – und wie von Zauberhand verwandelten sich einfache Lebensmittel in Heilmittel gegen die Rachitis, vorausgesetzt sie enthielten Cholesterin: Butter, Eier, Mehl, Bananen, Gemüse, vor allem aber die Milch, wurden so zu Therapeutika. Doch zum einen lagen die wirksamen Mengen sehr hoch, überschritten vielfach die möglichen Verzehrsmengen von Kleinkindern. Zum anderen aber fanden Oxidationsprozesse statt, sodass sie „unangenehm kratzend, brandig, geradezu ranzig“ (Rohr und Schultz 1926, 848) schmeckten, kurzum kaum genießbar waren.

Eine Breitenprophylaxe, eine „Sanierung“ (Adam 1930, 206) des „Volskörpers“, stand damit vor beträchtlichen Hürden, denen sich nun aber eine national und international schnell wachsende Mehrzahl von Forschergruppen widmete. Es galt, Lebensmittelinhaltsstoffe mit Wirkpotenzial zu finden und diese in anwendbare therapeutische Konzepte zu überführen. Eine Alternative bot seit 1926 jedoch ein neues Verfahren, das Sauerstoff ausschloss. Für die Milchwirtschaft eröffnete „Höhensonnenmilch“ anscheinend einen lukrativen Gesundheitsmarkt (Scholl 1928). Milch schien aktivierbar und aufladbar zu sein. Die Maschinenbauindustrie bot ab 1927 erste Apparaturen für einen „Großbetrieb“ mit mehreren tausend Litern täglich. Doch schon Ende 1926 diagnostizierten einzelne Forscher Vitamin-C-Schäden in der bestrahlten Milch, die Euphorie erhielt einen ersten Dämpfer (Reyher 1926; Hottinger 1927). Die Apparate erschienen ambivalent, mussten genau eingestellt werden, um nicht andere Krankheiten hervorzurufen – dieses forderte auch ein erster Ministerialerlass 1928.

In der Öffentlichkeit wurde das Image bestrahlter Milch damit beträchtlich geschädigt. In sich auch in die Tages- und Wochenzeitschriften ergießenden Fachdebatten wurde über „Todesstrahlen“ lamentiert und über die „Giftigkeit der bestrahlten Produkte“ gestritten (Rheinländer 1929, 132). Die Molkeereien stoppten vielfach ihre Produktion, während Agrarwissenschaftler trotzig betonten: „Bestrahlte Milch ist nicht giftig“ (Trendtel 1929, 10). Das bestätigten zahlreiche Folgeuntersuchungen: Milchbestrahlung galt demnach als „gleichzeitig zuverlässig, bequem und ohne Gefahr“ (Wieland 1929, 672). Als im Frühjahr 1928 im Reichsgesundheitsamt über eine allgemeine Rachitisprophylaxe beraten wurde, bewertete man sie positiv. Die Mehrzahl aber setzte auf das neueste Ergebnis chemischer Forschung, dem seit 1928

verfügbaren Vigantol. Es galt als Provitamin, das der Körper dann zu Vitamin D weiter umbaute. Die Kur kostete circa drei Mark, der Heileffekt war klinisch erprobt.

Lebertran, Höhensonne, bestrahlte Milch und Vigantol – die Tage der Rachitis schienen gezählt. Doch auch beim Vigantol ergab die Laboratoriumsforschung schnell ernüchternde Ergebnisse. Die Verfütterung hoher Dosen verursachte nämlich Sklerose, starke Abmagerung und Tod binnen weniger Wochen (Richardt 1936).

Die Vitaminforschung, die ihren rasanten Aufstieg auch neuen Visualisierungstechniken verdankte, sah sich nun mit Bildern offenkundiger Toxizität des Vitamin D konfrontiert. Das galt umso mehr, als das Vitaminpräparat frei verkäuflich war, sodass die Einhaltung von Dosierungsvorschriften nicht garantiert werden konnte. Dragee- oder Bonbonpackungen mit Vigantol wurden von Kindern vielfach vollständig verspeist, und dringlich forderten Mediziner, die Präparate „narrenfest“ (Trowitzsch 1932, 5) zu machen.

Präparate und Apparate wurden gewählt, statt in helle Wohnungen, effiziente Daseinsfürsorge sowie preiswerte, frische und durchweg verfügbare Lebensmittel zu investieren. Höhensonnen wurden stärker standardisiert, preiswerter und wurden vornehmlich in Waisenhäusern und Kliniken eingesetzt. Lebertran wurde ebenfalls chemisch standardisiert. Gerade im Gefolge von Erzeugungsschlacht und Vierjahresplan präsentierte die Werbung Lebertran als „natürliches“ Wirkpräparat, dessen Geschmack durch Zuckering und Fruchtsirup gewann. Die Beratung war jedoch nicht flächendeckend. Das änderte sich erst 1938, als Ärzteverbände und Reichsgesundheitsführung begannen, die Rachitis aus dem Volkskörper „auszumerzen“ (Heimburg 1941, 5). Seit 1939 wurde eine allgemeine Rachitisprophylaxe, vorrangig mit Vitaminpräparaten, institutionalisiert, der alle deutschen Säuglinge im dritten Monat unterworfen werden sollten. Das Beispiel verdeutlicht nicht nur eine immer wieder zwischen Triumph und Skepsis, zwischen Hoffnung und Enttäuschung oszillierende fachliche und öffentliche Debatte, sondern auch eine klare Verengung der Diskussion von Lebensumständen auf Lebensmittel hin zu Lebensmittelbestandteilen. Der Konsument war lediglich funktionierendes Endglied einer Heilungsinfrastruktur, für deren Aufbau und Ablauf Experten zuständig waren.

5 Farb- und Konservierungsstoffe: Debatten über selbst geschaffene Risiken

Die Debatten über Farb- und Konservierungsstoffe in der Zwischenkriegszeit handeln nicht von direkt sichtbaren Krankheiten, sondern vom Umgang mit selbst geschaffenen Risiken (Ullrich 1998). Während die Nahrungsmittelchemiker vor 1914 strikt gegen Farb- und Konservierungsstoffe agierten, akzeptierten sie in der Zwischenkriegszeit diese sich wandelnde Gruppe von Zusatzstoffen. Nicht mehr Verbots- und Zulassungsdiskussionen standen im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen, sondern ein Ringen um Grenzwerte und Risikokalküle. Arbeitsteilige Fremdversorgung war schließlich unverzichtbar. Eine sich peu à peu von räumlichen und zeitlichen Parametern emanzipierende Lebensmittelinfrastruktur bedeutete längere Verweilzeiten der Produkte in der Versorgungskette und andere Präsentationsformen. Angesichts der noch in den Anfängen steckenden Trocknungs- und Gefriertechnologie und den nach wie vor beträchtlichen verfahrenstechnischen Problemen der Hitzesterilisierung schien der Einsatz „chemischer“ Konservierungsmittel unvermeidbar. Stärkere Absatzorientierung und internationale Konkurrenz erforderten zugleich Produkte mit ästhetisiertem Erscheinungsbild.

Was den Experten als handhabbares und auszugestaltendes Risiko galt, erschien vielen Verbrauchern als Gefahr, zumal in den späten 1920er-Jahren. Diskutiert wurde über „Gift“. Salpeter und Schwefel erschienen als täuschende und gesundheitsgefährdende Stoffe, deren Resultat vorrangig „eine schleichende Vergiftung mit chemisch bearbeiteten Lebensmitteln“ (Strahlmann 1929, 178) zu sein schien. Schleichend war hierbei ein wichtiger Begriff. Zusatzstoffe wirkten nicht unmittelbar, sondern kumulativ. Langsam und unmerklich entzogen sie die Lebenskraft, zersetzten Körper und Geist unerbittlich. Dies galt analog für die eindeutig toxischen Pflanzenschutzmittel in der Landwirtschaft und die Blausäurepräparate beziehungsweise technischen Gase in den Lagerhallen.

Wichtig war, dass der regelmäßige Zusatz- und Reststoffkonsum damals immer stärker mit Krebs verbunden wurde. Die Ursachen dieser Geschwulstkrankheit waren kaum bekannt, wurden im Rahmen der Lebensreformbewegung aber

schon früh mit den Gefahren der „Zivilisation“ und falscher Ernährung verbunden. Die hohe Sensibilisierung der Öffentlichkeit spiegelt sich in den Reaktionen auf den 1931 nach Rattenversuchen im Genfer Krebsforschungsinstitut aufkommenden Verdacht, Tomaten würden Krebs erzeugen (Bircher-Benner 1931/32). Führende Fachgremien wiesen dies zurück, doch in der Öffentlichkeit setzte sich der Eindruck fest, „daß der Krebs eine Zivilisationskrankheit ist, die [...] namentlich durch falsche Ernährung und Mangel an lebenswichtigen Stoffen in den raffinierten, präparierten und konservierten Nahrungsmitteln des Kulturmenschen bedingt ist“ (Strahlmann 1929, 179). Dies konnten die meisten Experten nicht nachvollziehen. Gefahrendiskurse erschienen ihnen als „Irreführungen des Volkes vonseiten fanatischer Vertreter einseitiger Ernährungsrichtungen“ (Jahrzehnt 1927/28, Nr. 27, II). Gefahren entsprangen demnach aus fehlendem objektiviertem Wissen, Laien waren nicht urteilsfähig (vgl. Bechmann und Stehr 2000).

Gleichwohl, Farb- und Konservierungsstoffe bildeten ein Risikopotenzial, mit dem umgegangen werden musste. Die Färbung von Lebensmitteln veränderte sich seit den 1860er-Jahren, denn neben die „natürlichen“ Färbestoffe traten einerseits anorganische Mineralfarben, andererseits die synthetischen Teerfarben. Das 1887 erlassene sogenannte Farbengesetz war lediglich ein „reines Abwergesetz zur Bekämpfung aufgetretener Mißstände“ (Wurzschmitt 1949, 148). Es schloss die wichtigsten Mineralfarben sowie bestimmte chemische Stoffe für die Färbung aus. Diese Realdefinitionen ließen Gewerbe und Handel relativ freie Hand und waren durch neue Färbestoffe leicht zu umgehen. Die Nahrungsmittelchemie begann um 1900 ihren Kampf gegen die sich ausweitenden Praktiken, zielte dabei aber stets auf die mit Färbung einhergehende Täuschung des Verbrauchers. An die Stelle von Verboten traten jedoch mehr und mehr Deklarationen und Grenzwerte, da die verarbeitende Industrie ihre Interessen zu wahren wusste. Die trotz reichsgesetzlichem Verbot nach wie vor praktizierte Kupfergrünung war dafür nur ein Beispiel. Eine Novelle des Farbengesetzes schien sinnvoll, um dieses Feld neu zu ordnen und die offenkundig gesundheitsgefährdenden Teerfarben in die Verbotsdiskussion mit einzubeziehen (Weyl 1911). Gleichwohl setzten sie sich in der gewerblichen Praxis durch, waren sie doch farbstark, preiswerter, und in viel mehr Farbrichtungen verfügbar als die vornehmlich auf rot, gelb, grün, braun und schwarz beschränkten „natürlichen“ Färbestoffe. Produktorientierung war eine potenzielle Gefahr für die Konsumenten.

Nach dem Ersten Weltkrieg veränderte sich die Szenerie. Auf der einen Seite fokussierten insbesondere die Marktführer der späteren IG Farben ihre Palette angebotener Teerfarbstoffe, während auf der anderen Seite die Nahrungsmittelchemiker zunehmend Abstand von Verbotsforderungen nahmen. Das Lebensmittelgesetz von 1927 enthielt daher keine Verbotsklausel, auch wenn im Rahmen der Folgeverordnungen für eine begrenzte Zahl von Lebensmitteln Färbverbote erfolgten (Beythien 1940). Die primäre Verantwortung für gesundheitliche Unschädlichkeit lag jedoch immer noch bei den Produzenten und Verarbeitern der Färbestoffe.

Der Gesundheitsdiskurs wurde durch die sogenannte Reformbewegung wesentlich vorangetrieben, denn ihre Vertreter kommunizierten Untersuchungen mit den circa 60 verwandten Teerfarbstoffen. Das Gefährdungspotenzial war auch den Experten des „Eisernen Dreiecks“ von Wissenschaft, Wirtschaft und Staat bekannt, wurde von ihnen aber geringer gewichtet. Im Reichsgesundheitsamt forderte man die neue „nationale“ Regierung 1933 allerdings auf, in einem novellierten Farbengesetz nur gesundheitlich unbedenkliche Stoffe zuzulassen. Dies unterblieb aus Rücksichtnahme auf das verarbeitende Gewerbe. Das dennoch erfolgte endgültige Verbot der Färbung von Eier-Teigwaren von 1934 stand noch in der Tradition der Verordnungen zum Lebensmittelgesetz. Zu dieser Zeit erschienen die mit Teerfarbstoffen verbundenen Risiken jedoch immer größer, sodass auch der NS-Staat moderat intervenierte. Der 1936 dann in Japan erfolgte Nachweis, dass Dimethylaminobenzol, das „Buttergelb“, bei Ratten Krebs erregte, wurde auch im Deutschen Reich rezipiert und führte nach fast dreijähriger Prüfung im Reichsgesundheitsamt zum Verbot dieses Azofarbstoffes. Dies erfolgte aber nur in Form einer Mitteilung an die Produzenten. Bis in die Nachkriegszeit galt trotz offenkundiger Gesundheitsgefährdungen: „Die Färbung ist ein unentbehrliches Hilfsmittel des Lebensmittelgewerbes. Sie muß zwar innerhalb solcher Grenzen gehalten werden, daß dadurch keine Täuschung der Abnehmer erfolgt, sollte aber darüber hinaus nicht unnötig erschwert werden“ (Beythien 1940, 18).

Ein ähnliches Bild finden wir beim Risikodiskurs über Konservierungsmittel – wenngleich hier die Frage möglicher Gesundheitsgefährdungen schon wesentlich früher behandelt und ernst genommen wurde. Die antibakterielle Wirkung verschiedener Säuren wurde Anfang der 1870er-Jahre entdeckt, ihre Synthetisierung erfolgte unmittelbar danach. Im Rahmen des Nahrungsmittelgesetzes

wurden Salizylsäure und Borpräparate thematisiert und im Reichsgesundheitsamt physiologisch überprüft. Die kurzfristig angelegten Untersuchungen ergaben keine unmittelbaren Gefahren. Das ändert sich auf Grundlage weiterer Versuche Ende des 19. Jahrhunderts – neue Tiermodelle waren hierfür wesentlich. Die wichtigste Auseinandersetzung wurde um die Konservierung von Fleisch und Fleischwaren geschlagen. Schon 1902 wurde der Umgang mit den risikobehafteten Konservierungsmitteln im Sinne modernen Risikomanagements bewertet (Abel 1911; Begründung 1902). Ausgangspunkt sollten im Haushalt bewährte Techniken sein, während alle „chemischen“ Konservierungsstoffe misstrauisch zu beurteilen seien. Ihre langfristige Unschädlichkeit sei nicht vorauszusetzen und auch die Rechte von Kindern, Kranken und Alten seien zu berücksichtigen. Doch analoge Einschränkungen gab es später nur bei wenigen Produkten, etwa bei Wein oder Bier.

Das Argument gewerblicher Anbieter, ohne leistungsfähige Konservierungsmittel in einer arbeitsteiligen Verkehrsgesellschaft nicht wettbewerbsfähig zu sein, wurde staatlicherseits gestützt und hatte Vorrang vor einem fundierten Risikomanagement (Buchka 1914). Die Folge war ein beträchtlich erweitertes Arsenal leistungsfähiger Zusatzstoffe. Zu dieser Zeit wurde eine fehlende gesetzliche Regulierung zunehmend moniert, auch viele Hersteller drangen auf ein normiertes und kontrolliertes Angebot. Die Nahrungsmittelchemiker akzeptierten derweil zwar den Anspruch des Gewerbes, chemische Konservierungsmittel einsetzen zu müssen, doch im Rahmen der Novelle des Lebensmittelrechtes optierten sie für ein grundsätzliches Verbot und eine begrenzte Zulassung „unschädlicher“ Mittel. Die Sprache der sogenannten Reformbewegung verurteilten sie zwar, in der Sache aber standen beide Gruppen vielfach Seite an Seite.

Die Folgeverordnungen des Lebensmittelgesetzes von 1927 enthielten zahlreiche einschränkende Grenzwerte, doch eine Deklaration unterblieb zumeist (Lenz 1932). Angesichts vielfach noch ungeklärter Wirkungen der meisten Konservierungsmittel nahm die essende Bevölkerung ohne fundiertes Wissen an einem Großversuch teil, dessen Teilnehmer sie selbst bildeten. Zahlreiche im Deutschen Reich zugelassene Mittel waren im Ausland schon längst verboten worden (Waser 1932). 1931 und 1932 wurde dann den interessierten Kreisen ein im Reichsgesundheitsamt ausgearbeiteter Entwurf einer Verordnung über Konservierungsmittel zugeleitet, der den deutschen Regulierungsrückstand

beseitigen sollte. Er verursachte allgemeine Empörung der Industrie, sah er doch eine allgemeine Deklaration vor: Die Bezeichnung „chemisch konserviert“ sollte künftig alle Lebensmittelverpackungen mit entsprechendem Inhalt zieren. Für die Industrie war dies eine Morgengabe an die „Reformbewegung“, die nur zur allgemeinen Beunruhigung beitragen und den Niedergang der deutschen Lebensmittelindustrie beschleunigen würde. Eine Deklaration müsse immer die Mehrzahl im Blick behalten (Eingabe 1933). Allergiker, Alte und Kinder sollten vielmehr Produkte kaufen, die positiv als „rein“ oder „naturell“ gekennzeichnet waren. Derart gewappnet begannen im Mai 1933 Verhandlungen zwischen Industrie, Reichsgesundheitsamt und Reichsinnenministerium, die zu Kompromissen führten. Gesetzeskraft aber erhielt sie nicht, letztlich setzten sich die Bedenkenträger der Industrie durch. Parallel scheiterten Brancheninitiativen, etwa in der Fischindustrie, „chemische“ Konservierungsmittel möglichst zu minimieren. An ihre Stelle traten informelle Regelungen zwischen Industrie und staatlichen Instanzen, bis 1942 auf dem Anordnungsweg die Leipziger Versuchsstelle für Hauswirtschaft des Deutschen Frauenwerks für Unbedenklichkeitsprüfungen chemischer Konservierungsmittel zuständig wurde (Ziegelmayr 1940, 319-320). Die damals ebenfalls eingeführte Deklarationspflicht galt jedoch nur für den Verkehr zwischen Produzent und Verarbeiter.

Die Experten des Eisernen Dreiecks zielten nicht nur auf eine wachsende Verfügbarkeit künstlicher Kost durch optimierte Stoffzusammensetzung, wachsenden Conveniencegrad, verbesserte Verpackung und leistungsfähiger Konservierungstechnik, sondern auch auf die Regelung selbst geschaffener Probleme. Auch wenn dabei keineswegs immer an einem Strang gezogen wurde und die Stellung der Nahrungsmittelchemiker als Sachwalter des Konsumenten lange Zeit über durchaus substanziell war, wurde das von der Reformbewegung zumindest artikulierte Unbehagen an bestehenden Gefahren im Lebensmittelsektor vielfach negiert. Die hierarchische Art der in der Zwischenkriegszeit etablierten Risikodiskurse setzte sich auch nach dem Zweiten Weltkrieg fort. Gefahren wurden innerhalb des Eisernen Dreiecks zu Risiken und nach der Logik der scheinbar Wissenden behandelt. Die Folge war eine wachsende Kluft zwischen Experten- und Alltagswelt, die in einer pluralistischen Öffentlichkeit allerdings andere Ausprägungen annehmen musste als in einer polykratischen Diktatur. Festzuhalten ist ein langsamer Übergang von einem Fälschungs- und Täuschungs- zu einem Gesundheitsdiskurs. Die

eigentliche Sensibilisierung der Experten erfolgte vielfach durch Außenseiter. Wissenschaft, Wirtschaft und Politik nahmen innerhalb der selbst geschaffenen Institutionen nach wie vor wissenschaftlich, wirtschaftlich und politisch relevante Risikobewertungen vor. Durch Reformen, Gegenexperten und große Teile der Öffentlichkeit herausgefordert, befanden sich die Experten seit den 1950er-Jahren in der kommunikativen Defensive.

6 Schlussthesen

Die Auseinandersetzungen um den zunehmenden Einsatz von Zusatzstoffen und die wachsende Bedeutung von Verarbeitungs- und Konservierungstechnologien bei der „Lebensmittelveredelung“ waren breit gefächert. Mit Blick auf unsere heutige Situation erscheinen sie jedoch keineswegs antiquiert, im Gegenteil:

1. Die Zwischenkriegszeit wies intensive Debatten um den Stellenwert gewerblicher Lebensmittelproduktion auf – diese lassen sich aber auch bis weit ins 19. Jahrhundert zurückverfolgen. Unsere kurzatmigen Gegenwartsdebatten sind nur Wiedergänger schon vielfach geführter Auseinandersetzungen.
2. Neu in der Zwischenkriegszeit war, dass die bestehenden Expertenkulturen und ihre Art der Wissens- und Güterproduktion nicht mehr allein durch Alternative, sondern zunehmend durch Fachwissenschaftler selbst in Frage gestellt wurden. Risikodebatten unterminierten die Einheit der „Wissenschaft“, Experten trafen auf Gegenexperten.
3. Die Medien reproduzierten dieses heterogene Wissen, doch die Konsumenten setzten dieses ihnen vielfach fremde objektivierte Wissen kaum um: Ernährungsbezogene Praktiken emanzipieren sich, teils unwissentlich, teils aber auch bewusst von wissenschaftlichen Vorgaben, da deren Handlungs- und Alltagsrelevanz letztlich gegrenzt blieb.
4. Vorstellungen grundsätzlich neuartiger Risikodebatten in der Gegenwart, der späten 1960er-Jahre oder aber Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg ab-

strahieren von der langen Vorgeschichte. Ihre Konturen entwickelten sich in der Zwischenkriegszeit. Nochmals: Ernährungsbezogene Risikodiskurse sind fast durchweg Wiedergänger. Historische Kenntnisse sind entsprechend unverzichtbar, will man nicht wieder und wieder altbekannte Debatten scheinbar neu führen.

5. Die Verbraucherschutzbewegung der 1920er-Jahre, die sich vor allem an den Mainstream der Expertensysteme andockte, forderte zwar verschärfte Grenzwerte und Kontrollen, war aber nicht in der Lage relevante innovative Beiträge zur öffentlichen Debatte zu liefern. Sie reproduzierte letztlich die Wissensformen der etablierten Expertensysteme in ihren real bestehenden Widersprüchen. Eine eigenständige Verbraucherschutzbewegung bedarf immer auch einer Emanzipation von der Sprache, den Denkformen und den Praxisvorstellungen der Expertensysteme in Wissenschaft, Wirtschaft und Politik.

Literatur

- Abel, Rudolf. 1911. Zum Kampfe gegen die Conservirung von Nahrungsmitteln durch Antiseptika. *Hygienische Rundschau* 21, Nr. 11: 265-281.
- Adam, Alfred. 1930. Ultraviolettlicht- und „D-Vitamin“-forschung in ihrer Bedeutung für die Rachitis. *Ergebnisse der Medizinischen Strahlenforschung*, hg. von H. Holfelder, H. Holthuse, O. Jüngling, H. Martius und R. Schinz, 97-230. Bd. 4. Leipzig: G. Thieme.
- Balzli, Hans. 1928. *Kunst und Wissenschaft des Essens: Gesundheit und Volkswohlfahrt durch basische Ernährung*. Stuttgart: Hahnemannia.
- Bauer, Carl. 1936/37. Erfolgreicher Kampf gegen die Zahnfäulnis (feuchte Karies). *Die Öffentliche Gesundheitspflege* 2: B654-B657.
- Bechmann, Gotthard und Nico Stehr. 2000. Risikokommunikation und die Risiken der Kommunikation wissenschaftlichen Wissens. Zum gesellschaftlichen Umgang mit Nichtwissen. *GAIA* 9, Nr. 2: 113-121.
- Begründung. 1902. Technische Begründung des vorstehenden Bundesraths-Beschlusses über gesundheitschädliche und täuschen Zusätze zu Fleisch und dessen Zubereitungen. *Zeitschrift für Untersuchung der Nahrungs- und Genussmittel* (18. Februar) 5: 333-352.
- Berg, Ragnar. 1931. *Eiweißbedarf und Mineralstoffwechsel bei einfachster Ernährung*. Leipzig: Hirzel.

- Berg, Ragnar und Martin Vogel. 1930. *Die Grundlagen einer richtigen Ernährung*. 7. Auflage. Dresden: Deutscher Verlag für Volkswohlfahrt.
- Beythien, A[dolf]. 1927. Die amtliche Überwachung des Lebensmittelverkehrs. In: *Handbuch der Sozialen Hygiene und Gesundheitsfürsorge*. Bd. 5, hg. v. A[dolf] Gottstein, A[rthur] Schlossmann und L[udwig] Teleky, 374-399. Berlin: Springer.
- . 1940. Über das Färben von Lebensmitteln. *Zeitschrift für Untersuchung der Lebensmittel* 79, Nr. 1: 13-18.
- Bircher-Benner, Maximilian. 1931/32. Die Verdächtigung der Tomate in der Presse. *Der Wendepunkt im Leben und im Leiden* 9: 365-373, 483-485.
- Buchka, K[arl]. 1914. Die Nahrungsmittelindustrie. In: *Deutschland unter Kaiser Wilhelm II*. Bd. 2, hg. von Siegfried Körte und Friedrich Wilhelm v. Loebell: 631-646. Berlin: Schmidt.
- Bunge, G[ustav] v. 1925. *Die Quellen der Degeneration*. Hamburg: Neuland-Verlag.
- Eimer, Karl. 1931. Rohkost als Heilnahrung. *Medizinische Welt* 5: 181-183, 219-222.
- Eingabe. 1933. Eingabe des Bundes Deutscher Nahrungsmittel-Fabrikanten und -Händler betr. Konservierungsmittel. *Deutsche Nahrungsmittelrundschau*: 17-22.
- Gerson, Max. 1929. Die Entstehung und Begründung der Diätbehandlung der Tuberkulose. *Medizinische Welt* 3: 1313-1317.
- Fincke, H[einrich]. 1931. Vom Kampf gegen die Schokolade. *Kazett* 20: 389-391.
- . 1932. Noch einmal: „Gift in der Nahrung.“ *Kazett* 21: 247-250.
- . 1933. Kakao ein rasseverschlechterndes „Erbgift“? Zugleich eine Auseinandersetzung mit übertriebenen Ernährungsreformbestrebungen. *Kazett* 22: 639-642.
- . 1934a. *50 Jahre Chemikertätigkeit in der deutschen Schokoladen-Industrie: Festschrift zum 50jähr. Bestehen d. Chem. Laboratoriums d. Gebr. Stollwerck A.G.* Köln: Stollwerck.
- . 1934b. Kampf gegen den Krebs oder Kampf gegen die Lebensmittelindustrie? *Kazett* 23: 98-100.
- Hayn, Walter. 1925. Biochemie und Wissenschaft! Eine grundlegende Betrachtung zur Frage der Mineralstoffe. *Zeitschrift für Biochemie* 24: 27-31, 51-54.
- Heimburg, Jutta von 1941. *Die Rachitis-Prophylaxe mit einer einmaligen großen Dosis Vitamin D*, Med. Diss. Göttingen (Ms.).

- Heine, Clemens. 1938. *Brotfrage und Karies ein nationales Problem des Deutschen Volkes*. Med. Diss. Würzburg. Bautzen: Müller.
- Heinen. 1932. Ref. v. Fincke, [Heinrich]: Gift in der Nahrung. *Münchener Medizinische Wochenschrift* 79: 1381.
- Hottinger, A[dolf]. 1927. Über den Einfluss des ultravioletten Lichtes auf den C-Vitamingehalt der Milch. *Klinische Wochenschrift* 6: 1793-1797.
- Jahrzehnt. 1927/28. Was wünschen und erwarten wir im nächsten Jahrzehnt für die deutsche Volksernährung? *Hannoversche Hausfrau* 25: Nr. 36, 4; Nr. 37, II.
- Kaufmann, H[ans] P[aul]. 1944. Fettversorgung und Fettforschung. *Fette und Seifen* 51: 215-221.
- Kollath, Werner. 1937. *Grundlagen, Methoden und Ziele der Hygiene*. Leipzig: Verlag S. Hirzel.
- Lenz, Emil. 1932. *Ueber Konservierung von Lebensmitteln*. Med. Diss. Tübingen. Marbach am Neckar: Remppis.
- Lenzner, Curt. 1931. *Gift in der Nahrung*. Leipzig: Verlag der Dykschen Buchhandlung.
- . 1933. *Gift in der Nahrung*. 2. überarbeitete Auflage. Leipzig: Verlag der Dykschen Buchhandlung.
- McCann, Alfred W. 1927. *Kultursiechtum und Säuretod. Vollernährung als Schicksalsfrage für die weiße Rasse*. Deutsche Bearb. von A[ugust] v. Borosini. 3. durchgesehene Auflage. Dresden: Pahl.
- Raunert, M[argarete]. 1933. Ernährungssekten und ihre Auswüchse. *Zeitschrift für Volksernährung und Diätetik* 8: 149-150.
- Reyher, P[aul]. 1926. Über den Einfluss ultravioletter Strahlen auf den C-Vitamingehalt der Kuhmilch. *Klinische Wochenschrift* 50: 2341-2347.
- Rheinländer. 1929. Kritische Bemerkungen zur Milchbestrahlung. *Fortschritte der Medizin* 47: 132-133.
- Richardt, Rudolf. 1936. *Bestrahlte Milch als Dauernahrung*. Med. Diss. Frankfurt am Main (Ms.).
- Rohr, Ferdinand und Ottokarl Schultz. 1926. Ultraviolettbestrahltes enteiweisstes MilCHFett, ein wirksames, wohlschmeckendes Antirachiticum. *Klinische Wochenschrift* 6: 848-853.
- Roos, Adolf. 1937. *Die Zahnkaries der Gomser Kinder. Eine kulturhistorische Studie aus den Jahren 1930-1935 als Beitrag zum Kariesproblem in den Hochtälern der Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der Ernährung in Vergangenheit und Gegenwart*, Zürich: Berichthaus.

- Scheunert, Arthur und Elfriede Wagner. 1927. Ueber den Einfluß des Kochens auf den Nährwert und den sogenannten Anschlagswert der Nahrung. *Münchener Medizinische Wochenschrift* 74: 1134-1138.
- Schricker, [Eduard]. 1934. Was wir wollen. *Forrog-Blätter* 1: Sp. 1-4.
- Schurian, [Dorothea]. 1939/40. Das Ernährungsproblem im Lichte der Lebensreform. *Die Öffentliche Gesundheitspflege* 5: B38-B46.
- Spiekermann, Uwe. 2001. Vollkorn für die Führer: Zur Geschichte der Vollkornbrotspolitik im Dritten Reich. 1999. *Zeitschrift für Sozialgeschichte des 20. und 21. Jahrhunderts* 16: 91-128.
- . 2010. Aussenseiter und Wegbereiter: Die Rezeption Bircher-Benners im Deutschen Reich in 1930er Jahren. In: *Lebendige Kraft. Max Bircher-Benner und sein Sanatorium im historischen Kontext*, hg. von Eberhard Wolff, 134-150. Baden: hier + jetzt.
- . 2017 i. E. *Künstliche Kost: Die Genese der modernen Ernährung in der Wissens- und Konsumgesellschaft Deutschlands 1880-2000*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Strahlmann. 1929. Das Krebsproblem und die Ernährung der modernen Kulturmenschheit. *Fortschritte der Medizin* 47: 177-179.
- Trendtel, [Friedrich]. 1929. Ist den Molkereien die Herstellung antirachitischer Kindermilch zu empfehlen? *Molkerei-Zeitung* 43: 10-11.
- Trowitzsch, Hans Hugo. 1932. *Versuch einer Rachitisprophylaxe durch den Zusatz antirachitischer Substanzen zur Frischmilch*. Med. Diss. Greifswald (Ms.).
- Ullrich, Otto. 1998. Risiken und Gefahren verwissenschaftlichter Technologien – Überlegungen zur Technikbewertung. *Utopie konkret* 90: 52-57.
- Veränderungen. 1924. Die Veränderungen unserer Nahrung. *Die Umschau* 28: 183-184.
- Waser, E[rnst]. 1932. Ueber Konservierungsmittel. *Schweizerische Medizinische Wochenschrift* 13: 49-51.
- Weyl, Th[eodor]. 1911. Zur Revision des Reichsgesetzes betr. die gesundheitsschädlichen Farben. *Deutsche Nahrungsmittelrundschau* 9: 92-94, 101-103.
- Whorton, James C. 2000. *Inner hygiene: Constipation and the pursuit of health in modern society*. Oxford: Oxford University Press.
- Wieland, Emil. 1929. Vier Jahre indirekte Lichttherapie [...] bei Rachitis an der Basler Kinderklinik. *Zeitschrift für Kinderheilkunde* 47: 643-675.
- Wirz, Franz G.M. 1939. Gesundheitliche Ernährungslenkung. In: *Dieses Volk will gesund bleiben [...]*, hg. von Reichsarbeitsgemeinschaft der Verbände für Naturgemässe Lebens- und Heilweise, 19-35. Stuttgart: Hippokrates.

Wurzschnitt, Bernhard. 1949. Lebensmittelfärbung – ein Problem der Lebensmittelindustrie. *Zeitschrift für Lebensmitteluntersuchung und -Forschung* 89: Beil., 145-155.

Ziegelmayr, Wilhelm. 1940. *Unsere Lebensmittel und ihre Veränderungen*, 2., verbesserte und vermehrte Auflage. Dresden: Steinkopff.

Puristen und Bagatellisierer

Über den Zusammenhang von Verbraucherpolitik und Volksgesundheit in Westdeutschland in den 1950er-Jahren

Heiko Stoff

DOI 10.15501/978-3-86336-916-3_8

Abstract

Anhand der Debatte über die Novelle des westdeutschen Lebensmittelgesetzes in den 1950er-Jahren lässt sich zeigen, wie ein problematischer volksgesundheitlicher Diskurs zum Bestand der Verbraucherpolitik wurde. Dabei hatte sich das sozialmedizinische Konzept der „Volksgesundheit“ in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts in eine Zivilisationskritik verwandelt, die zwischen gesunden und natürlichen Stoffen einerseits und krankmachenden und künstlichen „Fremdstoffen“ andererseits unterschied. Die sogenannte Verbraucherwartung ist seitdem auch an ernährungsreformerische und zivilisationskritische Diskurse gebunden.

Dieser Beitrag erscheint unter der Creative-Commons-Lizenz:
Namensnennung 3.0 Deutschland | CC BY 3.0 DE
Kurzform | <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/de/>
Lizenztext | <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/de/legalcode>

1 Einleitung

Es habe von jeher Gegner bestimmter Nahrungs- und Genussmittel gegeben, schrieb der Lebensmittelchemiker Hans Paul Kaufmann 1956 in einem Artikel über „Neuzeitliche Ernährungsfragen“. Neu seien aber die in der Presse dargestellten Übertreibungen und Verallgemeinerungen. Im Interesse der Verbraucher, „die nur allzu leicht einer Angstpsychose zum Opfer fallen könnten“, sei eine sachliche Klarstellung unerlässlich (Kaufmann 1956, 887). Besonders der Übertreibung verdächtig erschienen Kaufmann gewisse „Reformer und Puristen“, die eine Ernährungsreform propagierten und vor der Kontamination der Lebensmittel mit gewissen Zusatzstoffen warnten. Für jene Puristen wiederum gehörte Kaufmann sicherlich zu den Bagatellisierern, welche die tatsächlichen Gefahren von Fremdstoffen in Lebensmitteln – „Gift in der Nahrung“, Krebsnoxen als Produkt moderner Lebensweisen – herunterspielten. In Gefahr waren gleichermaßen die Verbraucher und die sogenannte Volksgesundheit.

Der Streit zwischen Puristen und Bagatellisierern wurde zwischen Pharmakologen, Lebensmittelchemikern sowie Ernährungswissenschaftlern, aber auch Politikern, Ministerialbeamten, Juristen, Lobbyisten und Lebensreformern ausgetragen. Er war aber ebenso von den bis in die 1950er-Jahre einflussreichen Frauen- und Hausfrauenverbänden geprägt. Im Folgenden soll gezeigt werden, wie in diesem Feld ein volksgesundheitlicher Diskurs zum Bestand einer Verbraucherpolitik wurde, ohne dass die sich gerade erst institutionalisierende Verbraucherbewegung zunächst daran Anteil hatte (Schwerin und Stoff 2014).

2 Lebensmittelbetrug & Volksgesundheit

Seit Beginn des 19. Jahrhunderts ist Lebensmittelverfälschung ein zentrales Thema der öffentlichen Gesundheit. Spätestens als der in London lebende deutsche Chemiker Friedrich (Frederick) Accum im Jahr 1820 seine Schrift „A

Treatise on Adulterations of Food, and Culinary Poisons“ veröffentlichte, wurde die zugleich betrügerische und gesundheitsgefährdende Verfälschung von Nahrungsmitteln zu einem öffentlichen Thema. Accum sprach von einem „System der Verfälschung“ durch die Verwendung von oftmals „giftigen Substanzen“, an dem der „heftige und unersättliche Durst nach Gewinn“ Schuld sei. Deshalb sah es Accum als sein Ziel an, die Unvorsichtigen vor dem Gebrauch von Waren, die mit für die Gesundheit nachteiligen Substanzen kontaminiert seien, zu warnen (Accum 1822, XX-XXIII).

Bei den Unvorsichtigen handelte es sich natürlich um die Verbraucher, die nicht mehr in der Lage waren, verfälschte von unverfälschten Lebensmitteln zu unterscheiden.

Der schlichte Betrug ist bis heute ein zentrales Motiv von Lebensmittelskandalen. Als aber Nahrungs- und Genussmittel im Laufe des 19. Jahrhunderts zu einer industriell gefertigten, standardisierten und normierten Ware wurden, gerieten Surrogate, Farbstoffe und Konservierungsmittel – zusammengefasst unter dem politisch konnotierten Begriff der Fremdstoffe – zunehmend in den Fokus einer volksgesundheitlichen Kritik (Zachmann 2011; Spiekermann 2011; Hierholzer 2010; Teuteberg 1987). Im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts wurden in den meisten transatlantischen Staaten Nahrungsmittelgesetze erlassen, die Betrügereien unter Strafe stellten. Im deutschen Kaiserreich waren Untersuchungsämter damit betraut, Nahrungsmittel zu prüfen. Die Nahrungsmittelkontrolle stellte einen fundamentalen Bestandteil der präventiven Maßnahmen zur Erhaltung der sogenannten Volksgesundheit dar, die wiederum den Partialinteressen der Lebensmittelindustrie gegenüber gestellt wurden. Aus der Sicht eines profilierten Nahrungsmittelchemikers wie Joseph König ging es den Vertretern des Nahrungsmittelgewerbes einzig darum, ihre Interessen durchzusetzen und nicht um volksgesundheitliche Belange (König 1906, 6-7).

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts wurde der sozialmedizinische Begriff der Volksgesundheit zivilisationskritisch und lebensreformerisch erweitert. Verbraucherschutz und Volksgesundheit fungierten bis weit ins 20. Jahrhundert als sich ergänzende, teilweise synonyme Begriffe. Während das Volk, will man diesem Diskurs glauben, vergiftet wurde, waren die Verbraucher vor allem Betrogene. Ebenso ließ sich davon sprechen, dass das Volk betrogen werde und die Verbraucher vergiftet würden. Dabei verschmolzen im deutschsprachigen

Raum die imaginierten Kollektividentitäten „Verbraucher“ und „Volk“. Die Fürsorge für eine brauchbare Ernährung sei eine Frage der Volksgesundheit, betonte etwa der Nahrungsmittelchemiker Adolf Beythien, und bilde also einen Teil der öffentlichen Gesundheitspflege. Zugleich werde dem Konsumenten mehr und mehr die Möglichkeit entzogen, sich gegen Schädigungen beim Einkauf von Nahrungsmitteln zu schützen (Beythien 1911, 14-15).

2.1 „Fremdstoffe“ und Krebserkrankungen

Schuld an der Gefährdung der Volksgesundheit, so wurde es in den 1920er-Jahren immer eindringlicher formuliert, war dabei die moderne Zivilisation. Diese habe den Menschen immer mehr von der Natur entfremdet und in eine künstliche Umwelt gestellt, schrieb der Publizist Curt Lenzner 1933 in der zweiten Auflage seiner Kampfschrift „Gift in der Nahrung“. Die Bevölkerungsmassen der Städte seien den gestaltenden Einflüssen der Scholle entzogen und entwurzelt. Mit Fremdstoffen durchsetzte Kunstkost sei frei von Lebensenergien und stehe in einem Zusammenhang mit sinnloser Arbeit, nervenzerrüttenden Sinnesreizen und entnervenden Genüsse. Die Folge sei eine von Geschlecht zu Geschlecht sich verstärkende Neigung zur Entartung (Lenzner 1933, 196). Lenzner sprach von einer „Nahrungsentwertung durch Zivilisationseinflüsse“. Eine Sintflut chemischer Substanzen und natürlicher Gifte ergieße sich tagtäglich in den verbrauchenden Körper, „ohne dass es dem Verbraucher im allgemeinen bewußt ist, ohne daß von berufener Seite mit wünschenswerter Deutlichkeit darauf aufmerksam gemacht wird, ohne daß die fachliche Praxis die Nahrungsmittelvergiftung und -entwertung bisher im großen und ganzen als solche erkannt hat“ (Lenzner 1933, V, IX, 191). Seit den 1930er-Jahren war es weniger die betrügerische Manipulation von Lebensmitteln, sondern es waren Farbstoffe sowie Bleich- und Konservierungsmittel, die qua ihres Status als Kunstprodukte, als Gefahr für die Volksgesundheit und den Verbraucher identifiziert wurden.

Mit dem Diskurs über Zivilisationskrankheiten wurden die Fremdstoffe seit den 1920er-Jahren vor allem auch mit Krebs in Verbindung gebracht. Zu diesem Zeitpunkt zirkulierten zahlreichen Theorien zur Krebsentstehung. Neu waren jedoch Forschungen, die seit den 1910er-Jahren industriell produzierte organisch-chemische Stoffe bestimmter Struktur als krebsauslösend definierten.

Krebs wurde nicht nur mit falscher Ernährung, sondern mit der Zivilisation insgesamt assoziiert. Im Jahr 1932 behauptete der Mediziner Erwin Liek, erbitterter Gegner der Krankenkassen und des Wohlfahrtsstaats, dass die „Industrialisierung unserer Lebensmittel“ schuld sei an der Zunahme von Krebserkrankungen. Rettung könne nur in der Rückkehr zur naturgemäßen Ernährung bestehen (Liek 1932, 193). Gift, industrielle Zivilisation und Krebs waren also zusammengefügt und richtiger Ernährung, natürlicher Lebenshaltung und Gesundheit entgegengestellt. Die Bücher von Lenzner und Liek wurden in einem Zusammenhang rezipiert. Beide Autoren kritisierten jene Wissenschaftler, die „Zerstreuungsversuche“ begingen, also den Ernst der Lage in Zweifel zogen, und verlangten nach sofortigen Maßnahmen des Staates (Lenzner 1933, 197; Liek 1932, 242-243; Sperling 2011, 115-130). Verbraucherschutz erhielt in diesem Diskurs eine explizit volksgesundheitliche Ausrichtung. Der Schutz der Verbraucher war zugleich Pflege der Volksgesundheit, ein Präventionsschutz vor zivilisatorischen Vergiftungen.

Während des Nationalsozialismus wurde dieses zivilisationskritische Konzept der Volksgesundheit dann noch einmal zugespitzt. Der im Hauptamt für Volksgesundheit der NSDAP tätige Franz Wirz konstatierte einen Niedergang der Ernährungsgewohnheiten des Volkes durch Verstädterung. Die Entfremdung von der Natur und Verkünstelung der Nährstoffe zeitigten danach schreckliche Folgen. Wirz sang das Loblied auf die natürliche, reine und einfach zu gestaltende Nahrung, die komplex, integral und nährstoffreich sei (Wirz 1936, 103-112). Von den Nationalsozialisten wurde erwartet, dass sie im Namen der Natur und des Reinen Fremdstoffe in der Nahrung verbieten würden. Tatsächlich wurde in der amtlichen Begründung zum „Gesetz zur Änderung des Lebensmittelgesetzes“ vom 11. Dezember 1935 der Aspekt der Verhütung von „Schädigungen der Volksgesundheit und Unlauterkeit im Handel und Verkehr“ hervorgehoben. Allerdings wurde eine aktive Teilnahme der Verbraucher, wie sie in der Weimarer Republik noch angemahnt worden war, nicht aufgegriffen. Dieser Verbraucherschutz sollte zwischen einem „Kreis von Sachkennern“ und „betroffenen Wirtschaftskreise(n)“ verhandelt werden (Holthöfer und Juckenack 1948, 27-29). Angesichts des Ausnahmezustands im Krieg war die Verwendung von Konservierungsmitteln und Farbstoffen ohnehin obligatorisch. Das volksgesundheitliche Gebot der natürlichen Ernährung widersprach den genuinen Interessen des den Krieg vorbereitenden und dann führenden nationalsozialistischen Staates nach halt- und lagerbaren Nahrungsmitteln (Sperling 2011).

Liek hatte aber die Richtung vorgegeben, die seit den 1930er-Jahren im deutschsprachigen Raum eingeschlagen wurde: Die Krebsbekämpfung musste sich gegen äußere, fremde und künstliche Agentien richten (Moser 2011, 9; Proctor 2002, 191). In den 1930er-Jahren wurde der Azofarbstoff Dimethylaminoazobenzol, der, da er zur Färbung von Margarine und Butter verwendet wurde, als Buttergelb bekannt war, von japanischen Forschern als krebsauslösend identifiziert. Robert Proctor erzählt in seiner Geschichte der Krebsforschung im Nationalsozialismus, dass im Herbst 1939 Gerüchte über die Kanzerogenität des Buttergelbs an die Öffentlichkeit gelangt seien. Hans Reiter, Präsident des Reichsgesundheitsamtes, habe dann auf zunehmendem Druck der Gaufrauenschaft erfolgreich die Lebensmittelfarbstoff produzierende, vertreibende und verwendende Industrie dazu gedrängt, den Gebrauch von Buttergelb aufzugeben (Proctor 2002, 192-196). Vier Jahre nach Ende der nationalsozialistischen Herrschaft verkündete jedoch der Biochemiker und Nobelpreisträger Adolf Butenandt, dass Buttergelb immer noch verwendet werde, und entfachte damit einen öffentlichen Skandal. Butenandt konnte sich dabei bereits auf Forschungen berufen, die sein Kollege Hermann Druckrey durchgeführt hatte. Der 1904 geborene Druckrey, während des Nationalsozialismus SA-Mitglied und SS-Institutionen assoziiert, verdankte es dem Einfluss des geschickten Netzwerkers Butenandt, selbst Profiteur der nationalsozialistischen Herrschaft, dass er nach 1945 überhaupt noch am Wissenschaftsbetrieb teilnehmen durfte (Stoff 2015, 69; Schieder und Trunk 2004). Nach Kriegsende sorgte Butenandt dafür, dass eine Theorie, die Druckrey noch während seiner Zeit im Internierungslager Hammelburg zusammen mit dem Elektrophysiker Karl Küpfmüller in Bezug auf Buttergelb erarbeitet hatte, zu einer bedeutsamen Theorie der chemischen Krebsforschung wurde. Diese besagte, dass die Krebswirkung einer Substanz wie Buttergelb von der summierten Gesamtmenge abhängen und nicht von der Größe der Einzeldosen. Neben Konzentrationsgiften existierten demnach auch sogenannte Summationsgifte, die über die ganze Lebensdauer irreversibel fortbeständen und beim Erreichen einer bestimmten Menge krebserregend wirkten (Druckrey und Küpfmüller 1949, 514, 604-610, 643; Wunderlich 2005). Mit der Einführung einer irreversiblen Wirkung von Summationsgiften hatte Druckrey zugleich eine neue Risikopolitik formuliert. Gemeinhin wurde davon ausgegangen, dass geringe Mengen von Farbstoffen, die in Lebensmitteln verwendet werden, prinzipiell als toxikologisch „unterschwellig“ und daher bedeutungslos angesehen werden könnten. Dieser Lehrsatz, so Druckrey, habe durch die Exi-

stanz irreversibler Giftwirkungen eine entscheidende Einschränkung erhalten (Druckrey 1963, 379).

Die praktische Lösung des Krebsproblems bestand danach in der „Ausschaltung krebserzeugender Reize aus der Umwelt des Menschen“ (Druckrey 1950, 70). In einem 1950 veröffentlichten Artikel „Über Chemie und Krebs“ konstatierte in diesem Sinne der Mediziner und führende Krebsexperte Karl-Heinrich Bauer die beunruhigende Tatsache, dass die Zunahme des Krebses ihre Ursache vor allem in der Zunahme der Krebsnoxen „in unserem Zeitalter der fortschreitenden Chemisierung und Technisierung unserer Umwelt“ habe. Krebs war deshalb kein Schicksal, sondern vermeidbar: „Das neu gestellte Problem ist die Verhütung drohenden Krebses durch Vermeidung seiner auslösenden Noxen“ (Bauer 1950, 33-34, Hervorhebungen von Bauer). „Der Spiegel“ identifizierte 1953 sehr präzise den zivilisationskritischen Hintergrund von Bauers Schlussfolgerungen. Krebs sei bei Bauer wesentlich mit Technik und Zivilisation verbunden. Wenn Bauers Ansichten stimmten, dann müsste der moderne Mensch also „aus seiner selbstgeschaffenen naturfernen, technisierten, chemisierten Umwelt fliehen, seine ‚moderne‘ Genussmittel-Ernährung aufgeben und alle Entdeckungen und Errungenschaften der letzten zweihundert Jahre verschrotten. Den Krebs radikal bekämpfen, hieße dann: den modernen Menschen und seine Welt ändern“ (Anonym 1953, 27). Lebensmittelzusatzstoffe waren Bedeutungsträger, so fasst Alexander von Schwerin zusammen, über die ein zivilisationskritischer Diskurs pharmakologisch-toxikologischem Wissen angepasst und zu einer alarmistischen Aussage der chronischen Vergiftung der Gesellschaft durch ihre eigenen Konsumgüter zusammengeführt wurde (Schwerin 2014, 233).

2.2 Risikovermeidung und Risikokalkulation

Wissenschaftler wie Bauer, Butenandt und Druckrey machten Politik, und Politiker verwendeten die Studien eben dieser Wissenschaftler für gesetzliche Maßnahmen. In den 1950er-Jahren kulminierte dies in Westdeutschland in einer Debatte über ein neues Lebensmittelgesetz. Butenandt und Druckrey hatten 1949 im Rahmen einer neu eingerichteten Farbstoffkommission zunächst des Deutschen Forschungsrats und seit 1951 der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) bereits vehement auf ein neues Lebensmittelgesetz ge-

drängt. Der Farbstoffkommission folgten im Laufe der 1950er- und 1960er-Jahre weitere DFG-Kommissionen für Lebensmittelzusatzstoffe, in denen alle Interessengruppen vertreten waren, Wissenschaftler aber den Ton angaben. Diese waren dabei alle recht ähnlich ausgerichtet, ohne dass jedoch die Radikalität von Butenandts und Druckreys Farbstoffkommission je wieder erreicht wurde: Ausschüsse befassten sich mit bestimmten Stoffen, Positivlisten wurden erstellt, Gesetze wurden vorbereitet und diskutiert, ein internationaler Abgleich mit den anderen EWG-Staaten und den USA gesucht. Gesamtziel aller Kommissionen war zunächst die wissenschaftliche Vorbereitung und Ausarbeitung eines neuen Lebensmittelgesetzes sowie der seit 1959 daraus folgenden Verordnungen (Stoff 2015, 85-103). Druckrey agierte auch international, war Mitbegründer von EUROTOX und spielte beim Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives (JECFA) eine wichtige Rolle bei der Ausarbeitung von Normen (Stoff 2015, 122-140). Im Jahr 1958 erlangte die puristische Auffassung, welche die Summationsthese in eine Nulltoleranzpolitik übersetzte, mit der Novelle des westdeutschen Lebensmittelgesetzes einen kurzfristigen Sieg über eine Politik der Risikokalkulation.

Bei der Novelle des Lebensmittelgesetzes fanden die Wissenschaftler Verbündete in den Hausfrauenorganisationen und den weiblichen Mitgliedern des Bundestags. Der Kampf um ein volksgesundheitlich strenges, auf dem Verbotprinzip beruhendes Lebensmittelgesetz wurde zur Verbraucherpolitik. Am 24. Februar 1956 brachten die Bundestagsabgeordneten Hedwig Jochmus (CDU), Käte Strobel (SPD) und Marie-Elisabeth Lüders (FDP) zusammen mit 43 weiteren Bundestagsvertreterinnen einen Antrag zur Änderung des Lebensmittelgesetzes im Bundestag vor (Stoff 2015, 193-195). Bis zur endgültigen Novelle im Dezember 1958 kam es zu einer langdauernden Auseinandersetzung über das Gesetz. Bei allem Streit hatte sich ein dann im Gesetz realisierter parteiübergreifender Konsens herausgebildet, dass „fremde Stoffe“ grundsätzlich verboten werden müssten, wenn deren Unbedenklichkeit wissenschaftlich nicht erwiesen werden konnte (Hamann 1962, 1295). Einzig die jeweiligen Interessengruppen versuchten mit eifriger Lobbyarbeit die Gesetzesverschärfung zu verhindern.

Ein seit den 1920er-Jahren vertrauter Gegensatz von Wirtschaftsinteressen und Volksgesundheit war dieser Debatte inhärent und wurde von den radikalen Vertretern der Lebensreform und des zivilisationskritischen Purismus medien-

wirksam mobilisiert. Die sogenannte Verbraucherwartung basierte nicht nur auf dem Recht auf unverfälschte Waren und gesundheitliche Unversehrtheit, sondern war an ernährungsreformerische und zivilisationskritische Diskurse angeschlossen. Verbraucherpolitik stand in diesem Sinne für die Gesamtheit der Bevölkerung, war die Verteidigung des Allgemeinwohls gegen widerstrebende Partialinteressen. Verbraucherinteressen, und dies galt ebenso für die Volksgesundheit, standen über Individual- und Gruppeninteressen (Schumacher 1959, 242; Hamann und Schnier 1958, 3). Mit der Reaktion von Verbraucherpolitik und Volksgesundheit gingen Diskurse über das Natürliche und das Künstliche, über Reinheit und Kontamination, über das Allgemeinwohl und Partikularinteressen, über Ökonomie und Wissenschaft, über Risikovermeidung und Risikokalkulation zusammen. Für die in den 1950er-Jahren verfasste Theorie der Verbraucherbewegung spielten dabei lebensreformerische und zivilisationskritische Gedanken zunächst keine Rolle. Die praktische Ausrichtung der Verbraucherpolitik vollzog sich jedoch maßgeblich am Streit um Fremdstoffe in der Nahrung. Verbraucherschutz war dabei der Erhaltung der Volksgesundheit assoziiert und von den wirtschaftlichen Einzelinteressen dissoziiert.

Casper Tropp brachte den ganzen Diskurs 1958 in einem Fachblatt der Versicherungswissenschaften auf den Punkt: „Die Volksgesundheit durch Zivilisationsgifte in höchster Gefahr“. Zwei Jahre zuvor hatte bereits der Heidelberger Pharmakologie-Professor Fritz Eichholtz von einer „Front zum Schutze der Volksgesundheit“ berichtet, deren Aufgabe es sei, eben diese Bedrohung abzuwehren (Eichholtz 1956, 17; Tropp 1958). Im allgemeinen Sinne waren es die Verbraucher, die vom Gift in der Nahrung betroffen waren, die geschützt werden mussten und die sich selbst schützen sollten. Die Verbraucher wurden dabei bis weit in die 1950er-Jahre durch die gut organisierten Frauen- und Hausfrauenverbände repräsentiert, die einerseits für Techniken des richtigen, rationalen und moralischen Konsums einstanden, zum anderen die Reinheit des Familienkörpers verteidigten. Die Debatte über das Lebensmittelgesetz selbst wurde im Namen der Verbraucher geführt, aber erst seit 1947 existierte mit der Gründung zunächst der Frauen- und dann der Verbraucherausschüsse eine Art institutionalisierte Verbraucherbewegung. Noch im August 1957 forderte Walter Fachmann, Referent des Ernährungsministeriums, in der Zeitschrift *Verbraucherdienst* des Bundesausschusses für volkswirtschaftliche Aufklärung endlich die Beteiligung der Verbraucher ein. Im Lebensmittelgesetz sollte ein die Verbraucherschaft repräsentierendes Gremium verankert sein,

forderte Fachmann, dass vor dem Erlass von Verordnungen angehört werden sollte (Fachmann 1957). Eine unübersichtliche Anzahl an wissenschaftlichen Institutionen, Interessengruppen und politischen Entscheidern verhandle den „Schutz des Verbrauchers durch die Lebensmittelüberwachung“, berichtete der Lebensmittelchemiker Volker Hamann. Aber er vergaß nicht anzufügen, dass die Verbraucher selbst doch eigentlich auch zur Gesetzesverhandlung herangezogen werden müssten (Hamann und Schnier 1958; Hamann 1953). Tatsächlich wurde dann im novellierten Lebensmittelgesetz aufgeführt, dass vor dem Erlass von Verordnungen neben den „Sachkennern aus der Wissenschaft“ und der „beteiligten Wirtschaft“ auch die „Verbraucherschaft“ angehört werden solle. Einer 1961 eingerichteten Kommission zur Schaffung eines Lebensmittelbuches gehörte dann endlich auch ein Vertreter der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände an (Hamann 1959, 70, 78; Karstens 1964, 128).

2.3 Puristen und Bagatellisierer

Die von den Frauen des Bundestags angeregte Gesetzesnovelle schien stets in Gefahr. Wissenschaftler und Politiker standen unter Verdacht, sich von Lobbyisten beeinflussen zu lassen. Der bereits erwähnte Pharmakologie-Professor Fritz Eichholtz befürchtete, dass Industrieinteressen volksgesundheitlichen Erwägungen vorgezogen würden. Wissenschaftliche Gutachten, spitzte Eichholtz zu, fungierten häufig als „Bagatellisierungsversuche“ im Sinne der Lobbyisten (Eichholtz 1956, 156-158). Die Interessenkongruenz zwischen Staat, Wissenschaft und Industrie ließ in den Medien und den Kreisen radikaler Ernährungsreformer den Verdacht aufkommen, dass hier keineswegs im Namen des Verbrauchers gesprochen werde. Eichholtz selbst hatte mit dem Schlagwort der „toxischen Gesamtsituation“ 1956 einen Begriff eingeführt, der ein Szenario der Bedrohung durch Umweltgifte auf den Punkt brachte, das, wie zahllose Briefe an Bundeskanzler Konrad Adenauer und Innenminister Gerhard Schröder beweisen, von vielen Bürgerinnen und Bürgern geteilt wurde (Stoff 2015, 109-111; Fritzen 2006, 259-260). Politische Institutionen und ökonomische Interessen standen sich scheinbar so nahe, dass sich dem Gemeinwohl dienende Grundsätze wie die Volksgesundheit nicht verwirklichen ließen. In der öffentlichen Meinung galt jedoch der Standpunkt der Industrie wenig. Selten waren in den 1950er-Jahren Stimmen, welche die Industrie- und Handelsinteressen über die Volksgesundheit stellten. Lebensreformerische Forderungen, wie sie

vor allem die sogenannte Vitalstoffgesellschaft verbreitete, wurden etwa in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ zustimmend als Kampf für das Allgemeinwohl wiedergegeben, während die Lobbyarbeit des Lebensmittel produzierenden und vertreibenden Gewerbes als Durchsetzung von Einzelinteressen gebrandmarkt wurde (Stoff 2015, 108-109).

Eichholtz' Schriften waren scharf formuliert, das Buch zur toxischen Gesamtsituation deklarierte er offensiv als ein „Dokument der Abwehr“. Den verwegenen Schritten gewisser Kreise der heutigen Lebensmitteltechnik müsse mit kraftvollen, nachhaltigen Argumenten entgegengetreten werden (Eichholtz 1956, III). Zugleich fügten sich seine professoral autorisierten Einlassungen über die Summierung von Giftwirkungen auch in den volksgesundheitlichen Diskurs. Vorbeugen sei besser als heilen, lautete sein Grundsatz, der Gesetzgeber müsse auf dem großen Gebiet der Zivilisationskrankheiten entsprechend agieren. Zudem müsse die deutsche Konsumentenschaft über Volksgesundheit und Zivilisationskrankheiten aufgeklärt werden, um wiederum entsprechend auf die kommende Gesetzgebung einzuwirken (Eichholtz 1958, 6, 84, 86). Nicht alle Fachkollegen waren mit seiner forschen Art des Eintretens für eine Nulltoleranzpolitik einverstanden. Der Pharmakologe Ludwig Lendle kritisierte seine „Naturgläubigkeit“ sowie das Konzept der „Zivilisationskrankheiten“ und relativierte auch die Allgemeingültigkeit der von Eichholtz aufgeführten Druckreyschen Summationsthese (Lendle 1960). Noch 1965 sprach der Wissenschaftsjournalist Friedrich Deich von der „Toxischen Gesamtangstmacherei“, was ihm wiederum den Vorwurf der „Verniedlichung oder Bagatellisierung des Giftproblems der Umwelt“ einbrachte (Deich 1966, 220). Es war namentlich Werner Schulemann, Direktor des Pharmakologischen Instituts der Universität Bonn, der Eichholtz entschieden bekämpfte. Nach Schulemann könne beim Kampf gegen Viren, Bakterien oder Pilze nicht auf chemische Stoffe verzichtet werden. Wohl müssten aber Produktionssteigerung und Ertragserhaltung mit dem Schutz der Konsumenten und Arbeiter vereinbart werden. Schulemann polemisierte einerseits gegen jene „Schädlinge“ aus dem Kreis der Unternehmer, die Zusatzstoffe verschweigen wollten, andererseits gegen jene „Puristen“, „die die Anwendung von Schädlingsbekämpfungs-, Vorratshaltungs- und Konservierungsmitteln sowie Zusatzstoffen jeder Art einschließlich Farbstoffe einfach gesetzlich verbieten (wollen)“. Schulemann kritisierte vor allem auch die sogenannte Vitalstoffgesellschaft, die Eichholtz' These von der toxischen Gesamtsituation zu ihrem Leitmotiv gemacht hatte (Stoff 2015, 144-145). Eich-

holtz selbst hielt auf einer Tagung der Gesellschaft in der Sektion „Fremdstoffe der Nahrung“ einen Vortrag zur „Bagatellisierung des Nahrungs-Fremdstoff-Problems“ (Schweigart 1957, 46).

Die Vitalstoffgesellschaft erhielt in der zweiten Hälfte der 1950er-Jahre tatsächlich große öffentliche Resonanz und Schulemann musste sich zu Recht Sorgen machen, dass sich radikale Positionen in der Verbraucherpolitik durchsetzen könnten. Die Geschichte dieser Gesellschaft ist untrennbar mit dem Chemiker Hans Adalbert Schweigart verbunden. Schweigart war Protagonist der nationalsozialistischen Ernährungspolitik und mit der Erstellung von Ernährungsplänen für die Wehrmacht sowie Konzepten der Marktregulierung befasst gewesen. Auch nach Kriegsende blieb er ernährungspolitischer Sachverständiger und reüssierte als Ernährungsexperte für die südafrikanische Burenregierung. 1951 gründete er schließlich in Pretoria das Institute for Research on Trace Elements and Vital Substances. Drei Jahre später nahm Schweigart einen Lehrauftrag an der Fakultät für Gartenbau und Landeskultur der Technischen Hochschule Hannover an, ohne jedoch jemals weiter universitär eingebunden zu sein (Stoff 2015, 149-175; Briesen 2010, 201-202; Melzer 2003, 303-305). In der Bundesrepublik widmete sich Schweigart ausschließlich der Institutionalisierung seiner Vitalstofflehre. 1954 kam es so zur „Gründung der Internationalen Gesellschaft für Nahrungs- und Vitalstoff-Forschung“. Um sich scharte er weitere ehemalige Protagonisten der nationalsozialistischen Ernährungspolitik. Einigender Bezugspunkt war die Vollwertlehre von Max Bircher-Benner und Werner Kollath, die beide hagiografisch verklärt wurden. Während Schweigart sich vor allem auf die Ausformulierung seiner Lehre von den für die Gesundheit des Menschen unerlässlichen Vitalstoffen konzentrierte, war es der Naturheilkundler und Präventionsmediziner Karl Kötschau, der als Theoretiker der Vitalstoffgesellschaft gelten kann. Kötschau, der 1935 zum Leiter der kurzlebigen Reichsarbeitsgemeinschaft für eine Neue Deutsche Heilkunde gewählt worden war und eine Verbindungsfigur zwischen Naturheilkunde und Nationalsozialismus dargestellt hatte, war zuständig für das volksgesundheitliche und biopolitische Weltbild der Gesellschaft (Heyll 2006, 233-237, 265-269). Die Vitalstoffgesellschaft war ein Refugium für jene ehemaligen Protagonisten der nationalsozialistischen Ernährungspolitik, die eine effektive Leistungsmedizin mit den Lehren der Ernährungsreform, einem holistischen Weltbild sowie dem Schutz des Volkskörpers vor Fremdstoffen verbanden. Zivilisationsschäden, so paraphrasierte

Kötschau den bekannten Glaubenssatz, entstanden durch das Fehlen einer natürlichen Umwelt (Kötschau 1956, 61).

Der Diskurs der Volksgesundheit verband seit dem frühen 20. Jahrhundert einen sozialhygienischen Zugriff auf die Bevölkerung mit lebens- und ernährungsreformerischen Anschauungen. Im engen Austausch mit dem Verbraucherschutz kulminierte dies in der Aussage, die Konsumentin und der Konsument müssten vor Zivilisationskrankheiten geschützt werden. In den Publikationen der 1953 gegründeten Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände findet sich dieser Konnex deutlich seltener und steht hinter den marktwirtschaftlichen Problemen der Beseitigung von Wettbewerbshindernissen und Marktverzerrungen oder der Durchsetzung des Kartellgesetzes zurück (Braunschweig 1965, 62-63). Die Deutsche Volksgesundheitsbewegung brachte zwar ihre angeblichen 300.000 Mitglieder in die Arbeitsgemeinschaft mit ein, konnte aber ihre biopolitischen und lebensreformerischen Positionen nie zur Agenda der Arbeitsgemeinschaft machen (Braunschweig 1965, 148-149). Jedoch wurde in nahezu allen Darstellungen der Verbraucherpolitik das Lebensmittelrecht als eine erste große verbraucherpolitische Herausforderung hervorgehoben (Zipfel 1958, 216). Die Arbeitsgemeinschaft griff zum ersten Mal um 1960 bei den scharfen Auseinandersetzungen um das Fischkonservierungsmittel Hexamethylentetramin (Hexa) so ein, dass sie in der Presse als legitime Vertreterin der Verbraucherinteressen angesehen wurde. So meldete der „Spiegel“, dass es die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände gewesen sei, die am 6. November 1961 Einspruch erhoben und nunmehr die Rolle des entscheidenden politischen Akteurs für die Reinerhaltung der Nahrungsmittel übernommen habe. Im Februar 1964 protestierte die Arbeitsgemeinschaft eindringlich, dass der Bundesrat sich mit der Zulassung von Hexa bis Ende des Jahres über die Empfehlungen des Bundestags und der DFG sowie über EWG-Richtlinien hinweggesetzt habe. Dies sorgte schließlich auch dafür, dass die Zulassung für Hexa 1965 wieder zurückgezogen wurde (Stoff 2015, 199-202; Stoff 2009). Zur Arbeitsgemeinschaft gehörte ein Ausschuss für Lebensmittelrecht, der um 1960, ausdrücklich in engem Kontakt mit der DFG, durch Stellungnahmen in die Debatte über die Fremdstoff- und Konservierungsverordnungen kritisch eingriff (Anonym 1961). Die Arbeitsgemeinschaft arbeitete dabei vor allem über die Beeinflussung der öffentlichen Meinung (Karstens 1964, 137-141). Der öffentliche Diskurs, war in den 1960er Jahren bereits mit zivilisationskritischen und volksgesundheitlichen Argumentationen vertraut, die entsprechend auf

viel Resonanz stießen. Zugleich aber begann sich die Lebensmittelindustrie mit ökonomischen Begründungen Terrain zurück zu erobern. In den seit 1959 dem novellierten Gesetz folgenden Verordnungen begann in jedem Einzelfall intensive Lobbyarbeit der betroffenen Interessenverbände und Unternehmen. Zeitgleich wurde bei der WHO die Risikovermeidung durch flexibilisierte Risikokalkulationen ersetzt, Druckreys Summationsthese durch flexible Grenzwertkonzepte wie dem Acceptable Daily Intake verdrängt (Pestre 2003; Stoff 2015, 135-136). Auch das 1958 durchgesetzte Verbotsprinzip wurde im Laufe der 1960er Jahre durch spezifische Verordnungen ausgehebelt. Die Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung vom Januar 1972 und das dann im August 1974 verabschiedete neue Lebensmittelgesetz funktionierten jedoch explizit im Sinne des Verbraucherschutzes. Jutta Grüne verweist in ihrer Geschichte zu den Anfängen staatlicher Lebensmittelüberwachung darauf, dass Verbraucherschutz seitdem allerdings formelhaft mit der Aussage verbunden sei, dass zugleich auch keine „unnötige Behinderung der wirtschaftlichen Entwicklung“ eintreten dürfe (Grüne 1994, 17-18). Während sich Verbraucherrechte immer mehr durchzusetzen schienen, festigte sich zugleich auch das Primat der Ökonomie. Verbraucherpolitik selbst wurde zur verwaltungstechnischen Staatsangelegenheit und stellte keine selbstorganisierte Gegenmacht zu den Industrieinteressen mehr dar (Rick 2015).

3 Fazit

Die radikale Kritik an der industriellen Lebensmittelproduktion erweist sich als höchst problematisch, wenn sie unreflektiert auf den weiterhin mobilisierend wirkenden volksgesundheitlichen Diskurs zurückgreift. In der Verbraucherpolitik müssen die akzeptierten Evidenzen und Prämissen immer auch einer historiografischen Prüfung ausgesetzt werden. Dazu ist eine interdisziplinäre Herangehensweise geboten, die Verbraucherschutz im Besonderen und Verbraucherpolitik im Allgemeinen nicht nur in den bekannten Institutionen und Organisation sucht, sondern gesamtgesellschaftlich aufspürt und in ihren Genealogien erfasst.

Literatur

- Accum, Friedrich. 1822. *Von der Verfälschung der Nahrungsmittel und von den Küchengiften*. Leipzig: Hartmann.
- Anonym. 1953. Krebs. Die Krankheit der Epoche. *Der Spiegel*, Nr. 28 (9. Juli): 22-30.
- Anonym. 1961. Appell gegen die Verordnungen zum Lebensmittelgesetz. *Verbraucherpolitische Korrespondenz* 18: 2-3.
- Bauer, Karl-Heinrich. 1950. Über Chemie und Krebs – dargestellt am 'Anilinkrebs'. *Langenbecks Archiv für Klinische Chirurgie* 264: 21-44.
- Beythien, Adolf. 1911. Die Nahrungsmittelchemie in ihrer Bedeutung für die Volksgesundheit und Volkswohlfahrt. *Zeitschrift für Lebensmitteluntersuchung und-Forschung* 22, Nr. 1-2: 8-24.
- Briesen, Detlef. 2010. *Das gesunde Leben: Ernährung und Gesundheit seit dem 18. Jahrhundert*. Frankfurt am Main: Campus.
- Deich, F. 1966. Gesundheitserziehung und Presse. *Physikalische Medizin und Rehabilitation* 7, Nr. 10: 217-221.
- Druckrey, Hermann. 1950. Die Pharmakologie krebserregender Substanzen. *Zeitschrift für Krebsforschung* 57: 70-85.
- . 1963. Die toxikologische Beurteilung von Lebensmittelfarbstoffen. *Zeitschrift für Lebensmitteluntersuchung und -forschung* 120, Nr. 5: 375-381.
- Druckrey, Hermann und Karl Küpfmüller. 1949. Dosis und Wirkung. Beiträge zur theoretischen Pharmakologie. *Die Pharmazie* 8: 514-645.
- Eichholtz, Fritz. 1956. *Die toxische Gesamtsituation auf dem Gebiet der menschlichen Ernährung: Umriss einer unbekanntenen Wissenschaft*. Berlin: Springer.
- . 1958. *Vom Streit der Gelehrten: Dem deutschen Arzt und dem deutschen Konsumenten*. Karlsruhe: Braun.
- Fachmann, Walter. 1957. Mit dem Lebensmittelrecht in den 3. Bundestag! *Verbraucherdienst Ausgabe B* 2 (August): 3-4.
- Fritzen, Florentine. 2006. *Gesünder leben. Die Lebensreformbewegung im 20. Jahrhundert*. Stuttgart: Steiner.
- Grüne, Jutta. 1994. *Anfänge staatlicher Lebensmittelüberwachung in Deutschland: Der Vater der Lebensmittelchemie Joseph König (1843-1930)*. Stuttgart: Steiner.

- Hamann, Volker. 1953. „Im Einvernehmen mit...“ Ein Überblick über die an der Lebensmittelgesetzgebung der Bundesrepublik mitwirkenden Kreise. *Deutsche Lebensmittel-Rundschau* 49: 1-8.
- . 1959. *Schutz unserer Nahrung*. Köln: Bundesausschuss für volkswirtschaftliche Aufklärung.
- . 1962. Die zugelassenen Fremdstoffe in der Nahrung nach der Lebensmittel-Novelle und ihren Folge-Verordnungen. *Ärztliche Mitteilungen* 59: 1291-1296.
- Hamann, Volker und Ludwig Schnier. 1958. *Der Schutz des Verbrauchers durch die Lebensmittelüberwachung; ihre Durchführung und Fortentwicklung*. Wiesbaden, Berlin: B. Behr's Verlag.
- Heyll, Uwe. 2006. *Wasser, Fasten, Luft und Licht: Die Geschichte der Naturheilkunde in Deutschland*. Frankfurt am Main: Campus.
- Kaufmann, H. P. 1956. Neuzeitliche Ernährungsfragen I: Die Ernährungsforschung, die Kritik an Lebensmitteln, die Reform des Lebensmittelgesetzes und der Lebensmittelchemiker-Ausbildung. *Fette, Seifen, Anstrichmittel*, Nr. 10: 886-898.
- Hierholzer, Vera. 2010. *Nahrung nach Norm: Regulierung von Nahrungsmittelqualität in der Industrialisierung 1871-1914*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Holthöfer, Hugo und Adolf Juckenack. 1948. *Lebensmittelgesetz*. Berlin: Heymanns.
- Karstens, Werner. 1964. *Wirkung und Wirkungsmöglichkeiten der Verbraucherverbände in Deutschland*. München: Duncker & Humblot.
- König, Joseph. 1906. Über die einer geregelten Lebensmittelkontrolle zurzeit noch entgegenstehenden Hindernisse. *Zeitschrift für Lebensmitteluntersuchung und Forschung* 12, Nr. 1-2: 4-12.
- Kötschau, Karl. 1956. Definition des Begriffs Zivilisationsschäden. *Vitalstoffe* 1: 60-63.
- Lendle, L. 1960. Biologische Existenz des Menschen in der Hochzivilisation. *Deutsche Medizinische Wochenschrift* 85: 1213-1215.
- Lenzner, Curt. 1933. *Gift in der Nahrung*. 2. umgearbeitete und erweiterte Auflage. Leipzig: Verlag der Dykschen Buchhandlung.
- Liek, Erwin. 1932. *Krebsverbreitung, Krebsbekämpfung, Krebsverhütung*. München: Lehmanns.
- Melzer, Jörg M. 2003. *Vollwerternährung: Diätetik, Naturheilkunde, Nationalsozialismus, sozialer Anspruch*. Stuttgart: Steiner, 2003.

- Moser, Gabriele. 2011. *Deutsche Forschungsgemeinschaft und Krebsforschung, 1920-1970*. Stuttgart: Steiner.
- Pestre, Dominique. 2003. Regimes of knowledge production in society: Towards a more political and social reading. *Minerva* 41, Nr. 3: 245-261.
- Proctor, Robert N. 2002. *Blitzkrieg gegen den Krebs: Gesundheit und Propaganda im Dritten Reich*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Rick, Kevin. 2015. Verbraucherpolitik als Gegenmacht? Vom Scheitern einer westdeutschen Verbraucherbewegung ‚von unten‘ in den 1960er Jahren. *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 102, Nr. 4: 161-181.
- Schieder, Wolfgang und Achim Trunk, Hrsg. 2004. *Adolf Butenandt und die Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft. Wissenschaft, Industrie und Politik im „Dritten Reich“*. Göttingen: Wallstein.
- Schumacher, Carl. 1959. Wesensmerkmale und Möglichkeiten der Verbraucherpolitik. *Soziale Welt* 10, Nr. 3: 242-247.
- Schweigart, H. A. 1957. Fremdstoffe der Nahrung. *Vitalstoffe Zivilisationskrankheiten*. Konventbericht 3: 45-46.
- Schwerin, Alexander von. 2014. Vom Gift im Essen zu chronischen Umweltgefahren: Lebensmittelzusatzstoffe und die risikopolitische Institutionalisierung der Toxikogenetik in der Bundesrepublik, 1955–1964. *Technikgeschichte* 81, Nr. 3: 251-274.
- Schwerin, Alexander von und Heiko Stoff. 2014. Lebensmittelzusatzstoffe: eine Geschichte gefährlicher Dinge und ihrer Regulierung, 1950-1970er Jahre. *Technikgeschichte* 81, Nr. 3: 215-228.
- Sperling, Frank. 2011. *„Kampf dem Verderb“ mit allen Mitteln: Der Umgang mit ernährungsbezogenen Gesundheitsrisiken im „Dritten Reich“ am Beispiel der chemischen Lebensmittelkonservierung*. Stuttgart: Deutscher Apotheker Verlag.
- Spiekermann, Uwe. 2011. Redefining food: The standardization of products and production in europe and the united states, 1880–1914. *History and Technology* 27, Nr. 1: 11-36.
- Stoff, Heiko. 2009. ‚Hexa-Sabbat‘: Fremdstoffe und Vitalstoffe, Experten und der kritische Verbraucher in der BRD der 1950er und 1960er Jahre. *NTM. Zeitschrift für Geschichte der Wissenschaft, Technik und Medizin* 17, Nr. 1: 55-83.
- . 2014. Zur Kritik der Chemisierung und Technisierung der Umwelt: Risiko- und Präventionspolitik von Lebensmittelzusatzstoffen in den 1950er Jahren. *Technikgeschichte* 81, Nr. 3: 229-250.

- . 2015. *Gift in der Nahrung: Zur Genese der Verbraucherpolitik Mitte des 20. Jahrhunderts*. Stuttgart: Steiner.
- Teuteberg, Hans Jürgen (Hrsg.). 1987. *Durchbruch zum modernen Massenkonsum: Lebensmittelmärkte und Lebensmittelqualität im Städtewachstum des Industriezeitalters*. Münster: Coppenrath.
- Tropp, Casper. 1958. Die Volksgesundheit durch Zivilisationsgifte in höchster Gefahr. *Deutsche Versicherungszeitschrift* 12, Nr. 1: 6-9.
- Wirz, Franz. 1936. Nationalsozialistische Forderungen an die Volksernährung. *Die Ernährung* 1, Nr. 1: 103-112.
- Wunderlich, Volker. 2005. Zur Entstehungsgeschichte der Druckrey-Küpfmüller-Schriften (1948-1949). Dosis und Wirkung bei krebserzeugenden Stoffen. *Medizinhistorisches Journal* 40, Nr. 3/4: 369-397.
- Zachmann, Karin. 2011. Einleitung: Natürliche Nahrung und künstliche Kost? Technisierung der Nahrung und Ernährung im 20. Jahrhundert. *Technikgeschichte* 78, Nr. 3: 175-185.
- Zipfel, Walter. 1958. Lebensmittelrecht zum Schutze des Verbrauchers. In: *Verbraucherpolitik*, hg. von Josef Bock und Karl Gustav Specht, 199-216. Opladen: Westdeutscher Verlag.

(Ver-)Handlungsspielräume gegen genetisch veränderte Lebensmittel

Die transnationale Vernetzung japanischer Verbraucherorganisationen

Cornelia Reiher

DOI 10.15501/978-3-86336-916-3_9

Abstract

Am Beispiel der No! GMO-Kampagne und der Stop TPP!-Kampagne in Japan zeigt dieser Aufsatz, dass transnationale Vernetzung, Mobilisierung und Themensetzung dazu beitragen, der Knappheit politischer und finanzieller Ressourcen zivilgesellschaftlicher Organisationen zu begegnen, Druck auf die japanische Regierung aufzubauen und Argumente und Mobilisierung zu stärken. Der Erfolg japanischer Verbraucherschützer hängt aber maßgeblich von political opportunity structures ab. Während zu Beginn der 2000er Jahre auf Druck der No! GMO-Kampagne Grenzwerte für GVO eingeführt wurden, weil in dieser Zeit auch ein neues Regulierungssystem für Lebensmittelsicherheit entstand, war die Stop TPP!-Kampagne nicht erfolgreich, weil die TPP für die japanische Regierung sowohl ökonomisch als auch sicherheitspolitisch wichtig und Verbraucherinteressen nachrangig waren.

Dieser Beitrag erscheint unter der Creative-Commons-Lizenz:

Namensnennung 3.0 Deutschland | CC BY 3.0 DE

Kurzform | <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/de/>

Lizenztext | <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/de/legalcode>

1 Einleitung

In den späten 1990er-Jahren wurden genetisch veränderte Organismen (GVO) zu einem Thema, das Verbraucher- und Umweltschützer sowie Landwirtschafts- und Bauernorganisationen weltweit beschäftigte. Problematisiert wurden die möglichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Verbrauchern, Umwelt und Landwirtschaft. In Japan war die Debatte über potentielle Gesundheitsrisiken von GVO eng mit Diskussionen über Lebensmittelimporte und Japans niedriger Lebensmittelselbstversorgungsrate verbunden und brachte eine nie da gewesene Mobilisierung von Verbrauchern mit sich (Sato 2015). Die japanische „No! GMO-Kampagne“, die vom damaligen Vorsitzenden der Verbraucherorganisation Nihon Shohisha Renmei (Nishoren), Amagasa Keisuke, initiiert wurde, agierte sowohl national als auch transnational und erreichte im Jahr 2001 in Japan eine Kennzeichnungspflicht für Lebensmittel, die GVO enthalten (Chan 2008).

Ein Jahrzehnt später beteiligten sich Organisationen der No! GMO-Kampagne, darunter auch Nishoren, an Protesten gegen das Transpazifische Partnerschaftsabkommen (TPP), einem „Freihandelsabkommen“¹ zwischen zwölf Pazifikstaaten². Die Mitglieder des Stop TPP!-Netzwerkes befürchteten unter anderem eine Gefährdung der Kennzeichnungspflicht für GVO und einen erleichterten Marktzugang für neue GVO-Produkte. In sehr ähnlicher Weise wie

-
- 1 Bei diesem Abkommen handelt es sich keineswegs um Freihandel, denn viele Zölle und sogenannte nicht-tarifäre Handelsbeschränkungen blieben auch unter der TPP bestehen. Der englische Begriff *preferential trade agreements* bezeichnet diese Handelsabkommen treffender, denn in den Verhandlungen wurden nur Teilliberalisierungen in ausgewählten Bereichen erreicht. Die Abkommen bevorzugen damit bestimmte Handelspartner gegenüber anderen, mit denen solche Abkommen nicht bestehen (vgl. Horn et al. 2010).
 - 2 Das Zustandekommen des Abkommens ist derzeit, im Dezember 2016, fraglich, weil trotz der Unterzeichnung des Abkommens im Februar 2016 die Ratifizierung durch die Parlamente der Mitgliedsstaaten noch aussteht und der designierte US-Präsident Donald Trump am 21. November 2016 ankündigte, TPP nicht zu ratifizieren (Mie und Osaki 2016). Da mindestens sechs der zwölf TPP-Vertragspartner, die zusammen mindestens 85% des Bruttoinlandsprodukts aller Vertragsstaaten repräsentieren müssen, das Abkommen innerhalb von zwei Jahren ratifizieren müssen, wird das Abkommen ohne die USA nicht zustande kommen (Putz 2016).

die No! GMO-Kampagne wurden auch in den Protesten gegen die TPP Bedenken hinsichtlich der Sicherheit von GVO mit Handel und den negativen Auswirkungen, welche die TPP für die japanische Landwirtschaft und die Existenzgrundlage japanischer Bauern haben könnten, verknüpft.

Sowohl die No! GMO-Kampagne als auch die Stop TPP!-Kampagne sind temporäre und lose Netzwerke aus Verbraucher-, Landwirtschafts- und Umweltschutzorganisationen, Gewerkschaften und Oppositionsparteien, die ins Leben gerufen wurden, um den Austausch von Informationen und Ressourcen und Mobilisierung zu ermöglichen. Die Verbraucherorganisation Nishoren war maßgeblich an beiden Kampagnen beteiligt und soll als Bindeglied zwischen beiden Kampagnen im Fokus dieses Aufsatzes stehen.

Die japanische Verbraucherschutzbewegung, ebenso wie die japanische Zivilgesellschaft insgesamt, gilt im Vergleich mit den USA und Europa als schwach (Pekkanen 2006). In bestimmten politischen Konstellationen konnten Verbraucherschützer in Japan seit 1945 aber durchaus einige ihrer Ziele erreichen (Maclachlan 2002). In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Gründen für solche sporadischen Erfolge fokussierte die Literatur aber vor allem auf endogene Faktoren. Obwohl viele der Themen, mit denen sich japanische Verbraucherschützer gerade im Bereich Lebensmittel beschäftigen transnationalen Charakter haben, wurde der transnationalen Vernetzung von Verbraucherorganisationen bislang nur wenig Aufmerksamkeit gewidmet.

Am Beispiel der No! GMO-Kampagne und der Stop TPP!-Kampagne, geht dieser Aufsatz der Frage nach, welche Rolle die transnationale Vernetzung, Mobilisierung und Themensetzung für den Erfolg dieser Kampagnen spielten. Zunächst fasst der Aufsatz den Forschungsstand zu transnationalen sozialen Bewegungen und der Verbraucherbewegung in Japan zusammen. Im Anschluss gibt er einen kurzen Überblick über die Geschichte der japanischen Verbraucherschutzbewegung seit 1945. Es folgt die Diskussion der Bewegung gegen GVO und der beiden Kampagnen. Der Aufsatz basiert auf der Analyse vielfältiger Materialien, darunter Gesetze, Medienberichte, Materialien von Verbraucherschutzorganisationen und Informationsmaterialien zu den beiden Kampagnen. Darüber hinaus habe ich zwischen 2012 und 2015 in Japan qualitative Interviews mit Mitgliedsorganisationen der No! GMO-Kampagne und des Stop TPP!-Netzwerks geführt.

2 Transnationale Soziale Bewegungen, Protestkampagnen und Verbraucherschutz in Japan

Transnationale soziale Bewegungen sind supranationale Netzwerke von Akteuren, die ihre Sache als global relevant definieren und Protestkampagnen organisieren. Bei diesen Kampagnen sind Aktivisten aus mehr als nur einem Land involviert und sie können in mehreren Staaten stattfinden. Diese informellen temporären Netzwerke beziehen sich auf ein konkretes Problem und sind weniger durch ideologische Kohärenz als durch strategische Kooperationen gekennzeichnet (Della Porta et al. 2006, 18). Laut Keck und Sikkink (1999, 88) entstehen transnationale Bewegungen häufig um Themen, über die wenige oder nicht eindeutige Informationen verfügbar und die stark emotional und mit Wertvorstellungen besetzt sind. Bewegungen vernetzen sich häufig transnational, wenn die Kommunikation zwischen Vertretern der Bewegung und der Regierung des eigenen Landes erschwert oder unmöglich ist. Transnationale Bewegungen und Protestkampagnen spielten für die Verbraucherbewegung bereits seit den 1970er-Jahren eine wichtige Rolle. Transnationale Kampagnen haben sich in den 1970er-Jahren um Themen wie Muttermilchersatzpulver und Pestizide herum entwickelt. In einer zunehmend komplexen Welt sind im Verbraucherschutz zudem Themen relevant geworden, die grenzüberschreitend von transnational agierenden Konzernen verursacht, und von internationalen Organisationen (mit)reguliert werden. Dennoch werden in der Forschung zu transnationalen Bewegungen Verbraucher weitgehend ignoriert (Hilton 2009, 98, 129).

Das gilt auch für Japan, wo bisher insbesondere die japanische Frauen- und die Menschenrechtsbewegung im Hinblick auf ihre Strategien, über internationale Organisationen wie die UN, Druck auf die japanische Regierung auszuüben, untersucht wurden (Chan 2008). Transnationaler Aktivismus ist aber seit den 1970er-Jahren ein wichtiger Faktor für die Entwicklung der japanischen Zivilgesellschaft und die Identitäten zivilgesellschaftlicher Akteure. Im Zusammenhang mit den Protesten gegen den Vietnamkrieg entstand ein Bewusstsein dafür, dass Mobilisierung nicht nur aus der Selbstwahrnehmung als Opfer von

Staat und Unternehmen, sondern auch aus einem Verantwortungsgefühl für andere Menschen außerhalb Japans und insbesondere in Asien möglich ist³ (Avenell 2015, 388). Das gilt insbesondere für die Umweltbewegung, mit der die Verbraucherschutzbewegung eng verknüpft ist, wie sich an industriell verunreinigten Lebensmitteln zeigt. Beispiele sind die Proteste gegen Quecksilber- und Cadmiumvergiftungen in den 1950er-Jahren, die durch Industrieabfälle in Minamata und Toyama in Wasser und Nahrung gelangten (Walker 2010).

3 Verbraucherbewegung in Japan: Ein Überblick

Die Anfänge der japanischen Verbraucherbewegung lassen sich ins späte 19. Jahrhundert zurückdatieren, als nach Vorbild des Rochdale-Modells die ersten Konsumgenossenschaften in Tokyo, Osaka und Kobe gegründet wurden. Diese konzentrierten sich vor allem darauf, kollektiv Lebensmittel und andere Produkte des täglichen Bedarfs zu erwerben, um so deren Preise zu reduzieren (Hartmann 2003, 47-48). Im ersten Jahrzehnt nach Ende des Zweiten Weltkriegs mussten sich Konsumgenossenschaften gemeinsam mit lokalen Frauen- und Nachbarschaftsorganisationen zunächst mit Problemen wie Lebensmittelknappheit, der Verbesserung des Lebensmittelrationierungssystems und dem Kampf gegen den Schwarzmarkt auseinandersetzen (Maclachlan 2002). Ernährungssicherung war die wichtigste Priorität der Verbraucherorganisationen, und erst in der zweiten Hälfte der 1950er-Jahre wurde Lebensmittelsicherheit zum Thema. Lebensmittelskandale wie der

3 In diesem Zusammenhang spielt besonders das „pollution export problem“ eine wichtige Rolle. Nachdem die japanische Umweltbewegung Anfang der 1970er-Jahre recht strenge Umweltschutzstandards in Japan erreicht hatte, lagerten japanische Unternehmen ihre verschmutzungsintensiven Fabriken in andere asiatische Länder aus. Japanische Aktivisten begannen, vor den Firmensitzen der verantwortlichen japanischen Unternehmen zu demonstrieren und ihre Solidarität mit Opfern in den asiatischen Ländern zu demonstrieren (Avenell 2015, 388-390).

Morinaga-Milchpulverskandal 1955 erregten große öffentliche Aufmerksamkeit (Shoji und Sugai 1992). Hier führte ein mit Arsen verunreinigtes Muttermilchersatzpulver zur Vergiftung von 1.200 Neugeborenen. 130 Kinder starben daran. Im Kontext der industriellen Verschmutzung von Lebensmitteln, Wasser und Boden entstanden in den 1960er-Jahren eine große Anzahl neuer Konsumgenossenschaften und Verbrauchergruppen. Diese wurden häufig von jungen Müttern gegründet, deren wichtigstes Ziel es war, ihre Kinder mit Lebensmitteln zu versorgen, die nicht mit Pestiziden oder anderen Schadstoffen kontaminiert waren (Jussaume et al. 2000).

Wie generell in der japanischen Zivilgesellschaft (Pekkanen 2006), besteht auch in der Verbraucherbewegung eine duale Struktur aus vielen kleinen lokalen und politisch schwachen Organisationen und wenigen einflussreichen nationalen Organisationen. Verbraucherorganisationen in Japan sind eng mit der Frauen-, Umwelt- und Friedensbewegung verknüpft. Viele Frauenorganisationen beschäftigen sich neben anderen Themen auch mit Verbraucherschutz. Während sich einige Organisationen neben Verbraucherfragen auch mit anderen Themen befassen, gibt es Organisationen, die sich ausschließlich dem Verbraucherschutz widmen. Auf lokaler Ebene existieren mitunter Verbindungsbüros für Verbraucherorganisationen, so wie das Shohisha dantai renraku Zentrum in Tokyo. Während der Aktionsradius einiger Verbrauchergruppen lokal beschränkt ist, vertreten Organisationen wie Nishoren Verbraucher aus ganz Japan und vernetzen ihre Aktivitäten auch international. Einige Organisationen beschäftigen sich nur mit Verbraucherfragen in bestimmten Bereichen. So hat sich die Organisation Shokkenren zum Beispiel auf die Themen Lebensmittel, Landwirtschaft und Ernährung spezialisiert. Insbesondere Konsumgenossenschaften wie Seikyo, Seikatsu Club oder Pal System sind bis heute wichtige Akteure in Verbraucherangelegenheiten. Die meisten japanischen Verbraucherorganisationen sind Mitglieder des Dachverbands der japanischen Verbraucherorganisationen Shodanren. Sowohl Shodanren als auch einzelne Verbraucherorganisationen sind Mitglieder von Consumers International (CI), eines in Großbritannien ansässigen internationalen Verbraucherverbandes mit 240 Mitgliedsorganisationen aus 120 Ländern.

Der Einfluss von Verbraucherorganisationen beschränkt sich vor allem auf Kommunalverwaltungen, allerdings konnten durch diesen Ansatz der advocacy von unten auch Erfolge auf nationaler Ebene erzielt werden. Dazu gehört

zum Beispiel das Product Liability Law von 1994 oder die Kennzeichnungspflicht für GVO im Jahr 2001 (Maclachlan 2006a, b). Die Verbraucherbewegung verfügt über nur wenige politische und finanzielle Ressourcen. Chan (2008, 19) zufolge mangelt es an Personal, Räumlichkeiten und Geldern. Das führe dazu, dass ein typischer Mitarbeiter einer zivilgesellschaftlichen Organisation in Japan zahlreiche Aufgaben gleichzeitig übernehmen müsse und dafür nur eine sehr geringe oder gar keine Bezahlung erhalte. Maclachlan (2002) argumentiert, dass Verbraucherschützer in Japan gelernt hätten, strategisch mit dem Mangel an Ressourcen und direktem Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse umzugehen. Dies erfolgte, indem sie auf lokaler Ebene alternative Kanäle außerhalb des politischen Apparats nutzten, um ihre Interessen zu artikulieren. Die Verbraucherbewegung könne in Japan aber nur dann erfolgreich sein, wenn die Allianz aus konservativen Politikern, Bürokraten und Wirtschaftsvertretern fragil ist. Wäre diese Allianz stabil, könnten Verbraucherschützer nichts ausrichten, egal wie groß und gut organisiert die Bewegung sei. Die langfristigen institutionellen Rahmenbedingungen auf nationaler und lokaler Ebene beeinflussen zwar die Strategien der Verbraucherbewegung, der Erfolg dieser Strategien hänge aber mit kurzfristigem Wandel dieser Rahmenbedingung und kurzfristigen *opportunity structures* zusammen (Maclachlan 2002, 8).

4 Die Verbraucherorganisation Nihon Shohisha Renmei

Nishoren ist eine Verbraucherorganisation mit Sitz in Tokyo, die landesweit agiert. Sie wurde 1969 von Takeuchi Naokazu gegründet und hatte in den 1970er-Jahren zeitweise 10.000 Mitglieder. 2012 waren es nur noch 1.600 Mitglieder. Den Mitgliederschwund führen Mitarbeiter der Organisation auf die alternden Mitglieder und Probleme bei der Nachwuchsrekrutierung zurück. Nishoren finanziert sich aus Mitgliedsbeiträgen, Spenden und aus den Einnahmen, die sie durch den Verkauf einer monatlich erscheinenden Zeitschrift

erzielt. Darüber hinaus wird Nishoren vom Dachverband der japanischen Verbraucherkooperativen Seikyo finanziell unterstützt. Die finanzielle und politische Unabhängigkeit ist für Nishoren sehr wichtig. 2006 erhielt Nishoren den Status einer Non-Profit-Organisation, der nach dem NPO-Gesetz von 1998 unter anderem steuerrechtliche Vorteile beinhaltet. Nishoren ist eine vergleichsweise kleine und politisch eher linke Verbraucherschutzorganisation und damit nicht repräsentativ für die Verbraucherschutzbewegung. Trotz ihrer geringen Mitgliederzahlen und finanziellen Ressourcen ist die Organisation durch zahlreiche Aktivitäten wie Unterschriftensammlungen, Lobbyarbeit im nationalen Parlament, eine sichtbare Pressearbeit und ein großes transnationales Netzwerk aber politisch einflussreich.

Nishoren ist außerordentliches Mitglied im internationalen Dachverband der Verbraucherschutzorganisationen Consumers International (CI) und Mitglied bei CI Asia. Vertreter von Nishoren nehmen an Treffen und Workshops von CI Asia oder den internationalen Versammlungen von CI teil, aber auch an Anti-Globalisierungsprotesten, wie zum Beispiel in Seattle, Cancun oder Taiwan. Über die Organisation von Konferenzen für CI Asia in Japan oder die Vernetzung mit Aktivisten vor Ort ist Nishoren in ein Netzwerk von Globalisierungskritikern und Verbraucherschützern eingebunden, die insbesondere der WTO und Freihandelsabkommen kritisch gegenüberstehen (Interview Ide Hiroyuki⁴, 2012). Bereits 1989 hatte Nishoren die erste Konferenz von CI Asia (damals noch International Organization of Consumer Unions, IOCU), die Asian Pacific Consumers' Conference in Japan ausgerichtet, an der Vertreter von Verbraucherorganisationen aus Australien, Bangladesch, Indien, Indonesien, Südkorea, Malaysia, Neuseeland, Thailand und den Philippinen teilnahmen.

Personell ist die Organisation eng mit der NO! GMO-Kampagne verwoben, die in den 1990er-Jahren erfolgreich Grenzwerte für genetisch veränderte Lebensmittel (GVO) von der japanischen Regierung einforderte. Im Interview mit einem der leitenden Mitglieder der Organisation im Jahr 2012, bezeichnete dieser das Erreichen der Kennzeichnungspflicht für GMO im Jahr 2001 als einen der wichtigsten Erfolge seiner Organisation (Interview Ide Hiroyuki, 2012).

4 Die Namen der Interviewpartner sind Pseudonyme.

5 Die Anti-GVO-Bewegung in Japan und die No! GMO-Kampagne

Dass der Erfolg der Verbraucherschutzbewegung in Japan maßgeblich von politischen Gelegenheiten abhängt, zeigt auch das Beispiel der Bewegung für eine Kennzeichnungspflicht für genetisch veränderte Lebensmittel. Seit Mitte der 1980er-Jahre förderte die japanische Regierung die Entwicklung von Biotechnologie im Lebensmittelbereich. Zu Beginn waren vor allem die Präfekturverwaltungen, Forschungsinstitute des Ministeriums für Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft (MAFF) und die Privatwirtschaft an der Entwicklung von genetisch veränderten Nutzpflanzen beteiligt (Sato 2007). Zunächst dominierte in der japanischen Öffentlichkeit die Vorstellung, dass Biotechnologie die Wettbewerbsfähigkeit der japanischen Lebensmittelindustrie und der Landwirtschaft befördern würde. Als Mitte der 1990er-Jahre amerikanische Behörden genetisch veränderten Mais, Sojabohnen, Raps und Baumwolle genehmigten, erlaubte die japanische Regierung 1996 den Import genetisch veränderter Agrarprodukte. Japan, mit seiner niedrigen Selbstversorgungsrate von nur 39 Prozent, importiert große Mengen dieser Agrarprodukte. In dieser Zeit wandelte sich die öffentliche Meinung gegenüber GVOs. Die Mehrheit der japanischen Bevölkerung lehnte sie nun ab und forderte eine Kennzeichnungspflicht für GVO in Lebensmitteln, da die Konsumenten das Recht hätten, selbst zu entscheiden, ob sie GVOs konsumieren wollten (Yamaguchi und Suda 2010).

Die japanische Regierung reagierte auf den Umschwung in der öffentlichen Meinung, indem sie 1997 die Arbeitsgruppe für GVO einberief, die dem MAFF unterstand, um ein Konzept für die Kennzeichnung von GVO in Lebensmitteln zu erarbeiten (Yamaguchi und Suda 2010, 389). 2003 wurde die japanische Food Safety Commission (FSC) gegründet, die vor dem Hintergrund der BSE-Krise, aber auch als Teil des von der WTO angeregten Prozesses der internationalen Harmonisierung von Lebensmittelsicherheitsstandards und Zulassungsverfahren für Lebensmittel gesehen werden muss (Yamaguchi 2014). Ein weiterer Schritt zur Regulierung von GVO war die Einführung einer verpflichtenden Risikobewertung der Auswirkungen von GVOs auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit, die seit 2004 in Kraft ist.

Einen maßgeblichen Beitrag, der zur Durchsetzung der Kennzeichnungspflicht für GVO führte, leistete die No! GMO-Kampagne, die von Amagasa Keisuke, dem damaligen Vorsitzenden von Nishoren, ins Leben gerufen wurde (Interview Ide Hiroyuki, 2012). Die Kampagne begann 1996 im Kontext der Importgenehmigung von GVOs und einer Reihe von Skandalen um GVO Mais (Yamaguchi und Suda 2010). Obwohl die No! GMO-Kampagne inhaltlich vielfältige Themen wie Ökologie, Nachhaltigkeit von Landwirtschaft und die Dominanz von transnationalen Agri-Food-Konzernen berücksichtigte, lag der Hauptfokus auf der Sicherheit von Lebensmitteln und Verbraucherinteressen (Sato 2015, 569).

Zunächst befragte das Bündnis japanische Lebensmittelkonzerne zu deren Verwendung und Kennzeichnung von GVO und begann dann einzelne Unternehmen zu boykottieren. Auf lokaler Ebene hatten 1999 bereits 2.300 der damals 3.300 Gebietskörperschaften ihren Widerstand gegen GVO in lokalen Verordnungen verankert und in Eingaben an die Zentralregierung in Tokyo die Kennzeichnung für GVO gefordert. Petitionen mit jeweils mehr als zwei Millionen Unterschriften enthielten Forderungen nach einem Verbot von GVO und/oder einer Kennzeichnungspflicht. Sie wurden 1998 dem Gesundheitsminister und 1999 der japanischen Regierung übergeben. Zahlreiche Konsumgenossenschaften etablierten freiwillige Kennzeichnungen für GVO (Nishoren o. D.).

Im Jahr 2000 organisierte die No! GMO-Kampagne eine Petition gegen genetisch veränderten Reis, um zu verhindern, dass dieser in Japan angebaut werden dürfe, darunter sowohl Reis entwickelt von ausländischen Unternehmen wie Monsanto als auch von japanischen Unternehmen und dem MAFF. An den Protesten beteiligten sich auch viele Konsumgenossenschaften, wie zum Beispiel Seikyo, die in den frühen 2000er Jahren durch Boykotte viele Unternehmen dazu brachten, die Verwendung genetisch veränderter Zutaten für ihre Lebensmittel einzustellen (Hartmann 2003). Japanische Unternehmen wie Mitsui, Mitsubishi Chemical und Takii stellten ihre Biotechnologieprogramme komplett ein (Yamaguchi und Suda 2010, 392).

Die transnationale Vernetzung der No! GMO-Kampagne mit der globalen Bewegung gegen GVO erfolgte über Einladung von Aktivisten, Besuchen und der Ausrichtung von internationalen Konferenzen, Petitionen an die Regierungen

anderer Staaten, wie etwa Kanada, die USA oder Australien sowie über Boykotte. Im Rahmen der Kampagne wurden internationale Aktivisten, wie zum Beispiel der kanadische Farmer Percy Schmeiser, der von Monsanto wegen Patentverletzung verklagt worden war, nach Japan eingeladen. Schmeiser kam 2003 nach Japan. Durch diese Verbindung zu einem der führenden Mitglieder der kanadischen Anti-GVO-Bewegung reisten Mitglieder der No! GMO-Kampagne 2004 nach Kanada und in die USA. Sie überreichten Politikern eine Petition gegen genetisch veränderten Weizen, die von 414 Organisationen unterschrieben worden war, die 1,2 Millionen Menschen aus Japan repräsentierten. Zwei Monate später stellte Monsanto die Entwicklung genetisch veränderten Getreides ein (Chan 2008, 39). Die No! GMO-Kampagne organisierte 1998 und 1999 gemeinsam mit der globalen Bewegung Global Days of Action Against Genetically Engineered Foods Konferenzen in Japan, an der Vertreter aus dreißig Ländern teilnahmen.

Aufgrund der transnationalen Agri-Food-Konzerne, welche GVO entwickelten und verkauften, richtete sich die NO! GMO-Kampagne nicht nur an die japanische Regierung, um eine Kennzeichnungspflicht für GV-Lebensmittel zu erreichen, sondern auch an transnationale Konzerne, wie Monsanto. Neben Petitionen an die entsprechenden Konzerne erklärte sich die Kampagne auch solidarisch mit anderen Nationen, wie beispielsweise auf dem World Summit on Sustainable Development in Johannesburg 2002. Nishoren versendete zudem Stellungnahmen und offene Briefe an Regierungen anderer Staaten, so etwa 2007 an die australische Regierung, um sich für eine Verlängerung des GVO-Moratoriums einzusetzen (Nishoren 2007).

Maclachlan (2006, 249-253) weist darauf hin, dass die Proteste für eine Kennzeichnung von GVO so erfolgreich waren, weil es hauptsächlich um importierte Lebensmittel ging und eine Regulierung von Importen auch im Interesse der japanischen Agrarlobby lag. Die Bewegung gegen GVO in Japan war von Anfang an transnational. Der Erfolg der NO! GMO-Kampagne lässt sich meines Erachtens zudem auf die Kombination aus Petitionen und Boykotten sowohl in Japan als auch transnational sowie auf die Fragilität des Regulierungssystems für Lebensmittelsicherheit zurückführen. Durch BSE und andere globalen Lebensmittelrisiken erhöhte sich in vielen Ländern einschließlich Japans der Reformdruck, der in die Etablierung neuer Institutionen mündete.

6 GVO und die Stop TPP!-Kampagne

Die Debatte über GVO und deren Kennzeichnungspflicht entflammte erneut, als 2011 der damalige japanische Premierminister Noda Yoshihiko ankündigte, er erwäge den Eintritt Japans in die TPP-Verhandlungen. Verbraucherschützer und Medien befürchteten (neben vielen anderen Problemen) die Aufweichung der Kennzeichnungsstandards für GVO und eine Überflutung des japanischen Marktes mit genetisch veränderten Lebensmitteln aus den USA (Reiher 2015). Die TPP ist ein „Freihandelsabkommen“ zwischen zwölf Staaten auf beiden Seiten des Pazifiks, darunter so wichtige Agrarexportländer wie die USA, Kanada und Australien. Kurz nach den Unterhauswahlen im Dezember 2012, erklärte der neue Premierminister Abe Shinzo, er plane, den TPP-Verhandlungen beizutreten. Er setzte diese Ankündigung im Juli 2013 um. Verbraucherschützer und Landwirtschaftskooperativen kritisierten Abe Shinzo dafür, dass er mit dem geplanten Beitritt zur TPP sein im Wahlkampf 2012 gegebenes Versprechen, dies nicht zu tun, gebrochen habe und fordern seinen Rücktritt (vgl. zum Beispiel Nishoren 2015). Aber auch zahlreiche große Anti-TPP-Demonstrationen und Unterschriftensammlungen eines Bündnisses aus Gewerkschaften, Landwirtschaftskooperativen (JA), Verbraucherschutzorganisationen und anderen Akteuren seit 2011 (Reiher 2015) konnten weder Japans Eintritt in die Verhandlungen noch die Einigung über das Abkommen im Oktober 2015 in Atlanta und die Unterschrift im Februar 2016 in Auckland verhindern.

Hinsichtlich der Kennzeichnungspflicht und der Zulassung von GVO befürchteten insbesondere Verbraucherorganisationen nicht zuletzt wegen bestehender Defizite des japanischen Regulierungsverfahrens für GVO eine weitere Verschlechterung durch TPP. Sollte die TPP doch noch zustande kommen, könnte eine Risikoanalyse für GVO in Zukunft obsolet werden und bestehende Standards eventuell nur noch daraufhin geprüft werden, ob sie als nicht-tarifäre Handelshemmnisse den Marktzugang erschweren (Suppan 2015, 1). Darauf weist auch der Vertragstext hin, in dem GVO und deren Kennzeichnung nicht im Kapitel über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (*sanitary and phytosanitary measures*, kurz: SPS), sondern im Kapitel 2 zum Marktzugang (National Treatment and Access for Market Goods) behandelt werden (USTR 2015).

In Japan ist die TPP seit 2011 Gegenstand einer Debatte, in deren Zuge sich eine breite zivilgesellschaftliche Widerstandsbewegung von TPP-Gegnern formiert hat. Im Diskurs über die TPP in Japan verteidigten Verbrauchergruppen und Landwirtschaftsverbände japanische Lebensmittelstandards, die sie für strenger halten, und kritisieren globale und amerikanische Standards. Die Proteste sind teilweise von explizit anti-amerikanischer Rhetorik geprägt (Reiher 2015). Nishoren ist als Mitgliedsorganisation der Stop TPP!-Kampagne seit Beginn der Proteste aktiv an den zahlreichen Demonstrationen, Unterschriftensammlungen und Informationsveranstaltungen beteiligt. Vertreter von Nishoren reisten zu TPP-Verhandlungen, wo sie als *civil society stakeholder* zwar nicht an den Verhandlungen selbst teilzunehmen konnten, sich aber um Gespräche mit Verhandlungsteilnehmern bemühten und bei der Verlesung der Presseerklärung dabei waren. Nishoren veröffentlichte Statements gegen die TPP auf der eigenen Internetseite, publizierte Artikel in der monatlich erscheinenden Zeitschrift der Organisation, *Shohisha Ripoto*, und schrieb offene Briefe an Abgeordnete des Unter- und Oberhauses, die japanische Regierung und Ministerialbeamte. Die Organisation kritisierte das Abkommen vor allem deshalb, weil sie befürchtete, Japan würde im Rahmen des Abkommens dazu gezwungen, seine Lebensmittelstandards zugunsten der amerikanischen Standards abzuschwächen und ruft zum Kampf gegen die TPP auf (Interview Ide Hiroyuki, 2012). In einer öffentlichen Stellungnahme nach der Einigung auf einen gemeinsamen Vertragstext in Atlanta im Oktober 2015 kritisiert Nishoren zudem, dass der fertige Vertragstext darauf hindeute, dass Zölle für Autoteile wichtiger seien als Verbraucherrechte. Der TPP-Text gefährde das Recht der japanischen Bevölkerung auf sichere Lebensmittel (Nishoren 2015).

Nishoren beteiligte sich auch an der transnationalen Protestbewegung gegen die TPP, die „von Menschen aus Neuseeland, Australien und Thailand getragen wird“ (Interview Ide Hiroyuki, 2012). Nishoren lud mehrfach internationale Experten für Handel und Lebensmittelsicherheit ein, die in Japan Vorträge hielten und die Organisation kooperiert mit anderen Organisationen außerhalb Japans.

In Nishorens Zeitschrift *Shohisha Ripoto* beschrieb Uchida Shoko, Mitglied von Nishoren und des Pacific-Asia Resource Center (PARC), einer japanischen Organisation, die im Bereich soziale Gerechtigkeit aktiv ist, ihre Reise zu den TPP-Verhandlungen in Singapur im März 2013. Obwohl Japan damals noch kein

Verhandlungspartner war, konnte sie durch die Unterstützung von Mitgliedern einer befreundeten amerikanischen Organisation, Public Citizen, am Empfang für die Vertreter der Zivilgesellschaft teilnehmen (bei dem aber kaum Informationen preisgegeben wurden). Frau Uchida beschreibt, wie sich ein transnationales Netzwerk gegen die TPP formiert, das aus zivilgesellschaftlichen Organisationen aus allen Ländern die TPP verhandelten, bestand. Darunter sind Organisationen wie FTA Watch aus Thailand, Oxfam und CASE, eine Verbraucherorganisation aus Singapur. Das Netzwerk lebt durch die Teilnahme der Organisationen an den Verhandlungstreffen, wo die Vernetzung und Planung von Aktionen und gemeinsamer Lobbying-Strategien erfolgte. Kommunikation via E-Mail-Listen findet ebenfalls statt, um Termine und Informationen auszutauschen. Insbesondere sollten so Organisationen informiert werden, die aus Mangel an finanziellen Ressourcen keine Mitglieder zu den Treffen entsenden können (Uchida 2013, 3).

Neben der direkten Vernetzung mit anderen Personen und Organisationen spielt auch der transnationale Transfer von Wissen als Ressource für die Mobilisierung eine wichtige Rolle. Agrarjournalist und Mitglied von Nishoren Ono Kazuoki reiste zum Beispiel nach Korea, um dort mit Verbraucherschützern über ihre Erfahrungen mit dem bilateralen Freihandelsabkommen zwischen Südkorea und den USA (KORUS) zu diskutieren. KORUS habe in Korea weder das versprochene Wirtschaftswachstum noch Exportzuwächse gebracht. Die Erfahrungen mit den negativen Auswirkungen von KORUS auf Landwirtschaft und Lebensmittelstandards nutzt Ono als Grundlage seiner Argumentation gegen TPP. Weil die koreanischen Aktivisten fürchteten, dass auch Südkorea in die TPP eintreten könnte – bei seinem Südkoreabesuch 2015 hatte es zwischen US-Präsident Obama und Präsidentin Park entsprechende Gespräche gegeben – spricht sich Ono für eine gemeinsame Japanisch-Koreanische Bewegung gegen die TPP aus (Ono 2013). In Shohisha Ripoto weisen immer wieder Beiträge auf die negative Erfahrungen Koreas mit KORUS, insbesondere im Bereich Lebensmittel, hin, um gegen eine Ratifizierung des Abkommens zu argumentieren (Yamaura 2013, 2). Obwohl es sich um eine transnational organisierte Kampagne und ein breites Bündnis aus verschiedenen Akteuren handelte, konnte die Anti-TPP-Kampagne die Unterzeichnung des Abkommens durch die japanische Regierung nicht verhindern. Das lag daran, dass eine politische opportunity structure (Tarrow 2005) wie im Fall der NO! GMO-Kampagne nicht gegeben war und TPP thematisch komplexer war.

7 Fazit

Am Beispiel der Bewegung gegen genetisch veränderte Lebensmittel ging dieser Aufsatz der Frage nach, welche Rolle Transnationalismus für die Vernetzung, Mobilisierung, Themensetzung und den Erfolg dieser Kampagnen spielte. Beide Kampagnen und die dazugehörigen Netzwerke waren hinsichtlich Kommunikation, Kooperation, Experten, Wissen, Ressourcen und ihres Aktionsradius sowohl national als auch transnational ausgerichtet. Die transnationale Vernetzung ergab sich in beiden Fällen daraus, dass sowohl GVO als auch die TPP transnationale Probleme sind und die verantwortlichen Akteure vorrangig außerhalb Japans identifiziert wurden. In beiden Fällen wurden die USA und US-amerikanische TNCs als Gegner identifiziert, weil sowohl GVOs und TPP als eng mit dem Lebensmittelhandel verknüpftes Problem präsentiert wurden. Während im Fall der GVO auch japanische Unternehmen und deren Aktivitäten innerhalb Japans kritisiert und boykottiert wurden, wurden diese in der Anti-TPP-Kampagne kaum thematisiert. Die transnationale Vernetzung trug in beiden Kampagnen dazu bei, der Knappheit politischer und finanzieller Ressourcen zu begegnen, über nichtjapanische Organisationen von außen Druck auf die japanische Regierung aufzubauen und durch den Transfer von Wissen und Erfahrungen aus anderen Staaten die Argumente zur Mobilisierung von Anhängern zu stärken. Das zeigt zum Beispiel die wiederholte Bezugnahme auf die koreanischen Erfahrungen mit KORUS in der Anti-TPP-Kampagne. Transnationalismus spielte daher eine entscheidende Rolle zur Stärkung beider Bewegungen und trug dazu bei, die Schwächen japanischer Bewegungen zu überwinden.

Wie und warum konnten japanische Verbraucherschützer mit der No! GMO-Kampagne Erfolge erzielen, das Stop TPP!-Netzwerk den Beitritt Japans zur TPP aber nicht verhindern? Zunächst einmal unterschieden sich die politischen Möglichkeiten, in einer fragilen politischen Situation Ziele der Verbraucherbewegung zu erreichen. Im Fall von GVO war der Augenblick günstig, denn die japanische Regierung hatte sich, wie auch viele europäische Regierungen, nach der BSE-Krise dazu entschlossen, mit der FSC eine neue Behörde und ein neues System für die Regulierung von Lebensmittelsicherheit zu etablieren. Das Zusammenspiel aus einer verhältnismäßigen Offenheit durch die Neu-etablierung

der FSC, der Kontextualisierung (framing) von GVO als aus den USA importiertem Problem und der gleichzeitigen Vorbildwirkung der GVO-Regulierung in der EU ermöglichte es Verbraucherboykotten und der No! GMO-Kampagne sowohl das Einstellen von GVO-Projekten japanischer Lebensmittelkonzerne als auch verpflichtende Grenzwerte und eine Kennzeichnungspflicht durchzusetzen. Es wurde möglich, Grenzwerte für GVO einzuführen, weil in dieser Zeit gerade ein weiterer transnationaler Prozess stattfand: die Etablierung eines neuen Regulierungssystems für Lebensmittelsicherheit.

Die Anti-TPP-Kampagne war nicht erfolgreich, weil die TPP für Premierminister Abe Shinzo einen wichtigen Bestandteil der sogenannten Abenomics⁵ und der japanisch-amerikanischen Sicherheitsstrategie darstellte. Darüber hinaus ist TPP ein Freihandelsabkommen, das zu viele Probleme gleichzeitig beinhaltet und dadurch eine nachhaltige Mobilisierung und gezielte Advocacy-Strategien im Vergleich zu Single-Issue-Kampagnen schwer umsetzbar machte. Insbesondere der Fokus auf die USA und die japanische Regierung als Gegner verschleierte, dass Japan seine nationalstaatliche Souveränität bei der Regulierung von GVO im Zuge der TPP weniger an die USA, sondern vielmehr an transnationale Konzerne verliert, die Lebensmittelstandards beeinflussen (Reiher 2015, 193).

Literatur

- Avenell, Simon A. 2015. Transnationalism and the evolution of post-national citizenship in Japan. *Asian Studies Review* 39, Nr. 8: 375-394.
- Chan, Jennifer. 2008. *Another Japan is possible: New social movements and global citizenship education*. Stanford: Stanford University Press.
- Della Porta, Donatella, Massimiliano Andretta, Lorenzo Mosca und Herbert Reiter. 2006. *Globalization from below: Transnational activists and protest networks*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

5 Damit sind zahlreiche Strukturreformen, die vor allem als Deregulierung verstanden werden, gemeint, die die japanische Wirtschaft wettbewerbsfähiger machen sollen. TPP und der Abschluss anderer Freihandelsabkommen sollen zu einer stärkeren Integration Japans in die Weltwirtschaft beitragen (Tiefenbach 2015, 212).

- Hartmann, Peter J. 2003. *Konsumgenossenschaften in Japan: Alternative oder Spiegelbild der Gesellschaft? Entwicklungen und Strukturen am Beispiel der Prensmitte Osaka*. München: Iudicium.
- Hilton, Matthew. 2009. *Prosperity for all: Consumer Activism in an era of globalization*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Horn, Henrik, Petros C. Mavroidis und André Sapir. 2010. Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements. *The World Economy* 33, Nr. 11: 1565-1588.
- Jussaume, Raymond. A., Shoji Hisano und Yoshimitsu Taniguchi. 2000. Food safety in modern Japan. In: *Essen und Ernährung im modernen Japan*, hg. von Nicola Liscutin und René Haak, 211-228. Japanstudien 12. München: Iudicium.
- Keck, Margaret E. und Kathryn Sikkink. 1999. Transnational advocacy networks in international and regional politics. *International Social Science Journal* 51, Nr. 159: 89-101. doi:10.1111/1468-2451.00179.
- Maclachlan, Patricia L. 2002. *Consumer politics in postwar Japan: The institutional boundaries of citizen activism*. New York: Columbia University Press.
- . 2006a. Global trends vs. local traditions: Genetically modified foods and contemporary consumerism in the United States, Japan, and Britain. In: *The ambivalent consumer. Questioning consumption in East Asia and the West*, hg. von Patricia L. Maclachlan und Sheldon Garon, 236-259. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- . 2006b. The evolution of consumer protection in postwar Japan. *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 47, Nr. 1: 61-76. doi:10.1524/jbwg.2006.47.1.61.
- Mie, Ayako und Tomohiro Osaki. 2016. Trump to dump TPP on first day in office. *The Japan Times Online* (22. November). www.japantimes.co.jp/news/2016/11/22/business/trump-dump-tpp-first-day-office/ (Zugriff: 1. Dezember 2016).
- Nishoren. o. D. History. http://www.nishoren.org/en/?page_id=85&page=2 (Zugriff: 5. Mai 2015).
- . 2007. Statement: Japanese consumers request Australian state governments to continue GM moratorium. www.nishoren.org/en/wp-content/uploads/071012-gmo-statement-final.pdf (Zugriff: 5. Mai 2015).
- . 2015. TPP Osuji goi ni kogi shi [Wir protestieren gegen die Einigung auf einen TPP-Vertrag]. http://nishoren.net/international_trade/tpp/7593 (Zugriff: 29. Dezember 2015).

- Ono, Kazuoki. 2013. Kore kara no nihon de okiru koto: Kanbei FTA o miru tabi [Was Japan von nun an erwartet: Eine Reise zur Besichtigung von KORUS]. *Shohisha Ripoto* [Consumers Report] 1532: 7.
- Peckanen, Robert. 2006. *Japan's dual civil society: Members without advocates*. Stanford: Stanford University Press.
- Putz, Catherine. 2016. TPP: The ratification race is on. *The Diplomat* (5. Februar): <http://thediplomat.com/2016/02/tpp-the-ratification-race-is-on/> (Zugriff: 20. Mai 2016).
- Reiher, Cornelia. 2015. Lebensmittelstandards als „Black Box“: Diskurse über Lebensmittelsicherheit und das Transpazifische Freihandelsabkommen in Japan. In: *Umkämpftes Essen – Produktion, Handel und Konsum von Lebensmitteln in globalen Kontexten*, hg. von Cornelia Reiher und Sarah Ruth Sippel, 172-195. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Sato, Kyoko. 2007. *Meaning of genetically modified food and policy change and persistence: The cases of France, Japan and the United States*. PhD Thesis. Princeton University.
- . 2015. Cultural politics of food safety: Genetically modified food in France, Japan, and the United States. In: *The Oxford handbook of food, politics, and society*, hg. von Ronald J. Herring, 562-586. Oxford: Oxford University Press.
- Shoji, Kichiro und Masuro Sugai. 1992. The arsenic milk poisoning incident. In: *Industrial pollution in Japan*, hg. von Jun Ui. Tokyo: United Nations University Press.
- Suppan, Steve. 2015. The TPP SPS chapter: Not a 'model for the rest of the world'. *Institute for Agriculture and Trade Policy*. www.iatp.org/files/2015_12_03_TPP_SPS_SS.pdf (Zugriff: 13. Dezember 2015).
- Tarrow, Sidney. 2005. *The new transnational activism*. New York: Cambridge University Press.
- Tiefenbach, Tim. 2015. Eine Frage der Zeit: Das Scheitern von Abenomics. In: *Japan 2015*, hg. von David Chiavacci und Iris Wiczorek, 197-215. München: ludicum.
- Uchida, Shoko. 2013. Dai 16 kai Shingaporu TPP kosho kaigo hokoku' [Bericht vom 16. TPP Verhandlungstreffen in Singapur]. *Shohisha Ripoto* [Consumers Report] 1532: 3.
- USTR. 2015. TPP Full Text. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text> (Zugriff: 21. Dezember 2015).

Walker, Brett L. 2010. *Toxic archipelago: A history of industrial disease in Japan*. Seattle: University of Washington Press.

Yamaguchi, Tomiko und Fumiaki Suda. 2010. Changing social order and the quest for justification: GMO controversies in Japan. *Science, Technology and Human Values* 35, Nr. 3: 382-407.

—. 2014. Social imaginary and dilemmas of policy practice: The food safety arena in Japan. *Food Policy* 45: 167–173.

Yamaura, Yasuaki. 2013. Beikoku ga shikakeru fubyodo kyotei ni sanku shite wa ikenai: Kanbei FTA (jiyu boeki kyotei) no jittai” [Wir dürfen dem ungerechten Abkommen mit den USA nicht beitreten: Die Wahrheit über KORUS]. *Shohisha Ripoto* [Consumers Report] 1533: 2.

Anfänge eines koordinierten Verbraucherschutzes in Deutschland

Administrative Verflechtungen bei der Regulierung der Nahrungsmittelqualität im Deutschen Kaiserreich (1871-1914)

Paul Hähnel

DOI 10.15501/978-3-86336-916-3_10

Abstract

Der Beitrag richtet den Fokus auf die Anfänge eines koordinierten Verbraucherschutzes in Deutschland während des Kaiserreichs. Er stellt anhand der Regulierung von Nahrungsmitteln horizontale und vertikale Verflechtungen während des ersten Institutionalisierungsschubs in diesem neuem Feld staatlicher Intervention dar. Transformationsprozesse werden dabei auf spezifische inhaltliche Problemstrukturen und die föderale Staatsorganisation zurückgeführt.

Dieser Beitrag erscheint unter der Creative-Commons-Lizenz: Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland | CC BY-SA 3.0 DE
Kurzform | <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>
Lizenztext | <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/legalcode>

1 Einleitung

Die Relevanz eines aktiven Verbraucherschutzes braucht gegenwärtig nicht betont zu werden. Sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Wissenschaft findet das Thema immer mehr Beachtung. Insbesondere seit den 1990er-Jahren hat sich durch eine Reihe von Publikationen der Zugriff und Blickwinkel auf das Forschungsfeld pluralisiert. Dabei setzt die Geschichtsschreibung des Verbraucherschutzes üblicherweise in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts an. Zwar vergessen jüngere Arbeiten nicht, überblicksartig die Entwicklung vom Mittelalter über das Kaiserreich bis zum anvisierten Untersuchungszeitraum aufzuzeigen (Janning 2011; Haase 2002), die Institutionalisierung des Politikfeldes des Verbraucherschutzes, so scheint es, begann aber erst wesentlich später. Diese Perspektive wird neuerdings infrage gestellt und die Anfänge eines staatlichen Verbraucherschutzes in Deutschland vor dem Zweiten Weltkrieg lokalisiert. Die Forschung ist sich allerdings nicht einig, wann genau dieses Phänomen zu verorten und wie es zu interpretieren ist. Dieser Beitrag richtet den Fokus auf den Beginn eines koordinierten Verbraucherschutzes in Deutschland während des Kaiserreichs. Er liefert allerdings auf die hiermit verknüpften Fragen, wie sich Politikfelder institutionalisieren und welche Faktoren derartige Prozesse einleiten, keine präzisen Antworten. Der anvisierte Rückblick erscheint dennoch nicht nur aus historischem Interesse lohnenswert, da er sowohl zur Debatte über diese Forschungsfragen als auch zur Theoriebildung beiträgt (Janning 2011, 17-20). Er zeigt administrative Lernprozesse, Kontinuitätslinien in der Funktionsweise der spezifisch deutschen Verbraucherschutzvariante sowie vertikale und horizontale Verflechtungen während der Entstehung eines koordinierten Verbraucherschutzes im Kaiserreich.

Zwei zusammenhängende Argumente stehen im Zentrum dieser Ausführung: Erstens förderten die inhaltlichen Problemstrukturen des Politikfeldes eine zunehmende Verzahnung von Politik, Verwaltung und Interessenverbänden, nicht zuletzt, da Regulierungsinhalte immer komplexer wurden und spezialisierte Akteure erforderten. Regulierungsvorhaben waren nur noch im Zusammenspiel von Staat und Gesellschaft zu bewältigen. Zweitens prägten strategische Interessenabhängigkeiten und Wechselwirkungen zwischen der Reichs- und Landesebene die Funktionsweise des Politikfeldes und bedingten informelle Verflechtungen.

Das Thema wird hier auf die Regulierung von Nahrungsmitteln als besondere Variante des Verbraucherschutzes eingegrenzt. Anhand von Rechtssetzungsprozessen zu einzelnen Lebensmittelgruppen, unter anderem die Fleisch- (1883, 1900), Kunstspeisefettgesetze (1887, 1897) und Weingesetze (1892, 1901, 1909), und der Implementierung von vereinbarten Standards werden in diesem Rahmen neue empirische Forschungsergebnisse präsentiert. Dabei beruht der Beitrag im Wesentlichen auf der eigenen Promotionschrift und beinhaltet ebenso Auszüge aus derselben (Hähnel 2017). Er verbindet interdisziplinär Analyseinstrumente aus der politikwissenschaftlichen Theorie, wie den Multilevel-Governance-Ansatz (Benz 2004; 2009), mit historischer Quellenarbeit, die sich auf unveröffentlichtem Material aus dem Bundesarchiv und mehreren Landesarchiven stützt. Der Aufsatz baut sich in drei aufeinanderfolgenden Schritten auf. Eine Vorbetrachtung skizziert die von der Verfassung und Gesellschaft vorgegebenen Rahmenbedingungen des Politikfeldes. Anschließend wird versucht, die inhaltliche Ausdifferenzierung von Nahrungsmittelstandards nachzuzeichnen. Daraufaufgehend wird auf Basis abstrahierter Verhandlungsverläufe eine prozessuale Perspektive auf die Entwicklung von Koordinations- und Kooperationsformen bei der Regulierung von Nahrungsmitteln im Kaiserreich eingenommen.

2 Vorbetrachtung

Den Hintergrund für die zunehmende Kontrolle von Nahrungsmitteln und Zusatzstoffen im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts bildeten die Industrialisierung des Lebensmittel herstellenden und verarbeitenden Gewerbes (Ellerbrock 1993), die fortschreitende Entwicklung und Nutzung von künstlichen Zusatz- beziehungsweise Ergänzungsstoffen und die sozioökonomischen Umwälzungen der Urbanisierung und Industrialisierung im Allgemeinen. Hieraus resultierte, dass ein immer größerer Teil der Bevölkerung vom Lebensmittelhandel abhängig wurde und sich für den Bezug qualitativ hochwertiger Nahrungsmittel sensibilisierte. Spätestens seit den 1870er-Jahren registrierte die Publizistik zunehmend Lebensmittelskandale und forderte, den gesetzlichen

Schutz der Verbraucher zu verstärken (Hierholzer 2010). Die Gesetzgebung reagierte mit Eingriffen in die Wirtschaftsordnung durch groß angelegte Kodifizierungen im Nahrungsmittelrecht und ebnete den Weg für staatliche Präventivmaßnahmen. Allerdings war Verbraucherschutz im Kaiserreich überwiegend reaktiv. Der Staat verfolgte keine verbraucherschutzpolitischen Dogmen und übergeordneten Zielstellungen, sondern bot Lösungen für akute Regulierungsprobleme oder zu Themen, die von gesellschaftlichen Akteuren politisiert und auf die Agenda gesetzt wurden. Dabei versuchten insbesondere wirtschaftliche Organisationen und private Verbände, politische Maßnahmen in ihrem Sinne zu beeinflussen (Nipperdey 1961; Fischer 1967), während „der Verbraucher“ nicht als handelndes Subjekt in Erscheinung trat. Am Schnittpunkt verschiedener Politikbereiche schufen vielfältige Konfliktlinien ein mehrdimensionales Spannungsfeld, in dem sich sowohl gesellschaftliche als auch staatliche Akteure positionierten. In diesem Querschnittsfeld galt es neben juristischen Fragen vor allem naturwissenschaftliche, technische und ökonomische Regulierungsrationalitäten zu berücksichtigen.

Die verbundföderalistische Staatsorganisation des Kaiserreichs determinierte in hohem Maße die Setzung und anschließende Implementierung von Nahrungsmittelstandards, da die verfassungsrechtliche Verbindung von Vollzugs- und Exekutivföderalismus gleich in doppelter Weise ein Kooperationsverhältnis zwischen Reichs- und Landesebene verankerte (Lehmbruch 2015). Für den Erlass von Rechtsnormen auf Reichsebene mussten der Reichstag als demokratisches und der Bundesrat als föderales Repräsentativorgan einen übereinstimmenden Mehrheitsbeschluss treffen. Im Letzteren saßen Vertreter der Landesregierungen, die auch für die Ausführung der beschlossenen Maßnahmen verantwortlich waren (siehe Abbildung 1). Die Reichsebene verfügte über keine Vollzugsverwaltung. Die hierdurch institutionalisierte Verklammerung von Landesexekutive und Reichsgesetzgebung ließ ein Großteil der staatlichen Aufgaben nur im Zusammenspiel von Reich und Gliedstaaten bewältigen. Da jedoch Nahrungsmittelregulierung als Teilgebiet der Medizinalgesetzgebung in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung fiel, bestand kein Einigungszwang zwischen Reich und Gliedstaaten, um ernährungsbedingten Problemlagen zu begegnen. Den Gliedstaaten blieben Entscheidungsräume, um untereinander in den Wettbewerb um die effizientesten Lösungsstrategien zu treten. Für die Verabschiedung von Regulierungsmaßnahmen auf Reichsebene war daher ein gewisses Maß an Kooperation zwischen Reichs- und Landesebene notwendig.

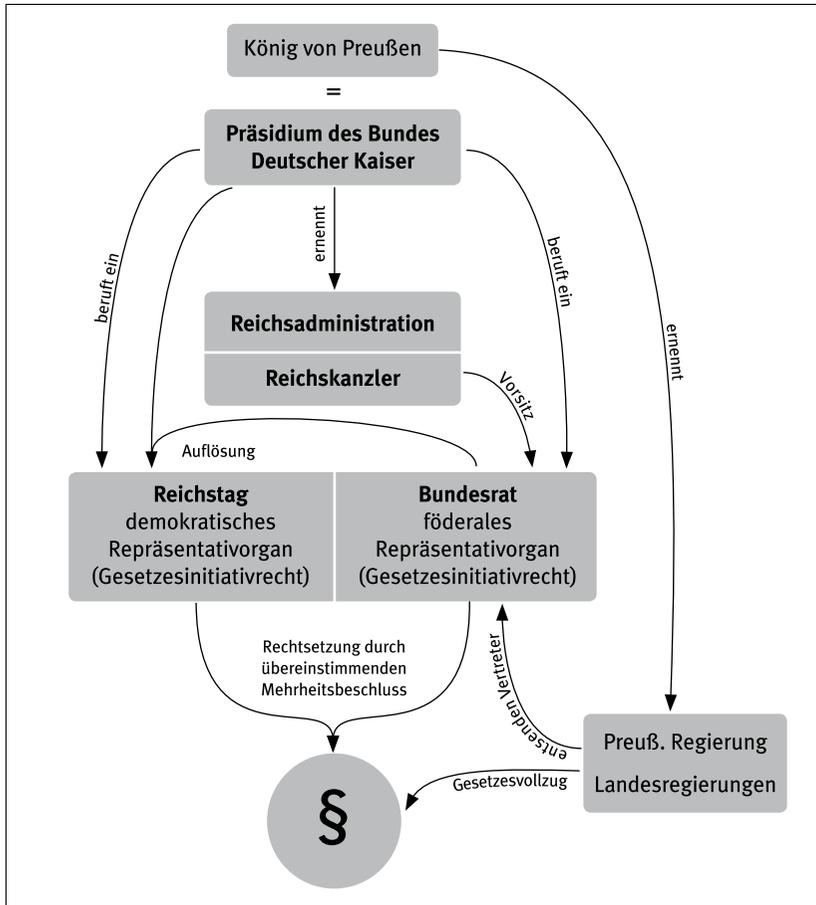


Abbildung 1: Verfassungsschaubild. Eigene Darstellung.

Als relativ neues Feld staatlicher Intervention mussten sich für die systematische Regulierung von Nahrungsmitteln sowohl auf Reichs- als auch auf Landesebene erst Entscheidungsstrukturen etablieren. Notwendige Voraussetzungen für eine ebenenübergreifende politische Steuerung waren eine entsprechende Infrastruktur, verbindliche Verhaltensregeln und die Erschließung von Wissensressourcen. Den Aufbau spezifischer Regulierungsstrukturen erschwerte die Zersplitterung der Gesundheitsverwaltung auf Landesebene (Woelk und Vögele 2002). In vielfältiger Weise waren Kompetenzen

zerfasert und überschritten sich. Welche Ressorts involviert waren und welches Ministerium federführend hervortrat, unterschied sich zwischen den Gliedstaaten und hing von den spezifischen Problemstrukturen eines Sachverhaltes ab. Infolge der Ausdifferenzierung der Reichsadministration durch die Gründung von Reichsämtern fiel auf Reichsebene der Verbraucherschutz in die Auffangkompetenz des Reichsamts des Innern. Diesem wurde das Kaiserliche Gesundheitsamt als formal kompetenzlose Behörde untergeordnet (Hüntelmann 2008). Mit der Schaffung spezifischer Regulierungsstrukturen entwickelte sich das Politikfeld dynamisch weiter. Dabei war der Prozess im hohen Maße von gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen determiniert. Der Schutz der Nahrungsmittelqualität entwickelte sich von einer Aufgabe der Gliedstaaten immer mehr zu einer des Reichs.

3 Ausdifferenzierung des Lebensmittelrechts

Nahrungsmittelregulierung auf Reichsebene begann im Jahre 1879 mit dem Erlass des Nahrungs- und Genussmittelgesetzes. Es konstituierte rechtlich den „neuen“ Bereich staatlicher Intervention, konfigurierte einen abgrenzbaren Gestaltungsspielraum und ist als Beginn der Verbraucherschutzpolitik im Kaiserreich zu bewerten. Das Gesetz verbot die „Nachmachung“ und „Verfälschung“ von Lebensmitteln, schuf polizeiliche Visitations- und Kontrollbefugnisse und sah vor, dass öffentliche Untersuchungsstationen die Analysen der Lebensmittel durchführen sollten. Allerdings schrieb das Nahrungs- und Genussmittelgesetz lediglich Mindeststandards fest, welche die Landesgesetzgebung überschreiten konnte. Es galt weiterhin das Prinzip der konkurrierenden Gesetzgebung und gliedstaatliche Verwaltungskompetenzen blieben unberührt. Weder administrative Standards noch verbindliche Normen für die Kontrolle und Analyse von Lebensmitteln wurden eingeführt. Doch nicht nur in dieser Beziehung war das Gesetz unscharf konzipiert. Es fehlten sowohl Legaldefinitionen zu den Begriffen „Nachmachung“ und „Verfäl-

schung“ als auch nähere Qualitätsnormen und Ausführungsbestimmungen. Den Rechtsbehörden blieb es im Einzelfall überlassen, Verstöße gegen die Bestimmungen des Nahrungsmittelgesetzes festzustellen. Daher divergiereten Gerichtsurteile bei identischen Sachlagen und es wurde über fehlende Rechtssicherheit geklagt (Grüne 1994). In der Folge wurden mehrere Verordnungen und Gesetze als Korrektiv zum Nahrungs- und Genussmittelgesetz erlassen.

Bis zum Ersten Weltkrieg wurde das Lebensmittelrecht auf Reichsebene durch circa zwanzig Gesetze und Verordnungen ausdifferenziert. Neben wenigen Ausnahmen erfolgte dabei die Regulierung des Lebensmittelmarktes über vertikale Vorschriften. Insgesamt kristallisierte sich heraus, dass die aufgegriffenen Schwerpunkte der Verbraucherschutzpolitik facettenreicher, komplexer und konfliktreicher wurden. Die quantitative Anzahl der verabschiedeten Maßnahmen blieb im Verlauf des Kaiserreichs ungefähr konstant, allerdings stieg die Regulierungsdichte der einzelnen Maßnahmen. Während das 1879 erlassene und für sämtliche Lebensmittel geltende Nahrungs- und Genussmittelgesetz 17 Paragraphen und vier Seiten im Reichsgesetzesblatt einnahm, umfasste das Schlachtvieh- und Fleischbeschaugesetz von 1900 schon 30 Paragraphen und neun Seiten. Und es benötigte mehrere detaillierte Ausführungsverordnungen, um in Kraft zu treten. Tendenziell stärkte die Reichsgesetzgebung das Exekutivrecht über einen expandierenden Gestaltungsspielraum des Bundesrats, gesetzliche Bestimmungen durch Ausführungsverordnungen zu präzisieren. Der Umfang der Ausführungsbestimmungen, die der Bundesrat erlassen konnte, wuchs von einzelnen Detailregelungen von marginaler Relevanz zu Bestimmungen mit einschneidenden Konsequenzen an. Durch die Zentralisierung von Regulierungskompetenzen im Bundesrat nahm die konkrete Gestaltungsmacht des Reichstags ab. Immer stärker prägte ein exekutivlastiger Charakter die Nahrungsmittelregulierung im Kaiserreich und ebenso stellte sich immer stärker heraus, dass einheitliche exekutive Standards die Voraussetzung für eine reichsweite Regulierung bildeten. Die politischen Inhalte der Nahrungsmittelregulierung waren daher mit einer administrativen Seite verzahnt. Der Koordinierung von Vollzugsstandards auf der Landesebene kam entscheidende Bedeutung zu, die mit zunehmender inhaltlicher Regulierungsdichte immer wichtiger wurde. Neben Reichsnormen, die den Verbraucher vor Gesundheitsgefährdung und Betrug schützen sollten, wurden ab den 1890er-Jahren Richtlinien zur

einheitlichen Qualitätskontrolle festgelegt¹ und landesrechtliche Lebensmittelstandards harmonisiert.² Koordinationsinstrumente entstanden, mit denen das Reich die gliedstaatlichen Verwaltungen lenkte und Standards ohne rechtsverbindlich kodifizierte Grundlage setzte.

Allerdings leiteten sich die erlassenen Maßnahmen nicht immer aus einem verbraucherpolitischen Handlungsbedarf ab. Die Regulierung von Nahrungsmitteln auf Reichsebene war eng mit der Wirtschafts-, Agrar- und teilweise auch mit der Außenpolitik verwoben. Einerseits war die Nivellierung landesrechtlicher Qualitätsstandards ein Mittel, um das Reich als homogenen Wirtschafts- und Rechtsraum zu festigen (Stolleis 1992). Andererseits bot die Festsetzung hoher Regulierungsstandards die Möglichkeit, protektionistische Ziele zu verfolgen (Torp 2009). Insbesondere um die Jahrtausendwende wurden unter dem Deckmantel vorgebrachter Verbraucherinteressen der Wettbewerb zwischen landwirtschaftlich erzeugten Produkten und chemischen Surrogaten behindert³ und nichttarifäre Handelshemmnisse im internationalen Lebensmittelverkehr geschaffen.⁴

Letztendlich begründete jedoch die zentripetale Wirkung des auf der Reichsebene bis zum Ersten Weltkrieg geschaffenen Nahrungsmittelrechts keinen regulierenden Zentralismus. Es existierten, wie bereits erwähnt, nur einige Rahmen- und Spezialgesetze auf Reichsebene, die für eine systematische Kodifikation zu punktuell gesetzt waren. Stattdessen blieb der partikularistische Föderalismus im Bereich der Nahrungsmittelregulierung bestehen.

-
- 1 In den 1890er-Jahren wurde in Zusammenarbeit zwischen der Reichs- und Landesebene ein Studiengang für Lebensmittelchemie konzipiert, der Chemiker durch den Abschluss eines Staatsexamens für den Staatsdienst befähigen und insbesondere für die Leitung staatlicher Nahrungsmitteluntersuchungsstationen qualifizieren sollte.
 - 2 Beispielsweise übernahmen die norddeutschen Gliedstaaten mit der Novellierung des Brausteuergesetzes im Jahre 1906 das in Süddeutschland bestehende Reinheitsgebot für die Bierherstellung.
 - 3 Margarinegesetz 1897; Gesetz, betreffend den Verkehr mit künstlichen Süßstoffen 1898; Süßstoffgesetz 1902.
 - 4 Schlachtvieh- und Fleischbeschauengesetz 1900.

4 Entwicklung von Koordinations- und Kooperationsformen

Nicht nur die Inhalte der Nahrungsmittelregulierung wandelten sich im Verlauf des Kaiserreichs, sondern auch die Prozesse, die zur Setzung von Standards führten, und die Strukturen, in denen verhandelt und politischer Konsens erzielt wurde. Die folgende Ausführung basiert auf einem geringfügig überarbeiteten und gekürzten Kapitel meiner Promotionsschrift (Hähnel 2017, 399-477) und skizziert modellhaft institutionelle Lern- und Wandlungsprozesse.

In den 1880er-Jahren waren sowohl die gesetzgebenden Organe als auch die Reichs- und Landesebene kaum miteinander verflochten. Die Willensbildungs- und Abstimmungsprozesse zwischen den staatlichen Akteuren erfolgten durch das in der Verfassung vorgeschriebene Gesetzgebungsverfahren im Bundesrat und Reichstag als sequentielle Abfolge von Entscheidungen. Der Reichstag setzte Regulierungsvorhaben nicht direkt, sondern indirekt auf die Agenda, indem er die Reichsadministration aufforderte, die Initiative zu übernehmen. Agenda-Setting, Problemformulierung und die Konzeption von Entwürfen nahm die Reichsadministration in erster Linie in Abstimmung mit dem preußischen Staatsapparat vor. Die hierfür benötigten Informationen versuchte sie, über nachgeordnete Verwaltungseinheiten und Einzelbefragungen von Sachverständigen einzuholen. Während der anschließenden Programmdiskussion kapselten sich Reichsadministration und preußische Staatsführung weitgehend von den gesetzgebenden Kammern ab. Die Gliedstaaten definierten Regulierungsprobleme auf der Landesebene und konzentrierten sich auf das Landesrecht.

Ab den 1890er-Jahren zeigte sich, dass das beständige Zusammenwachsen der ehemals souveränen Staaten des Deutschen Bundes in wirtschaftlicher, rechtlicher und organisationaler Beziehung neue Strukturen erforderte, um konsensfähige Entscheidungen auf Reichsebene fällen und die gestiegenen Regulierungsherausforderungen bewältigen zu können. Aus der Regierungspraxis heraus entstanden Kommunikationskanäle und Koordinationsformen, über die sowohl die Gliedstaaten als auch die Regierungsebenen kooperierten.

Mit dem wiederholten Rekurreren auf diese Governance-Instrumente bildeten sich feste Kooperationsstrukturen neben den konstitutionellen Organen. Das institutionelle Gefüge des Mehrebenensystems transformierte sich mit dem Resultat, dass sich die Abstimmungsverfahren zwischen den beteiligten staatlichen Akteuren flexibilisierten und sich konsequent für private Akteure öffneten. Anhand von drei ineinander verwobenen und sich verstärkenden Entwicklungslinien differenzierte sich das von der Verfassung vorgegebene System aus, wobei die Einzelstaaten in der Reichspolitik eine immer bedeutendere Funktion einnahmen.

4.1 Bürokratisierung von Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen

Mit zunehmender Regulierungstätigkeit der Reichsebene wurde für einen wirksamen Verbraucherschutz eine einheitliche Implementation der erlassenen Policies auf Landesebene wichtiger. Die einzelnen Regulierungsvorhaben umfassten daher immer mehr Leitlinien zur praktischen Verwaltungstätigkeit. Hierdurch prägten die konfliktlösungsrelevanten Sachverhalte grundsätzliche Delegations- und Kontrollprobleme an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung. Kontinuierlich nahm die Bedeutung zu, die dem Besitz der Verwaltungsmittel im dezentral organisierten Staat zukam. Die im Politikfeld der Nahrungsmittelregulierung vorliegenden Probleme förderten und verlangten nach ebenenübergreifenden Kooperationsmechanismen und Lösungsansätzen. Aufgrund des verbundföderalistischen Staatsaufbaus konzentrierte sich auf der einzelstaatlichen Ebene durch die nachfolgende Zuständigkeit der Landesbehörden spezielles Problemlösungswissen, über das die Reichsadministration nicht verfügte. Um diese Wissensreserven zu erschließen und technische Implikationen zu berücksichtigen, drängte es sich für die Reichsebene förmlich auf, Nahrungsmittelstandards in Kooperation mit den Landesverwaltungen zu konzipieren. Die etablierten Kanäle zur Informationsgewinnung reichten nicht aus, um Regulierungsvorhaben in einen gesamtgesellschaftlichen Relevanzrahmen einzubetten.

Als organisatorische Anpassung an verdichtete Regulierungsinhalte und vermehrte Regulierungsherausforderungen beteiligte die Reichsadministration die Landesebene an der Politikformulierung, sodass bürokratische Routinen

das Verhältnis zwischen Gliedstaaten und Reich bestimmten. Nicht zuletzt hieraus resultierte, dass sich der Informationsaustausch zwischen Reich und den zuständigen gliedstaatlichen Behörden zu einem Automatismus verfestigte. Gremien institutionalisierten sich auf Reichsebene, wie etwa der 1900 gegründete Reichsgesundheitsrat (Saretzki 2000), in denen die Medizinalverwaltungen der Regierungsebenen zusammenarbeiten. Es entstanden Querverbindungen zwischen den zuständigen Behörden der Gliedstaaten und den untergeordneten Verwaltungsebenen der Reichsadministration, welche die ebenenübergreifenden Kommunikationswege vereinfachen sollten. Die Kooperation mit den Landesverwaltungen steigerte die Leistungsfähigkeit der Reichsadministration.

Die Bürokratisierung von Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen kann selbstverständlich nicht isoliert von der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung betrachtet werden. Im Verlauf des Kaiserreichs entwickelte sich der öffentliche Dienst (ohne das Militär) expansiv. Die Anzahl der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung wuchs viermal schneller als die Bevölkerung. Jegliche Behörde erweiterte ihren Personalbestand (Boch 2004, 49).

Für die Aufstellung von komplexer werdenden Regulierungsinhalten wurden immer spezialisiertere Akteure benötigt. In diesem Zusammenhang setzte sich die geschlossene Einheit von Bundesrat und Verwaltung oft gegenüber dem Reichstag durch. Die Kontrollfunktion des Reichstags über die Reichsexekutive war aus strukturellen Gründen eingeschränkt. In vielen Sachthemen waren die Abgeordneten aufgrund ihrer spärlichen Ressourcenausstattung auf die Informationspolitik der Reichsverwaltung beziehungsweise der Landesregierungen angewiesen und konnten nur bedingt nach eigenem Ermessen entscheiden. Dies galt insbesondere für technikzentrierte Regulierungsvorhaben und verwaltungsrechtliche Vorschriften. Die Fähigkeit, in diesen Bereichen die Meinungsführerschaft zu übernehmen, war zwischen den gesetzgebenden Kammern ungleich verteilt und verstärkte sich zunehmend mit der Verdichtung von Nahrungsmittelstandards. Die eigentliche Gesetzgebung verlagerte sich in den Bundesrat und von dort „de facto“ in die Unterabteilungen von Ministerien oder Fachgremien. Die ursprüngliche Abgrenzung zwischen Legislative und Exekutive wurde durch die geschilderten Prozesse unterminiert. Mit der Bürokratisierung föderaler Konsensfindung verwissenschaftlichte und professionalisierte sich die Nahrungsmittelregulierung.

4.2 Professionalisierung und Verwissenschaftlichung der Nahrungsmittelregulierung

Aufgrund des rapiden sozioökonomischen Wandels und den damit einhergehenden expansiven Eingriffen des Staats in Wirtschaft und Gesellschaft musste eine erfolgreiche Politik immer mehr Widerstände im öffentlichen Raum überwinden. Mit der Formierung des Verbandswesens und dessen Verflechtung mit den Reichs- und Landtagsparteien (Ullmann 1988) und nicht zuletzt der Fundamentalpolitisierung der Bevölkerung durch die Entstehung eines „politischen Massenmarkts“ (Retallack 2009) betrat eine wachsende Anzahl nicht staatlicher Akteure die politische Bühne, die berücksichtigt werden wollte. Damit wandelten sich Handlungslogiken und Rahmenbedingungen, um Politik zu gestalten. Die staatlichen Akteure sahen sich mit dem Management vielfältiger Interessen konfrontiert. Sie wägten ab, welche Widerstände sie beseitigen und welche Interessenten sie einbinden mussten, um die Realisierungschancen politischer Vorhaben zu erhöhen. Die hierarchische Steuerungsfähigkeit politischer Prozesse nahm ab, während die Moderation unterschiedlicher Positionen wichtiger wurde. Sowohl die Reichsadministration als auch die Landesregierungen waren auf partnerschaftliche Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Akteuren angewiesen, die inhaltsabhängig mal stärker mal schwächer in den Vordergrund traten. Doch nicht nur die Ausdifferenzierung des relevanten Akteurfelds, sondern auch die Ausdehnung der staatlichen Regulierungstätigkeit steigerte den Bedarf an administrativem Steuerungswissen. Seit den 1880er-Jahren wurden staatliche Strukturen auf Reichs- und gliedstaatlicher Ebene an gesellschaftliche Anforderungen und daraus resultierenden innenpolitischen Regulierungsherausforderungen angepasst. Mit dem Aufbau und der Modernisierung der Verwaltungen der Regierungsebenen professionalisierten sich Entscheidungsabläufe.

Das dem Reichsamt des Innern untergeordnete Kaiserliche Gesundheitsamt baute sukzessive ein vertikales und horizontales Netzwerk auf, das neben staatlichen auch die nicht staatlichen Akteure umfasste. Interessenvermittlungssysteme entstanden, in denen Politik immer stärker im Zusammenspiel von staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren stattfand. Als interdisziplinäres Interventionsfeld war die Einbindung von externen Akteuren in den Entscheidungsfindungsprozess nicht nur nötig, um politische Maßnahmen zu legitimieren, sondern auch, um durch die Akquise auswärtigen Sachverständes

sachrationale Problemlösungskonzepte zu generieren. Externe Experten trugen immer stärker ihre Sachkenntnis in das Politikfeld und die Bedeutung von Gutachten anerkannter wissenschaftlicher Autoritäten stieg. Private Akteure, die über keinen formalen politischen Gestaltungsauftrag verfügten, konnten entscheidenden Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess nehmen. Die Kooperation mit nicht staatlichen Akteuren mündete mitunter in korporativen Institutionen, wie beispielsweise das „Weinparlament“ im Falle der Weinrechtsetzung (Hähnel et al. 2015). Das „Weinparlament“ war eine Sachverständigen-Konferenz, die sich aus Vertretern des Weinbaus, des Weinhandels, der Wissenschaft und der Regierungsebenen zusammensetzte und zur Vorbereitung der Weingesetze (1892, 1901, 1909) einberufen wurde. Die Konsensfindung zwischen den beteiligten Akteuren verlagerte sich aus den konstitutionellen Strukturen in mehrere Zentren und entwickelte sich zu einem Prozess des stetigen Dialogs.

Der Siegeszug der Industrialisierung stellte den Staat vor bislang unbekannte Regulierungsherausforderungen. Die Verwissenschaftlichung von Produktionsprozessen im Nahrungsmittel herstellenden und verarbeitenden Gewerbe zwang die staatlichen Akteure, zu reagieren und Maßnahmen zu adaptieren. Mit der zunehmenden Diversifizierung des Nahrungsmittelrechts verwissenschaftlichte sich die Regulierung von Nahrungsmitteln. Die Entwicklung ist jedoch nicht als einseitiger Wirkungszusammenhang zu begreifen. Die Verwissenschaftlichung beeinflusste wiederum die Inhalte der politischen Agenda und die Ausrichtung von Regulierungsmaßnahmen. Das heißt, die inhaltliche Dimension von Politik wirkte auf die beteiligten Akteure und das Strukturen-Setting mit rückwirkenden Effekten auf die inhaltliche Schwerpunktsetzung. Problemgegenstände wurden derart komplex, dass sie nur noch durch hochgradig spezialisierte Experten qualifiziert diskutiert werden konnten. Dementsprechend nahm sowohl der Stellenwert von Expertengremien im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess als auch der fachliche Spezialisierungsgrad der beteiligten Akteure zu. Die Verwissenschaftlichung wurde durch die sich aus der föderalen Staatsordnung ergebenden dezentralen Strukturen im Bereich des Hochschul- und Forschungswesens gefördert. Eine nicht zu unterschätzende Bedeutung kam im Allgemeinen den Technischen Hochschulen (Hahn 2011, 42 f.) und im Speziellen für die Weinrechtsetzung den Weinforschungsinstituten in Süddeutschland zu. Die Konzeption von Regulierungsmaßnahmen verlagerte sich in Expertengremien, die an der Schnittstelle zwischen Politik und Wissenschaft entstanden.

4.3 Verschränkung von Reichs- und Landespolitik

Betrachtet man im Zeitverlauf die Beteiligung der Landesregierungen aus eigener Initiative an der Reichspolitik, so fällt auf, dass diese ihren Platz im sich formierenden Gesamtstaat erst finden mussten. Während sich die Landespolitik in den 1880er-Jahren auf die Landesebene konzentrierte, strebte sie zumindest ab den 1900er-Jahren zur Reichsebene. Reichs- und Landespolitik verschränkten sich zunehmend.

Der geringe Mitwirkungsgrad der nichtpreußischen Landesregierungen an der Reichspolitik in den 1880er-Jahren war inhaltlicher und struktureller Natur. Zum einen entfaltete die gesundheitspolitische Akzentuierung der Nahrungsmittelregulierung auf Reichsebene kaum Konfliktpotenzial. Zum anderen waren die Regulierungsstrukturen der Einzelstaaten zu rudimentär, um groß angelegte Konzepte zu entwerfen. Die Kooperation der Reichsverwaltung mit dem preußischen Staatsapparat entlastete die anderen Gliedstaaten.

Spätestens ab der Jahrhundertwende entwickelte die Zusammenarbeit der Regierungsebenen eine neue Qualität. Neben der banal anmutenden Erklärung, dass sich in einem zunehmend industrialisierenden und integrierenden Wirtschaftsraum neue Herausforderungen ergaben, die auf der Landesebene nicht mehr zufriedenstellend gelöst werden konnten, determinierten weitere Faktoren den Prozess. Neben den bereits oben angeführten Gründen lassen sich noch zwei weitere Faktoren identifizieren, die eine Beteiligung der Landesebene an der Reichspolitik förderten.

Erstens bedingte die zunehmende Regulierungsdichte auf Reichsebene und die Integration gliedstaatlicher Nahrungsmittelstandards in ein einheitliches Lebensmittelrecht ein Ausschöpfen der konkurrierenden Gesetzgebung und damit eine Verringerung der Gestaltungsspielräume der einzelstaatlichen Regierungen, landesrechtliche Normen zu erlassen. Einhergehend mit dem Verlust von Zuständigkeiten orientierte sich die Landespolitik um und konzentrierte ihr Augenmerk auf die Reichsebene. Auch um vorschnelle Generalisierungen zu vermeiden, sei an dieser Stelle angemerkt, dass die beschriebene Kompetenzverlagerung zwischen den Regierungsebenen entweder als Einflussverweiterung der Gliedstaaten oder aber als ein Verlust autonomer

Gestaltungsspielräume bewertet werden kann, den die Landesregierungen nicht vollständig durch ihre vermehrte Beteiligung an der Willensbildung auf Reichsebene kompensieren konnten.

Zweitens zeichnete sich seit den 1890er-Jahren ein Generationenwechsel ab. Personen traten in die leitenden Funktionen der Regierungs- und Verwaltungsebenen, die im Kaiserreich sozialisiert wurden. Damit änderte sich sowohl die kognitive Perspektive als auch die Handlungsmotivation der staatlichen Akteure. Sie reflektierten andere Sachverhalte als Problemlagen und betteten Regulierungsfragen in einen gesamtgesellschaftlichen Kontext ein. Dieser Prozess wirkte vertikal integrierend und die Konflikte der Gründungsjahre verblassten. Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Regierungsebenen wurden nicht mehr erbittert ausgefochten, sondern Konsenslösungen entwickelt, die sowohl die Reichs- als auch die Landesebene einschlossen. Das politische Führungspersonal der Regierungsebenen ordnete zunehmend die Interessen des Gesamtstaates über die der Einzelstaaten. Auch nahm die personelle Durchlässigkeit zwischen der Reichsverwaltung und den nichtpreußischen Gliedstaaten zu. Politiker, die ihr Talent auf der einzelstaatlichen Ebene bewiesen hatten, wurden für die Reichsebene gewonnen. Durch Reichsbeamte, die nicht aus Preußen stammten, sensibilisierte sich die Reichsadministration für lokale und regionale Bedürfnisse.

5 Fazit

Abschließend lässt sich festhalten, dass die nachgezeichnete Entwicklung auf die verbundföderalistische Staatsstruktur zurückgeführt werden kann. Sie bildete den Ausgangspunkt der vertikalen Verflechtung der Regierungsebenen, da die verfassungsrechtliche Aufteilung von Funktionen ebenenübergreifende Koordinations- und Kooperationsformen bedingte, um das neuformierte Staatswesen als homogenen Wirtschafts- und Rechtsraum zu festigen. Eine wirksame Durchführung von Reichsnormen war nur bei einer koordinierten Harmonisierung von Verwaltungsstandards möglich. Nicht zuletzt hieraus re-

sultierte, dass in dem verbraucherpolitischen Subfeld während des ersten Institutionalisierungsschubs ein nach innen verflochtenes föderales System mit korporatistischen Elementen entstand.

Der Rückblick auf die Anfänge einer staatlichen Nahrungsmittelregulierung in Deutschland schärft den Blick auf die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen des Verbraucherschutzes. Er zeigt insbesondere im Hinblick auf die Kontinuität politischer Verflechtungen in der Funktionsweise der spezifisch deutschen Verbraucherschutzvariante die institutionelle Dynamik, die bestimmten verfassungsrechtlichen Ausgangsarrangements immanent ist. Vor diesem Hintergrund drängt sich eine historisch-vergleichende Perspektive auf andere dynamische Mehrebenensysteme auf. Allerdings lassen sich aus dem Dargestellten nur bedingt Empfehlungen für einen erfolgreichen Verbraucherschutz im 21. Jahrhundert formulieren, da sich die nationalen und internationalen Rahmenbedingungen zu stark unterscheiden. An dieser Stelle folgen daher nur allgemein gehaltene und pauschalisierende Implikationen für den Verbraucherschutz.

Trotz der Ausdifferenzierung des relevanten Akteursfeldes für politische Willensbildungsprozesse und der Politikverflechtung im europäischen Mehrebenensystem, müssen Entscheidungsvorgänge für Verbraucher einsichtig bleiben. Auch bei komplexen Programmen sollen die ursprünglichen Überlegungen und anschließenden Entscheidungsabfolgen, die entsprechende Modifikationen zur Folge haben, bis zur Entstehung und Verabschiedung von konkreten Gesetzen nachvollziehbar sein. Es ist empfehlenswert, juristisch-administrative Entscheidungsabfolgen transparent zu protokollieren.

Korporatistische Institutionen bieten sich an, um politische Entscheidungen zu legitimieren, die juristische, naturwissenschaftliche, technische und ökonomische Regulierungsrationalitäten zugleich berühren. Es lässt sich eher eine allgemein akzeptierte Problemlösung im Sinne eines in Interessentenkreisen akzeptierten Gesetzes erzielen, wenn sich die widerstrebenden Meinungen rivalisierender Parteien im unmittelbaren Verhandlungsprozess angleichen. Dies gilt für den Ausgleich regionaler Interessengegensätze und sobald die relevanten Akteure aufgrund schwer zu überblickender Interessenlagen nur über unvollständige Informationen über die Präferenzen der übrigen Beteiligten verfügen.

Als Instrument, um flexibel und rasch auf prekäre Problemkreise zu reagieren, bietet sich nur scheinbar das Exekutivrecht als probates Problemlösungsmittel für einen erfolgreichen Verbraucherschutz an. Verbraucherschutz, der sich in erster Linie daran orientiert, was die wichtigsten Interessengruppen kurzfristig nachfragen, verhindert, dass Leitbilder für einen aktiven Verbraucherschutz entstehen, und entmündigt den Verbraucher.

Die Realisierungschancen von Verbraucherschutzmaßnahmen erhöhen sich durch den kontinuierlichen Austausch zwischen der Entscheidungs- und Vollzugsebene während der Konzipierung und Formulierung entsprechender Programme. In einem Verbundsystem stellen ebenenübergreifende Steuerungsinstrumente die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems sicher.

Literatur

- Benz, Arthur. 2004. Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept. In: *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung*, hg. von Arthur Benz und Nicolai Dose, 11-28. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- . 2009. *Politik in Mehrebenensystemen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Boch, Rudolf. 2004. *Staat und Wirtschaft im 19. Jahrhundert*. Enzyklopädie deutscher Geschichte 70. München: Oldenbourg Verlag.
- Ellerbrock, Karl-Peter. 1993. *Geschichte der deutschen Nahrungs- und Genussmittelindustrie 1750-1914*. Zeitschrift für Unternehmensgeschichte, Beiheft 76. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Fischer, Wolfram. 1967. Staatsverwaltung und Interessenverbände im Deutschen Reich 1871-1914. In: *Interdependenzen von Politik und Wirtschaft. Beiträge zur Politischen Wirtschaftslehre. Festgabe für Gert von Eynern*, hg. von Carl Böhret und Dieter Grosser, 431-456. Berlin: Duncker & Humboldt.
- Grüne, Jutta. 1994. *Anfänge staatlicher Lebensmittelüberwachung in Deutschland. Der „Vater der Lebensmittelchemie“ Joseph König (1843-1930)*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.

- Haase, Jörg W. 2002. *Die Entwicklung des Lebensmittelrechts in Deutschland: Eine einführende historische Darstellung vom Mittelalter bis zur Gründung der Bundesrepublik mit dem Schwerpunkt auf dem Kaiserreich und der Weimarer Republik*. Aachen: Shaker Verlag.
- Hahn, Hans-Werner. 2011. *Die Industrielle Revolution in Deutschland*. Enzyklopädie deutscher Geschichte 49. München: Oldenbourg Verlag.
- Hähnel, Paul. 2017. *Föderale Interessenvermittlung im Deutschen Kaiserreich am Beispiel der Nahrungsmittelregulierung*. Föderalismus in historisch vergleichender Perspektive 3. Baden-Baden: Nomos.
- Hähnel, Paul, Philipp Höfer und Julia Liedloff. 2015. Föderale Mitbestimmung im Deutschen Kaiserreich – Der Einfluss der Länder auf die Reichsgesetzgebung. In: *Föderalismus in historisch vergleichender Perspektive*. Bd. 2: *Föderale Systeme; Kaiserreich – Donaumonarchie – Europäische Union*, hg. von Gerold Ambrosius, Christian Henrich-Franke und Cornelius Neutsch, 101-134. Baden-Baden: Nomos.
- Hierholzer, Vera. 2010. *Nahrung nach Norm: Regulierung von Nahrungsmittelqualität in der Industrialisierung 1871-1914*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Hüntelmann, Axel C. 2008. *Hygiene im Namen des Staates: Das Reichsgesundheitsamt 1876-1933*. Göttingen: Wallstein Verlag.
- Janning, Frank. 2011. *Die Spätgeburt eines Politikfeldes: Die Institutionalisierung der Verbraucherschutzpolitik in Deutschland und im internationalen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.
- Lehmbruch, Gerhard. 2015. Der Entwicklungspfad des deutschen Bundesstaats: Weichenstellung und Krisen. In: *Föderalismus in historisch vergleichender Perspektive*. Bd. 2: *Föderale Systeme; Kaiserreich – Donaumonarchie – Europäische Union*, hg. von Gerold Ambrosius, Christian Henrich-Franke und Cornelius Neutsch, 327-370. Baden-Baden: Nomos.
- Nipperdey, Thomas. 1961. Interessenverbände und Parteien in Deutschland vor dem Ersten Weltkrieg. *Politische Vierteljahresschrift* 2, Nr. 3: 262-280.
- Retallack, James. 2009. Obrigkeitsstaat und politischer Massenmarkt. In: *Das Deutsche Kaiserreich in der Kontroverse*, hg. von Cornelius Torp und Sven Oliver Müller, 121-135. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Saretzki, Thomas. 2000. *Reichsgesundheitsrat und Preußischer Landesgesundheitsrat in der Weimarer Republik*. Berlin: Weißensee Verlag.

- Stolleis, Michael. 1992. „Innere Reichsgründung“ durch Rechtsvereinheitlichung 1866-1880. In: *Rechtsvereinheitlichung durch Gesetz*, hg. von Christian Starck, 15-41. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Torp, Cornelius. 2009. Erste Globalisierung und deutscher Protektionismus. In: *Das Deutsche Kaiserreich in der Kontroverse*, hg. von Cornelius Torp und Sven Oliver Müller, 422-440. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Ullmann, Hans-Peter. 1988. *Interessenverbände in Deutschland*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Woelk, Wolfgang und Jörg Vögele. 2002. Einleitung. In: *Geschichte der Gesundheitspolitik in Deutschland: Von der Weimarer Republik bis in die Frühgeschichte der „doppelten Staatsgründung“*, hg. von Wolfgang Woelk und Jörg Vögele, 11-48. Berlin: Wissenschaftlicher Verlag Berlin.

Ereignishaftigkeit und Rechtsentwicklung in der Verbraucherpolitik

Eine historische und rechtswissenschaftliche Annäherung an den Umgang mit Krisen und Skandalen seit den 1970er-Jahren

Peter Rott und Claudius Torp

DOI 10.15501/978-3-86336-916-3_11

Abstract

Markierten Verbraucherskandale und Krisen des Marktvertrauens einen Bruch in der Rechtsentwicklung sowie politischen Institutionalisierung des Verbraucherschutzes? Und welche Bedeutung kam dabei den vorherrschenden Regulierungstraditionen sowie den sich wandelnden Akteurskonstellationen zu? Anhand von vier Beispielen werden zum einen die zeithistorischen Begleitumstände, zum anderen die verbraucherrechtlichen Folgen der ereignishaften Enthüllungen untersucht: den beiden größten Gesundheits-skandalen in der Geschichte der Bundesrepublik – Contergan und BSE –, dem Brustimplantate-Skandal um die Firma PIP sowie der Finanzkrise, die den Erlass der Wohnimmobilienkredit-Richtlinie 2014/17/EU beförderte.

Dieser Beitrag erscheint unter der Creative-Commons-Lizenz:

Namensnennung 3.0 Deutschland | CC BY 3.0 DE

Kurzform | <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/de/>

Lizenztext | <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/de/legalcode>

1 Einleitung

Es besteht kein Zweifel, dass mit der Verabschiedung verbraucherpolitischer Programme und der Einrichtung von Verbraucherschutzbehörden und -ministerien seit den 1970er-Jahren das Feld der Verbraucherpolitik in vielen Staaten sowie übernationalen Organisationen einen Institutionalisierungsschub und Bedeutungsgewinn zu verzeichnen hat (Mitropoulos 1997; Janning 2011). Weitaus weniger klar ist allerdings, in welche Richtung sich die Verbraucherpolitik in den vergangenen vier Jahrzehnten entwickelt hat; ob diese Entwicklung etwa mit einem rechtspolitischen Paradigmenwechsel einherging und welche Triebkräfte für den Wandel dieses seit jeher unübersichtlichen Politikfelds verantwortlich waren. Auch ein Blick auf zeithistorische Rahmenbedingungen und Großtrends erlaubt noch keine eindeutige Diagnose von Kontinuität und Wandel im Verbraucherschutz. Er gibt aber einen Hinweis auf drei *Problemdimensionen* des Gegenstands, die sich für eine nähere Untersuchung in besonderer Weise anbieten. Sie sollen im Folgenden kurz erläutert und ihr Zusammenhang anschließend anhand einiger skizzenhaft vorgestellter Fallbeispiele veranschaulicht werden.

Bezüglich der *ersten Problemdimension* ist auf eine Reihe von ökonomischen und ökologischen Krisen zu verweisen, die sich mithilfe massenmedialer Beobachtung zum Teil zu Skandalen verdichtet und in der Summe dazu geführt haben, dass der Fortschritts- und marktliberale Konsens der *Trente Glorieuses* seit den 1970er-Jahren zerbrochen ist (Radkau 2011; Doering-Manteuffel und Raphael 2010, 85-90). Die wirtschaftlichen und gesundheitlichen Interessen der Verbraucher sind nicht nur durch Krisen von globaler Reichweite wie die Ölpreisschocks 1973/79, die Atomkatastrophe von Tschernobyl 1986 und jüngst die Finanzkrise beschädigt worden, auch eine nicht abreißende Kette kleinerer und größerer Skandale um gesundheitsgefährdende Lebensmittel und andere Produkte hat das Marktvertrauen immer wieder erschüttert. Die Skandalisierungen beruhen auf einer von Wissenschaftlern und Journalisten betriebenen, auf Aufklärung, Enthüllung und Empörung zielenden Text- und Bildproduktion, deren Wirksamkeit durchaus widersprüchlich erscheint: Einerseits erhöhen die Skandalnarrative punktuell und themenbezogen den Druck auf politische Entscheidungsträger – bevor sie dann meist wieder in Vergessenheit geraten, sobald ihr Neuigkeitswert verbraucht ist und die Ereignisdichte abgenommen

hat.¹ Andererseits hat sich die stetig wiederkehrende Enthüllung der nicht beabsichtigten oder fahrlässig in Kauf genommenen Folgen eines unregulierten Warenverkehrs zu typisch zeithistorischen Gesellschaftsdiagnosen verfestigt, die auf die „Grenzen des Wachstums“ und die konstitutive Bedeutung der Risiken für die Modernisierung aufmerksam gemacht haben (Beck 1986). Dass wirtschaftlich-technische Entwicklung und sozialer Fortschritt nicht mehr gleichbedeutend sind, ist mithin die zentrale Beobachtung, die sich aus einer Vielzahl von konsumgesellschaftlichen Krisen und Skandalen ableiten ließ. Während allerdings die meisten von ihnen nach recht kurzer Zeit aus der öffentlichen Wahrnehmung verschwunden sind – man denke nur an den wiederholt aufgedeckten Einsatz von Hormonen und Antibiotika in der Tierhaltung, den stetigen Strom von Rückrufaktionen², die krank machenden Holzschutzmittel und explodierenden Bürostühle der 1980er-Jahre (dazu Micklitz, Roethe und Weatherill 1994) oder an Rindertuberkulose, Glykolwein, EHEC oder Dioxin-Eier –, hat sich nur eine überschaubare Zahl von Ereignissen ins kollektive Skandalgedächtnis eingegraben. Zu solchen Fällen gehören: der Contergan-Skandal, der die Öffentlichkeit in den 1960er-Jahren in Atem hielt; die sich Ende der 1980er-Jahre anbahnende BSE-Krise, die ihren Höhepunkt um das Jahr 2000 erreichte; der Skandal um die mit Industriesilikon gefüllten Brustimplantate der Firma PIP; die „faulen“ Subprime-Kredite auf dem Immobilienmarkt, die seit 2007 die Finanzkrise ins Rollen brachten. Mit Blick auf ihre mittelfristige verbraucherpolitische Relevanz lässt sich für jedes dieser Ereignisse behaupten, dass sich ein solches Phänomen nicht so leicht vergisst.

Neben solche krisenhaften Impulse, die den marktkompensatorischen Varianten im Verbraucherschutz Auftrieb verliehen, tritt – als *zweite Untersuchungsdimension* – ein Moment der Beharrung: Die Tradition eines liberalen und ordoliberalen Denkens, das Wahlfreiheit und Markttransparenz durch Information sowie Wettbewerb und Freihandel als vorrangige Regulierungsziele und Garanten von „Konsumfreiheit“ verstand, legte einen marktkonformen Ver-

-
- 1 Die aktuelle sozialwissenschaftliche und historische Skandalforschung liefert zwar analytische Perspektiven auf die Inszenierung von Normkonflikten durch Skandale sowie auf deren mediale Akteure und Verlaufsformen, hat sich aber für Verbraucherskandale bislang kaum systematisch interessiert. Vgl. nur Gelz et al. 2014; Bulkow und Petersen 2011.
 - 2 Das Europäische Schnellwarnsystem für Verbraucherprodukte registrierte beispielsweise 4.300 Warnungen nur für das Jahr 2003 (Fischer 2010, 126).

braucherschutz nahe. In den zuständigen Ministerien sowie den wirtschafts- und rechtswissenschaftlichen Fakultäten nach dem Zweiten Weltkrieg fest verankert, bestimmte das „liberale Wettbewerbs- und Informationsmodell“ (Mitropoulos 1997, 23-29) die verbraucherpolitischen Programme, Gesetzgebungen und Rechtsprechungen in allen OECD-Staaten seit den 1950er-Jahren. Dieses Modell galt selbst in der interventionistischen Konjunktur der 1970er-Jahre. Die Förderung von Beratungsstellen und Warentests, der Kampf gegen irreführende Werbung und Etikettierung sowie die Stärkung der Informationsrechte der Verbraucher bildeten überall die Schwerpunkte staatlicher Aktivität. So reicht etwa in der Bundesrepublik die liberale Regulierungstradition von der Einrichtung der Stiftung Warentest 1964 über das AGB-Gesetz 1976 und die Verordnung über die Kennzeichnung von Lebensmitteln 1981 bis zum Verbraucherinformationsgesetz von 2006. Die Dominanz wirtschaftsliberaler Vorstellungen verstärkte sich noch merklich, als seit Mitte der 1980er-Jahre im Zuge der Schaffung des europäischen Binnenmarktes das gemeinschaftliche Wirtschaftsrecht die nationalen Verbraucherpolitiken immer mehr prägte. Bei allen Zielkonflikten zwischen Verbraucherschutz und Wettbewerbspolitik, die auch in Brüssel mit der Zeit auftraten, bestand doch die zentrale Kontinuitätslinie der europäischen Verbraucherpolitik darin, die Verbraucher als „passive Marktbürger“ zu konzipieren, die von einem größeren Warenangebot und mehr Wettbewerb profitieren würden (Reich 2003, 45). Der Europäische Gerichtshof hing dabei dem Leitbild des „durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbrauchers“ an.³

Drittens sind bei der Frage nach den Triebkräften der Verbraucherrechtsentwicklung teils stabile, teils veränderliche Akteurskonstellationen zu berücksichtigen, die als Intermediäre den Anspruch erheben, die Stimme der Verbraucher im politischen Entscheidungsprozess zu artikulieren. Die relevanten Akteure in Verbänden, Parteien, Ministerien und Behörden stellen, abhängig von der jeweils vorherrschenden politisch-ökonomischen Programmatik und den institutionellen Handlungsoptionen, einen zentralen Filter dar. Dieser entscheidet darüber, ob der Impuls rechtspolitischer Kontinuität oder der Veränderungsdruck durch Krisen und Skandale wirksam wird. Die Pfadabhän-

3 Grundlegend EuGH, Urteil vom 6.7.1995, Rs. C-470/93 *Mars*, ECLI:EU:C:1995, 224. Zum Einfluss des EuGH auf das deutsche Lebensmittelrecht vgl. etwa Engelage 2002, 10-32.

gigkeit von Regulierungsagenturen ist damit ebenso in den Blick zu nehmen wie die – durch Wahlen oder öffentliche Stimmungsschwankungen – sich verschiebenden politischen Kräfteverhältnisse. So bildete beispielsweise das „sozialdemokratische Jahrzehnt“ der 1970er-Jahre eine wichtige Möglichkeitsbedingung für den zeitweiligen Aufschwung eines marktkompensatorischen Verbraucherschutzes, und die Regierungsbeteiligung der GRÜNEN nach 1998 beförderte den institutionellen Wandel der Verbraucherpolitik im Zuge der BSE-Krise. EU-Kommission und EuGH stellen dagegen eine seit den 1980er-Jahren weitgehend stabile produzentenfreundliche Interessenkoalition, die das marktkonforme Informationsmodell in den Dienst der europäischen Binnenmarktintegration stellt.

Der Verbraucherschutz ist in seiner konkreten Gestalt also am Schnittpunkt dreier Vektoren zu vermessen: Die Wiederkehr von Skandalereignissen, die das Marktvertrauen der Verbraucher beschädigten und auf politische Entscheidungen drängten, traf auf die Kontinuität des liberalen Standardprogramms eines marktkonformen, informationsbasierten Verbraucherrechts. In diesem Grundkonflikt, in dem sich Latenzperioden mit Phasen akuter krisenhafter Zuspitzung abwechselten, vermittelten konkurrierende verbraucherpolitische Intermediäre, die sich sowohl in ihren ideologischen Leitlinien als auch institutionellen Durchsetzungschancen unterschieden.

2 Die Contergan-Affäre 1960/61 und ihre Spätfolgen für das Arzneimittelrecht

Anhand der Contergan-Affäre lässt sich die Interaktion von geltenden Rechtsnormen, Skandalgeschehen und Akteurskonstellationen beobachten.⁴ Als in

4 Zum Contergan-Fall vgl. vor allem Derleder und Winter 1976; Krücken 1997, 78-92; Kirk 1999; Daemmrich 2002; Steinmetz 2003; v. Schwerin 2009; sowie jetzt Lenhard-Schramm 2016.

den Jahren 1960/61 eine Reihe von Medizinern die nervenschädigende und teratogene Wirkung des Wirkstoffs Thalidomid erkannte und das von der Firma Grünenthal vertriebene, thalidomidhaltige Schlafmittel Contergan als Ursache schwerster Gesundheitsschäden ausmachte, geschah das vor dem Hintergrund eines noch weitgehend staatlich unregulierten Arzneimittelmarktes, dessen Aufsicht korporatistisch in Form einer Selbstkontrolle durch Unternehmen, Pharmazeuten und Versicherungen gestaltet war (Kirk 1999, 20-34). Eine marktkonforme, am Leitbild des „mündigen Verbrauchers“ und des freien Wettbewerbs ausgerichtete Verbraucherpolitik bestimmte die Reaktion von Behörden und Gerichten auf den Skandal noch für längere Zeit: Das ebenfalls 1961 erlassene erste Arzneimittelgesetz schrieb die produzentenfreundliche Tradition fort, indem es eine amtliche Registrierung von Medikamenten einführte, ohne die Hersteller auf Nachweis und Kontrolle der Unschädlichkeit zu verpflichten (Maio 2001, 1185; Reich und Micklitz 2003, 864). Der 1968 bis 1970 stattfindende Strafprozess endete mit der Einstellung wegen geringfügiger Schuld der Angeklagten und mangelnden öffentlichen Interesses an der Strafverfolgung,⁵ nachdem die Eltern der Geschädigten durch den Nebenklagevertreter Schreiber mit Grünenthal einen Vergleich geschlossen hatten. Die Katastrophe sei auf der Basis der damals gängigen medizinischen und politischen Verfahren der Arzneimittelaufsicht nicht vorhersehbar gewesen (Daemmrich 2002, 145-151).

Dass es schließlich doch noch zu einem Politikwechsel und einer neuen Rechtsgrundlage in der Arzneimittelkontrolle kam, lag nicht an der seit 1961 amtierenden ersten Bundesgesundheitsministerin Elisabeth Schwarzhaupt, die sich bemühte abzuwehren und die Sache als einmaligen Unfall und Angelegenheit von Experten und Verwaltung darzustellen, sondern hatte zwei andere Gründe: Zum einen sorgte die ungewöhnlich lang anhaltende mediale Präsenz des Skandals durch die großen Tageszeitungen dafür, dass sich die Bilder der Contergan-Kinder ins Gedächtnis der Laienöffentlichkeit eingruben (Steinmetz 2003). Zum anderen schuf erst die Ablösung der konservativen Regierungsbündnisse durch die sozialliberale Koalition seit 1969 die Bedingungen, um eine wirkliche Wende in der Verbraucherschutzpolitik herbeizuführen. Das wird auf dem hier interessierenden Politikfeld deutlich, wenn man die Novellierung des weiterhin liberalen Arzneimittelrechts

5 LG Aachen, Beschl. v. 18.12.1970, Az. 4 KMs 1/68, 15 115/67, JZ 1971, 507.

von 1964 mit der Arzneimittelprüfrichtlinie von 1971 und vor allem mit dem Zweiten Arzneimittelgesetz von 1976 vergleicht, das erst spät eine effektive Vor- und Nachmarktkontrolle einführt (Krapohl 2008, 62-66). Die erstmalig eingeführte Zulassungspflicht wurde durch eine Dauerüberwachung des Arzneimittelverkehrs sowie durch die verschuldensunabhängige Haftung nach § 84 AMG ergänzt. Zudem wurden die pharmazeutischen Unternehmen verpflichtet, für ihre jeweiligen Haftungsrisiken eine entsprechende Deckungsvorsorge zu schaffen.⁶

Wie sind nun die Auswirkungen des Skandals zu beurteilen, wenn die Perspektive eines synchronen und diachronen Vergleichs eingenommen wird? Angesichts der verspäteten Reform in der Bundesrepublik, wo Contergan bei Weitem die meisten Opfer forderte, wird man von einem durch den Skandal automatisch induzierten und unmittelbar einsetzenden Lernprozess kaum sprechen können. Ausgerechnet in den USA, wo die Food and Drug Administration⁷ dem Medikament die Zulassung versagt hatte, verschärfte der Kongress 1962 mit dem Kefauver-Harris Amendment als erstes und unter Verweis auf die Erfahrungen mit Thalidomid die staatlichen Autorisierungskriterien für Arzneimittel (Donohue 2006, 670). Frankreich und Großbritannien folgten 1967 beziehungsweise 1968 mit der Einführung einer verpflichtenden Vormarktkontrolle, in deren Mittelpunkt der Nachweis der Sicherheit und Wirksamkeit eines Medikaments stand; 1965 war eine EU-Richtlinie⁸ mit der Forderung nach entsprechenden Regulationszielen, angelehnt an die US-amerikanischen Standards vorausgegangen (dazu Reich und Micklitz 2003, 864 f.). Die Kontinuität wettbewerbsfreundlicher Rechtsnormen stieß somit zunächst in den 1960er Jahren und auf dem Feld der Arzneimittelsicherheit an ihre Grenzen, nicht zuletzt, weil die Contergan-Affäre auch international hohe Wellen geschlagen hatte (Sander 1999; v. Hippel 1986, 72-75; Krücken 1997, 78-92). In der BRD

6 Vgl. § 94 AMG.

7 Die Vormarktkontrolle durch die FDA beruhte ihrerseits auf der Sulfanilamid-Katastrophe von 1937, sie wurde 1938 mit dem Food, Drug and Cosmetic Act eingeführt.

8 Richtlinie 65/65/EWG zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Arzneyspezialitäten, ABl. EG 1965, 22/369. Eine Spätfolge auf europäischer Ebene war die Produkthaftungs-Richtlinie 85/374/EWG, die eine verschuldensabhängige Haftung des Herstellers (auch von Arzneimitteln) einführt. Die Vorarbeiten durch die Kommission hatten bereits 1968 begonnen. Ausf. dazu Reich und Micklitz 2003, 1040 ff.

dauerte es bis in die 1970er-Jahre, bis die stärker interventionistisch gestimmten sozialliberalen Regierungen eine noch nicht da gewesene verbraucherpolitische Aktivität entfalteten und die kollektive Erinnerung an die Contergan-Katastrophe ausnutzten, um einen Politikwechsel einzuleiten.

Die mit unterschiedlicher Verspätung einsetzenden Reaktionen auf Contergan waren Bestandteil einer breiten, international zu beobachtenden Welle erhöhter verbraucherpolitischer Aktivität, die in den 1970er-Jahren durch zahlreiche Gesetze die Rechte der Verbraucher im Bereich der Produkthaftung stärkte (Janning 2011, 151-156; Trumbull 2006, 73-98). Die Akteure der Regulierung waren dabei in dieser Phase noch überwiegend auf nationalstaatlicher Ebene angesiedelt, standen aber bereits in einem Verhältnis wechselseitiger Beobachtung (Krapohl 2007, 36-38). Die EG arbeitete bereits an einer Produkthaftungsrichtlinie. Diese wurde nach einigen Komplikationen im Gesetzgebungsverfahren 1985 erlassen und eine verschuldensabhängige Haftung des Herstellers (auch von Arzneimitteln) eingeführt (ausf. Reich und Micklitz 2003, 1040 ff.). Die „Spätfolgen“ der Contergan-Affäre lassen sich somit ohne den Wandel im Machtgefüge der verbraucherpolitischen Intermediäre – Stichwort: sozialliberale Koalition – sowie die wachsende Bedeutung supranationaler Akteure wie der WHO, die schon frühzeitig eine Zulassungskontrolle für Arzneimittel gefordert hatte, kaum angemessen verstehen.

3 Die BSE-Krise 1986-2001, der institutionelle Wandel im Verbraucherschutz und das Lebensmittelrecht

Als 1986 die ersten britischen Rinder an der bovinen spongiformen Enzephalopathie erkrankten und damit die bis ins Jahr 2001 anhaltende BSE-Krise

auslösten,⁹ hatte sich der Wind in der Verbraucherpolitik wieder gedreht. Bestimmend war in den 1980er-Jahren erneut das marktkonforme Leitbild des rationalen und mit möglichst umfassenden Informationen zu versorgenden Konsumenten, an dem sich etwa die Lebensmittelkennzeichnungsverordnung von 1984 orientierte. Dass das Informationsmodell in der Verbraucherpolitik wieder stärker betont wurde, lag nicht zuletzt daran, dass es auf der supranationalen Ebene der EG dazu diente, die Schaffung des Gemeinsamen Europäischen Marktes zu beschleunigen und zu legitimieren. Das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung von Regulierungsstandards, dem zufolge die Qualitätskriterien für ein Lebensmittel, die bei seiner Zulassung in einem EG-Staat gegolten hatten, auch in den anderen Mitgliedstaaten akzeptiert werden sollten, sorgte für ein heterogenes und insgesamt beschränktes Überwachungsniveau (Krapohl 2008, 122-126). Der Markt für Nahrungsmittel war zwar nicht annähernd so unreguliert wie der für Arzneimittel zu Beginn der 1960er-Jahre, denn es existierten international beachtete Qualitätsstandards – wie etwa seit 1963 der Codex Alimentarius der Vereinten Nationen – sowie fast überall ein Lebensmittelrecht und ministerielle Aufsichtsbehörden. Aber auf das Skandalgeschehen der 1980er- und 1990er-Jahre war das Verbraucherrecht in den europäischen Staaten gleichwohl schlecht vorbereitet. Nun ließe sich zwar einwenden, dass Lebensmittelskandale in den modernen Industrie- und Konsumgesellschaften den historischen Normalfall darstellten und wohl auch mit rigiden staatlichen Kontrollmechanismen kaum ganz zu eliminieren wären.¹⁰ Auch wenn das sicher zutrifft, so ist doch der politische Umgang mit den ernährungsbedingten Gesundheitsrisiken historisch variabel, und vor allem zeigt sich, dass im stetigen Strom der medialen Skandalisierung nicht jedes Ereignis sich zu einer veritablen Krise auswächst und einen politischen Veränderungsdruck erzeugt. Der Skandal um giftiges spanisches Speiseöl mit mehreren hundert Toten 1981, vier Jahre später der gepanschte österreichische und deutsche Glykolwein sowie ebenfalls 1985 die Entdeckung von synthetischen Hormonen im Kalbfleisch: All das ließ sich mit verwaltungs- und strafrechtlichen Mitteln verarbeiten, ohne dass ein radikaler Kurswechsel in der europäischen Lebensmittelüberwachung die Folge gewesen wäre.

9 Zur BSE-Krise vgl. im Folgenden vor allem die Arbeiten von Fischer (2005; 2009; 2010) und Krapohl (2007; 2008) sowie Feindt und Kleinschmidt 2004; Kropp und Wagner 2005.

10 Einen Blick auf die lange Geschichte von Lebensmittelskandalen wirft Spiekermann 2004.

BSE setzte im Vergleich dazu eine andere Dynamik in Gang und erwies sich als folgenreicher: Das war zum einen der Tatsache geschuldet, dass wegen der Komplexität der Erzeugerkette das Problem schließlich fast alle europäischen Länder betraf. Und zum anderen lag es daran, dass die für die Lebensmittelsicherheit zuständigen Institutionen – zunächst in Großbritannien, dann aber auch in Brüssel und in den betroffenen Mitgliedstaaten – die Gefahr ähnlich wie bei Contergan entweder herunterzuspielen oder durch Notfallmaßnahmen situativ zu bewältigen suchten. Nur weil das Risikomanagement so schlecht funktionierte – die Übertragbarkeit der Krankheit auf den Menschen galt lange als möglich, aber unwahrscheinlich und daher zu ignorieren;¹¹ das „totale“ Tiermehlverfütterungsverbot wurde erst spät (2001) umgesetzt – konnte sich BSE in dieser Form ausbreiten und in verschiedenen Schüben die mediale Aufmerksamkeit auf sich ziehen. Erst nach und nach (zwischen 1997 und 2000) leiteten Europäisches Parlament und Kommission einen Kurswechsel ein: Ein Untersuchungsausschuss hatte erwiesen, dass die für die Risikobewertung zuständigen Expertengremien im Komitologie-Verfahren der EU nicht die nötige Unabhängigkeit von den nationalstaatlichen Sonderinteressen besaßen (Fischer 2005, 114-115; Krapohl 2008, 126-136). Auch hier gilt: Die institutionellen und verbraucherrechtlichen Konsequenzen, die in Europa wie in Deutschland vor allem auf eine Trennung von wissenschaftlicher Risikobewertung und Risikomanagement (Janning 2011, 158-163) sowie auf eine Ergänzung der verschuldensunabhängigen Produkthaftung um landwirtschaftliche Naturprodukte und Jagderzeugnisse¹² hinausliefen, lassen sich ohne Bezugnahme auf die ereignishaften Entwicklungen in der BSE-Krise kaum verstehen – und können dennoch nicht gleichsam automatisch aus ihnen abgeleitet werden. Skandale schaffen eher Möglichkeitsräume für Akteure, die für ihre oft schon lang vor dem Skandal geprägten Vorstellungen und Ziele plötzlich Gehör finden und die Chance auf Durchsetzung erhalten. Daher lohnt es sich auch, bei den zahlreichen Maßnahmen, die in Reaktion auf die BSE-Krise getroffen wurden, nach dem spezifischen Einfluss der wichtigsten Akteure und ihren Weltbildern zu fragen. Dieser hier nur anzudeutende Punkt müsste die vorliegenden institutionentheoretischen Analysen zu den Folgen von BSE ergänzen:

11 Vgl. etwa die Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage vom 23.4.1996, BT-Drs. 13/4436.

12 Richtlinie 1999/34/EG, ABl. 1999, L 141/20.

Das policy window, das sich seit 1997 durch den wiederholten Ausbruch öffentlicher Empörung über immer neue Krankheitsfälle öffnete und durch die Hinhaltenaktik der nationalen Agrarinteressen erst entstanden war, erlaubte es nicht nur dem Europäischen Parlament, sich gegenüber der Kommission zu profilieren und sie unter Druck zu setzen, sondern ermöglichte es auch wirtschaftspolitischen „Außenseitern“ wie der linksliberalen EU-Kommissarin Emma Bonino und der ersten Verbraucherschutzministerin Renate Künast, Kompetenzen an sich zu ziehen und für einen rigideren Verbraucherschutz einzutreten, der auch vor der Forderung nach Internalisierung von Folgekosten im Agrarsektor nicht zurückschreckte.¹³

Sicher wäre es zwar verfehlt, die Folgen von BSE als reine Erfolgsgeschichte zu konzipieren. Studien wie die von Krapohl und Janning haben auf die Beharrungskraft schwacher Regulierungstraditionen im Lebensmittelrecht hingewiesen und neu geschaffene oder zugeschnittene Aufsichtsbehörden wie die European Food Safety Authority wegen ihrer beschränkten Kompetenzen und Durchsetzungschancen negativ bewertet (Krapohl 2008, 159-164; Janning 2011, 184). Dennoch zeigen die politischen Krisen um BSE und Contergan, dass die Neujustierung von Politikzielen und Leitbildern im Verbraucherschutz – in diesem Fall: der Aufstieg des Präventionsgedankens (v. Hippel 2001) und die Behandlung der Verbraucher als schutz- und nicht bloß informationsbedürftig – von der Möglichkeit der Skandalisierung abhängt.

4 Der Brustimplantate-Skandal um die Firma PIP

Anders als für Arzneimittel besteht für Medizinprodukte bis heute nach dem EU-Medizinprodukterecht der Richtlinie 93/42/EWG¹⁴ keine Zulassungspflicht.

¹³ Vgl. etwa das „Spiegel“-Interview mit Emma Bonino, 27.10.1997: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-8809707.html>.

¹⁴ ABl. EG 1993, L 169/1.

Für diese gilt selbstverständlich die Verpflichtung des Herstellers, nur sichere Produkte auf den Markt zu bringen. Die Vormarktkontrolle findet aber im Wege der Selbstzertifizierung durch den Hersteller statt. Dies gilt, anders als seit 1991 in den USA (FDA 2013), auch bei Hochrisikoprodukten wie Brustimplantaten; hier ist allerdings ein Konformitätsbewertungsverfahren vorgeschaltet, in dem eine „benannte Stelle“ die Produktauslegung und das Qualitätssicherungssystem des Herstellers auf ihre Sicherheit überprüft. Der europäische Rechtsrahmen dient in erster Linie dem freien Verkehr von Medizinprodukten im Binnenmarkt. Wettbewerb herrscht auch zwischen den benannten Stellen, die EU-weit konkurrieren (dazu Rott und Glinski 2014, 143).

Mängel im System waren lange bekannt, unter anderem rührten sie aus der sehr unterschiedlichen Kompetenz der benannten Stellen und der staatlichen Stellen, die diese akkreditieren und überwachen, her (dazu auch Europäische Kommission 2014). Sie sollten mit einer Änderungsrichtlinie aus dem Jahre 2007¹⁵ systemimmanent behoben werden. Der Bruch erfolgte durch den in der Presse ausführlich bearbeiteten Brustimplantate-Skandal Ende 2011/Anfang 2012 um die Firma Poly Implant Prothèse (PIP) aus La Seyne-sur-Mer bei Toulon (Spickhoff - Lückner 2014, Vorbemerkung MPG Rn. 3a; Heil und Schulze 2014). PIP stellte Brustimplantate her und verwendete dabei seit 2001 zu einem großen Teil Industriesilikon, weil dieses erheblich billiger ist als das für Brustimplantate zugelassene höherwertige Silikon. Industriesilikon ist aber auch giftig, und die Implantate rissen und leckten häufig, was zu Entzündungen führte, sodass die Explantation der Implantate sowie teilweise eine weitergehende medizinische Behandlung erforderlich waren. Weiter wird eine erhöhte Krebsgefahr befürchtet, diese hat sich bisher aber noch nicht bestätigt. Betroffen sind weltweit circa 300.000 Frauen, darunter circa 5.000 Frauen in Deutschland. Nachdem PIP insolvent ist, rückte die Rolle des TÜV Rheinlands, Weltmarktführer für Sicherheitszertifizierung, als benannte Stelle im Konformitätsbewertungsverfahren in den Mittelpunkt des rechtlichen Interesses: Ihm wird vorgeworfen, PIP schlampig überprüft zu haben, insbesondere weil der TÜV Rheinland den Betrieb von PIP nie unangemeldet besucht hat. Die Frage der möglichen Haftung des TÜV Rheinland gelangte – nach zahlreichen ablehnenden Urteilen deutscher Instanzgerichte und kontroverser Debatte der Rolle der benannten Stelle im Konformitätsbewertungsverfahren (Helfer

15 Richtlinie 2007/47/EG, ABl. EG 2007, L 247/21.

des Herstellers, so Spickhoff – Spickhoff 2014, § 15 MPG Rn. 3,¹⁶ oder Überwachungsfunktion im Interesse der Patienten) – bis zum EuGH, der den Ball zu den Mitgliedstaaten und insbesondere dem Bundesgerichtshof zurückspielte¹⁷ (vgl. zum Ganzen Rott und Gliniski 2015).¹⁸ Die Medien haben die rechtlichen Auseinandersetzungen nicht nur intensiv begleitet, sondern das System auch selbst getestet. So hat der Telegraph vermeintliche Hersteller mit Plänen für unsichere Hüftimplantate zu mehreren benannten Stellen geschickt, um aufzudecken, dass diese weniger an der Sicherheit der Patienten als an ihren Verdienstmöglichkeiten interessiert sind (Newell und Watt 2012).

Die europäische Politik hat umgehend reagiert. Die Kommission hat einen „Joint Plan for Immediate Actions“ aufgestellt, dann zunächst unangekündigte Audits, Überprüfungen von Produkten als solche auf Konformität (losgelöst von den Herstellerangaben) und weitere Maßnahmen (unverbindlich) empfohlen¹⁹ und die Anforderungen an die Akkreditierung und Überwachung der benannten Stellen sowie an die Akkreditierungsstellen selbst verschärft.²⁰ Diese Maßnahmen haben schon jetzt zu einer Marktbereinigung geführt: 25 Prozent der benannten Stellen stehen für bestehende und neue Aufträge nicht mehr zur Verfügung (Graf 2016). Zudem legte die Kommission schon im September 2012 den Entwurf einer Verordnung über Medizinprodukte vor, der in nahezu allen Aspekten deutliche Veränderungen und Verschärfungen vorsah.²¹ Der Gesetzgebungsprozess ist noch immer nicht abgeschlossen, sodass noch keine endgültige Bewertung vorgenommen werden kann. Deutlich ist aber, dass der PIP-Skandal im Ergebnis zu einer erheblichen Verbesserung der Patientensicherheit führen dürfte.

16 Ebenfalls explizit OLG Zweibrücken, MPR 2014, 62.

17 EuGH, Urteil vom 16.2.2017, Rs. C-219/15 *Elisabeth Schmitt gegen TÜV Rheinland LGA Products GmbH*, ECLI:EU:C:2017:128. Zum Vorlagebeschluss des BGH vom 9.4.2015, Az. VII ZR 36/14, vgl. Rott 2015b.

18 Der EuGH meinte, dass die Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht verpflichte, für den Fall eines Verstoßes der benannten Stelle gegen ihre Pflichten deren zivilrechtliche Haftung für daraus resultierende Schäden vorzusehen, eine solche Haftung nach nationalem Recht aber auch nicht ausschließe.

19 Empfehlung 2013/473/EU zu den Audits und Bewertungen, die von benannten Stellen im Bereich der Medizinprodukte durchgeführt werden, ABl. 2013, L 253/27; krit. Spickhoff – Spickhoff (2014), § 15 Rn. 3. Dazu und zur Umsetzung in Deutschland: Graf 2016.

20 Verordnung (EU) Nr. 920/2013 über die Benennung und Beaufsichtigung Benannter Stellen, ABl. 2013, L 253/8.

21 KOM(2012) 542 endg.

5 Die Finanzkrise und das Recht der Immobilienkreditverträge

Auch außerhalb des Gesundheitsbereichs können Krisen oder Skandale zu Rechtsänderungen führen. Dies gilt nicht zuletzt für die 2007 ausgebrochene weltweite Finanzkrise, eine deren Ursachen die massenhafte Vergabe von Immobilienkrediten an Verbraucher war, die diese – absehbar – nicht zurückzahlen konnten. In einigen EU-Mitgliedstaaten wie auch in einigen weiteren europäischen Ländern kam hinzu, dass Immobilienkredite regelmäßig als Fremdwährungskredite vergeben worden waren, sodass sich die Verbindlichkeiten der Verbraucher in der Krise mit der Folge des Einbruchs der nationalen Währung drastisch erhöhten (so etwa Méndez Pinedo und Domurath 2014, 237 ff. zu Island). In den USA wurde in der Folge das Immobilienkreditrecht verschärft (dazu Krüger 2016), und auch in der EU kam es zu großflächigen Reformen im Bankrecht im Allgemeinen, aber eben auch im Kreditrecht.

Sichtbar wird dies an der Genese der Immobilienkredit-Richtlinie 2014/17/EU.²² Deren Geschichte begann, ganz auf der Linie der jüngeren Verbraucherschutzgesetzgebung der EU, als Instrument, mit dem durch Reduzierung von Transaktionskosten ein funktionierender Binnenmarkt für Immobilienkredite geschaffen werden sollte. Dazu sollte das Immobilienkreditrecht in der EU vollständig harmonisiert werden. Verbraucherschutz erfolgt dabei typischerweise im Wege prozeduralen Verbraucherschutzes für den informierten beziehungsweise informierbaren Durchschnittsverbraucher; klassische Instrumente sind Informationspflichten, im Recht der Finanzdienstleistungen häufig ergänzt durch Erläuterungs- oder Beratungspflichten, und das Widerrufsrecht. Sozialer Verbraucherschutz wie der Schutz vor Wucher und bei Zwangsversteigerungsverfahren wurde hingegen tendenziell als mögliches Hindernis angesehen (vgl. Europäische Kommission 2005, 10).

Im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens kam es allerdings zu einem gewissen Paradigmenwechsel, der nachweislich durch die Finanzkrise verursacht war.

22 ABl. 2014, L 60/34.

Entgegen dem ursprünglichen Vorschlag wurden Vorschriften (und Programmsätze) zum Schutz schwächerer Verbraucher in die Richtlinie aufgenommen. Hingegen wurde die Vollharmonisierungswirkung der Richtlinie auf den kleinen Teil der Informationspflichten beschränkt, sodass es den Mitgliedstaaten in weiten Teilen freisteht, über das Schutzprogramm der Richtlinie hinauszugehen (zum Ganzen Rott 2015 a mit weiteren Nachweisen). Maßgeblicher Akteur dabei war das Europäische Parlament.

Die Kommission konstatierte noch in ihrem Weißbuch von 2007, dieses Weißbuch sei „nicht als Antwort auf die gegenwärtige Finanzmarktkrise, die durch Probleme am US-amerikanischen Subprime-Markt ausgelöst wurde, zu verstehen“ (Europäische Kommission 2007, 2). Sie verwies in ihrem Richtlinienvorschlag von 2011 zwar darauf, dass bestimmte früher vorherrschende Praktiken der Kreditvergabe nun unmittelbare Auswirkungen (zum Beispiel Fremdwährungskredite, Hypotheken mit Selbstbescheinigung der Einkommenshöhe) hätten. Da immer mehr Kreditnehmer Schwierigkeiten hätten, ihre Kredite zu bedienen, nehme die Zahl der Zahlungsausfälle und Zwangsvollstreckungen zu; Maßnahmen zur Förderung einer verantwortungsvolleren Kreditvergabe und -aufnahme seien deshalb ein wichtiges Element der Anstrengungen zur Reformierung des Finanzsektors.²³ Dennoch hielt sie am „Standardprogramm“ Vollharmonisierung fest und fokussierte sich weiterhin auf Informationspflichten, allerdings ergänzt durch detaillierte Regelungen zur Kreditwürdigkeitsprüfung (zum Schutz der Finanzmärkte).

Demgegenüber äußerte die Liberale Alexandra Thein als Berichterstatterin des Rechtsausschusses im Europäischen Parlament ernsthafte Zweifel daran, dass die vorgeschlagene Richtlinie ein effektives Instrument zur Bekämpfung der Finanzkrise sei.²⁴ Antolín Sánchez Presedo, der Berichterstatter für den Ausschuss für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlament, verwies darauf, dass man aus der Finanzkrise lernen müsse. Er schlug eine Reihe von Maßnahmen vor, die letztlich Eingang in die Richtlinie fanden: Vollharmonisierung nur bei Informationspflichten und bei der Berechnung des effektiven Jahreszinses, Einführung einer Spezialregelung für Fremdwährungskredite (jetzt

23 Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über Wohnimmobilienkredite, KOM(2011) 142 endg., 2.

24 EP-Dok. A7-202/2012, 205.

Art. 23), Einführung einer Vorschrift über Zahlungsrückstände und Zwangsvollstreckung (jetzt Art. 28) und den Auftrag an die Mitgliedstaaten, die Finanzbildung der Verbraucher zu fördern (jetzt Art. 6).²⁵

Ergänzend ist auf den Europäischen Gerichtshof hinzuweisen, dessen Rechtsprechung zu Allgemeinen Geschäftsbedingungen in Immobilienkreditverträgen, insbesondere in der bahnbrechenden Entscheidung in der Rechtssache *Aziz*,²⁶ deutlich von der sozialen Katastrophe geprägt war, die sich infolge der Finanzkrise in einer Reihe von Mitgliedstaaten, darunter Griechenland und Spanien, ereignete, wo massenhaft Verbraucher ihr noch nicht vollständig abbezahltes Eigenheim verloren (dazu Micklitz und Domurath 2015), und der auch in der Rechtssache *LCL Le Crédit Lyonnais*²⁷ deutlich machte, dass die Kreditwürdigkeitsprüfung nicht nur dem Schutz der Finanzmärkte, sondern auch dem Schutz der Verbraucher vor Überschuldung dient.

6 Thesen

Die beispielhaft diskutierten Krisen und ihre Folgen für das Verbraucherrecht zeigen, dass grundlegendere Änderungen im Verbraucherrecht häufig erst nach Katastrophen und deren Skandalisierung durch die Medien stattfinden, und dies auch dann, wenn Missstände in bestimmten Branchen oder Probleme mit dem zuvor geltenden Recht in Fachkreisen und bei den relevanten politischen Institutionen längst bekannt waren. Es scheint, als ob erst die öffentlichkeitswirksame Krise die Katalysatorwirkung hat, die es den reformwilligen Kräften

25 EP-Dok. A7-202/2012, 123 ff.

26 EuGH, Urteil vom 14.3.2013, Rs. C-415/11 *Mohamed Aziz gegen Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (Catalunyacaixa)*, ECLI:EU:C:2013:164; dazu auch Micklitz 2013. Vgl. auch EuGH, Urteil vom 30.4.2014, Rs. C-26/13 *Árpád Kásler und Hajnalka Káslerné Rábai gegen OTP Jelzálogbank Zrt*, ECLI:EU:C:2014:282, zu Fremdwährungskrediten.

27 EuGH, Urteil vom 27.3.2014, Rs. C-565/12 *LCL Le Crédit Lyonnais gegen Fesih Kalhan*, ECLI:EU:C:2014:190.

ermöglicht, sich im politischen Prozess gegen die Beharrungskräfte insbesondere aus Wirtschaft und Industrie und deren Unterstützer in der Politik durchzusetzen. Der Aufstieg des Präventionsgedankens in der Verbraucherpolitik bedurfte bislang der ereignishaften Zuspitzung sozialer Katastrophen. Gerade weil die Wiederkehr von Krisen die Bedingung der Möglichkeit eines vorausschauenden, marktkompensatorischen Verbraucherschutzes gewesen ist, wird man freilich vorsichtig sein müssen, hier überhaupt von einem Aufstieg zu sprechen. Wenn der freie Markt durch die – im Sinne Reinhart Kosellecks – ständige Reproduktion kritischer Situationen die Krise zur „Dauer- oder Zustandskategorie“ macht, dürfte die Zukunft der Verbraucherpolitik einstweilen gesichert sein.

Literatur

- Beck, Ulrich. 1986. *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bulkow, Kristin und Christer Petersen, Hrsg. 2011. *Skandale: Strukturen und Strategien öffentlicher Aufmerksamkeitserzeugung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Daemrigh, Arthur. 2002. A tale of two experts: Thalidomide and political engagement in the United States and West Germany. *Social History of Medicine* 15, Nr. 1: 137-158.
- Derleder, Peter und Gerd Winter. 1976. Die Entschädigung für Contergan. *Demokratie und Recht*, Nr. 2: 260-305.
- Doering-Manteuffel, Anselm und Lutz Raphael. 2010. *Nach dem Boom: Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*. 2., ergänzte Auflage. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Donohue, Julie. 2006. The history of drug advertising: The evolving roles of consumers and consumer protection. *The Milbank Quarterly* 84, Nr. 4: 659-699.
- Engelage, Anja. 2002. *Qualitätswahrnehmung bei Lebensmitteln: das Verbraucherleitbild in Rechtsprechung und Wissenschaft*. Diss. FU Berlin.
- Europäische Kommission. 2005. *Grünbuch Hypothekarkredite in der EU*. KOM(2005) 327 endg.
- . 2007. *Weißbuch über die Integration der EU-Hypothekarkreditmärkte*. KOM(2007) 807 endg.

- . 2014. *Overview report of a series of FVO missions carried out in 23 countries from January 2013 to November 2014 in the framework of the voluntary joint assessment process for notified bodies designated under the medical devices Directive*. DG(SANTE)/2014-7666– MR Final.
- Feindt, Peter H. und Daniela Kleinschmidt. 2004. Verursacher, Opfer und Helfer: BSE und Agrarpolitik in deutschen Zeitungen. *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 17, Nr. 3: 93-98.
- Fischer, Robert. 2005. Regulierter Rinderwahnsinn: Die Reform der wissenschaftlichen Politikberatung innerhalb der Europäischen Union. In: *Wozu Experten? Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik*, hg. von Alexander Bogner und Helge Torgersen, 109-130. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- . 2009. *Die Europäische Union auf dem Weg zu einer vorsorgenden Risikopolitik? Ein policy-analytischer Vergleich der Regulierung von BSE und transgenen Lebensmitteln*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- . 2010. Konflikte um verrückte Kühe? Risiko- und Interessenkonflikte am Beispiel der europäischen BSE-Politik. In: *Umwelt- und Technikkonflikte*, hg. von Peter H. Feindt und Thomas Saretzki, 123-142. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Food & Drug Administration. 2013. Regulatory History of Breast Implants in the U.S. <https://www.fda.gov/MedicalDevices/ProductsandMedicalProcedures/ImplantsandProsthetics/BreastImplants/ucmo64461.htm> (Zugriff: 21. März 2017).
- Gelz, Andreas, Dietmar Hüser und Sabine Ruß-Satter, Hrsg. 2014. *Skandale zwischen Moderne und Postmoderne: Interdisziplinäre Perspektiven auf Formen gesellschaftlicher Transgression*. Berlin: de Gruyter.
- Graf, Angela. 2016. Unangekündigte Audits: BMG-Bekanntmachung konkretisiert Empfehlung 2013/473/EU. *Medizinprodukterecht (MPR)* 16, Nr. 2: 43-48.
- Heil, Maria und Nina Schulte. 2014. Aktuelle Gesetzesänderungen im Medizinprodukterecht. *Medizinprodukterecht (MPR)* 14, Nr. 6: 206-208.
- Hippel, Eike von. 1986. *Verbraucherschutz*, 3. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck.
- . 2001. Präventiver Verbraucherschutz: Vorbeugen ist besser als Heilen. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 24: 16-22.

- Janning, Frank. 2011. *Die Spätgeburt eines Politikfeldes: Die Institutionalisierung der Verbraucherschutzpolitik in Deutschland und im internationalen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.
- Kirk, Beate. 1999. *Der Contergan-Fall: Eine unvermeidbare Arzneimittelkatastrophe? Zur Geschichte des Arzneistoffs Thalidomid*. Stuttgart: Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft.
- Krapohl, Sebastian. 2007. Thalidomide, BSE and the single market: An historical-institutionalist approach to regulatory regimes in the European Union. *European Journal of Political Research* 46, Nr. 1: 25-46.
- . 2008. *Risk regulation in the single market. The governance of pharmaceuticals and foodstuffs in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kropp, Cordula und Jost Wagner. 2005. „Agrarwende“: Über den institutionellen Umgang mit den Folgeproblemen der Folgenreflexion im Agrarbereich. *Soziale Welt* 56, Nr. 2/3: 159-182.
- Krücken, Georg. 1997. *Risikotransformation: Die politische Regulierung technisch-ökologischer Gefahren in der Risikogesellschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Krüger, Ulrich. 2016. Das Consumer Financial Protection Bureau (CFPB) – aktuelle Ansätze zum Verbraucherschutz in den USA. *Verbraucher und Recht* 31, Nr. 11: 417-421.
- Lenhard-Schramm, Niklas. 2016. *Das Land Nordrhein-Westfalen und der Contergan-Skandal: Gesundheitsaufsicht und Strafjustiz in den „langen sechziger Jahren“*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Maio, Giovanni. 2001. Zur Geschichte der Contergan-Katastrophe im Lichte der Arzneimittelgesetzgebung. *Deutsche Medizinische Wochenschrift* 126, Nr. 2: 1183-1186.
- Méndez Pinedo, Maria Elvira und Irina Domurath. 2014. Iceland. In: *The Overindebtedness of European Consumers – a View from Six Countries*, hg. von Irina Domurath, Guido Comparato und Hans-W. Micklitz, 207-264. EUI Working Paper LAW 2014/10. Florenz: EUI.
- Micklitz, Hans-W. 2013. Unfair contract terms – public interest litigation before European Courts. In: *Landmark Cases of EU Consumer Law*, hg. von Evelyne Terryn, Geert Straetmans und Veere Colaert, 633-652. Antwerpen: Intersentia.
- Micklitz, Hans-W. und Irina Domurath. 2015. *Consumer debt and social exclusion in Europe*. Farnham: Ashgate.

- Micklitz, Hans-W., Thomas Roethe und Stephen Weatherill. 1994. *Federalism and responsibility: A study on product safety law and practice in the European Community*. London: Graham & Trotman.
- Mitropoulos, Stefan. 1997. *Verbraucherpolitik in der Marktwirtschaft: Konzeptionen und internationale Erfahrungen*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Newell, Claire und Holly Watt. 2012. Faulty medical implants investigation: Patients' health put at risk by unscrupulous EU regulators. *The Telegraph* (22. Oktober 2012). <http://www.telegraph.co.uk/news/health/news/9626756/Faulty-medical-implants-investigation-Patients-health-put-at-risk-by-unscrupulous-EU-regulators.html> (Zugriff: 21. März 2017).
- Radkau, Joachim. 2011. *Die Ära der Ökologie: Eine Weltgeschichte*. München: C.H. Beck.
- Reich, Norbert und Hans-W. Micklitz. 2003. *Europäisches Verbraucherrecht*. 4. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Rott, Peter. 2015b. Anmerkung zum Vorlagebeschluss des BGH vom 9.4.2015. *Verbraucher und Recht* 15, Nr. 7-272.
- . 2015a. Die neue Immobiliarkredit-Richtlinie 2014/17/EU und ihre Auswirkungen auf das deutsche Recht. *Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht* 14, Nr. 1: 8-14.
- Rott, Peter und Carola Glinski. 2014. „Ramsch-Implantate“ – Ein Lehrstück europäischer Produktsicherheit. In: *Josef Falke zum 65. Geburtstag*, hg. von Christian Joerges, Tobias Pinkel und Ulf Uetzmann, 137-152. Bremen: ZERP.
- . 2015. Die Haftung der Zertifizierungsstelle im Produktsicherheitsrecht. *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht* 23, Nr. 1: 192-210.
- Sander, Axel. 1999. Die Entwicklung der Arzneimittelhaftung seit Contergan. In: *Festschrift für Erwin Deutsch*, hg. von Hans-Jürgen Ahrens, Christian von Bar, Gerfried Fischer, Andreas Spickhoff und Jochen Taupitz, 711-722. Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Schwerin, Alexander von. 2009. Die Contergan-Bombe. Der Arzneimittel-skandal und die neue risikoepistemische Ordnung der Massenkonsumentengesellschaft. In: *Arzneimittel des 20. Jahrhunderts. Historische Skizzen vom Lebertran bis Contergan*, hg. von Nicholas Eschenbruch, Viola Balz, Ulrike Klöppel und Marion Hulverscheidt, 255-282. Bielefeld: Transcript.
- Spickhoff, Andreas. 2014. *Medizinrecht*. 2. Auflage. München: C.H. Beck.

- Spiekermann, Uwe. 2004. Die Normalität des (Lebensmittel-)Skandals – Risikowahrnehmungen und Handlungsfolgen im 20. Jahrhundert. *Hauswirtschaft und Wissenschaft* 62, Nr. 2: 60-69.
- Steinmetz, Willibald. 2003. Ungewollte Politisierung durch die Medien? Die Contergan-Affäre. In: *Die Politik der Öffentlichkeit – Die Öffentlichkeit der Politik: Politische Medialisierung in der Geschichte der Bundesrepublik*, hg. von Bernd Weisbrod, 195-228. Göttingen: Wallstein.
- Trumbull, Gunnar. 2006. *Consumer capitalism. Politics, product markets, and firm strategy in France and Germany*. Ithaca, NY: Cornell UP.

Zusammenfassende Thesen

Kompetenzzentrum Verbraucherforschung NRW

DOI 10.15501/978-3-86336-916-3_12

Dieser Beitrag erscheint unter der Creative-Commons-Lizenz: Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland | CC BY-SA 3.0 DE
Kurzform | <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>
Lizenztext | <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/legalcode>

1 Strukturen des Verbraucherschutzes und der Verbraucherpolitik im Wandel

These 1.1 Vorläufer heutiger Verbraucherorganisationen finden sich bereits Anfang des 20. Jahrhunderts.

Ursprünge heutiger Organisationsstrukturen von Verbraucherverbänden finden sich bereits vor dem Ersten Weltkrieg in Form der New Yorker, Österreichischen und Pariser Konsumentenligen, der Schweizer Käuferliga und dem Deutschen Käuferbund. Diese Organisationen setzten sich etwa für eine Ausbildung und Erziehung von Verbraucherinnen und Verbrauchern ein. Sie hatten tendenziell die Funktion einer „Reparaturinstanz“ für die Folgen der Hochindustrie.

Mit dem Ziel, „Produzentenkartellen“ ein starkes „Konsumentenkartell“ gegenüberzustellen, erfuhr der Verbraucherschutz in der Weimarer Republik dann eine Aufwertung infolge der Erfahrung von Krieg und Inflation und der im Krieg erfolgten institutionellen Verankerung der Verbraucherinteressen durch die Gründung des Kriegsausschusses für Konsumenteninteressen, auch wenn dessen Erfolge gering blieben. Mit den Konsumgenossenschaften existierte seit dem Kaiserreich ein weiterer Ursprung moderner Strukturen, die in der Weimarer Republik einen enormen Aufschwung nahmen. Wenngleich sich die Ziele von damaligen und heutigen Verbraucherorganisationen unterscheiden, sind diese Zusammenschlüsse Indizien für ein frühes kollektives Konsumentenbewusstsein.

These 1.2 Bis heute existierende Herausforderungen des Verbraucherschutzes und der Verbraucherpolitik reichen zurück bis ins Kaiserreich.

Historische Wurzeln hat die föderale Organisation des Verbraucherschutzes und die damit einhergehende Aufteilung der Zuständigkeiten auf Bund beziehungsweise Reich und Länder. Diese führte bereits im Kaiserreich sowohl zu einem kooperativen Föderalismus als auch zu einer konkurrierenden Gesetzgebung.

Die Geschichte zeigt überdies Gefahren mit aktueller Relevanz auf. Hierzu zählen beispielsweise die thematische Zerfaserung eines Querschnittfeldes,

wie sie durch immer neue Aufgaben- und Themenbereiche zum Problem für den Kriegsausschuss für Konsumenteninteressen wurde. Der historische Blick auf die Zwischenkriegszeit zeigt auch die Gefahren von kleinteiligen Verordnungen auf, deren Einhaltung nicht oder nur unzureichend kontrolliert wurde. Dies führt letztlich zu einer ineffektiven Rechtsdurchsetzung, die es auch in der heutigen Verbraucherpolitik zu vermeiden gilt.

2 Rollen von Verbraucherinnen und Verbrauchern in Geschichte und Gegenwart

These 2.1 Die erste Wandlung der Vorstellungen über die Rolle der Verbraucherinnen und Verbraucher vollzieht sich vom Fremdling zum Wirtschaftsfaktor.

Das Verständnis der Rolle von Verbraucherinnen und Verbrauchern im Markt unterliegt einem stetigen Wandel. So wurden Verbraucherinnen und Verbraucher im Kaiserreich noch als „Fremdlinge“ im Markt angesehen, bevor ihre Interessen ab 1914 und insbesondere nach 1918 eine verstärkte Anerkennung des Staates fanden. Aber auch danach waren die Widerstände der Produzenten noch groß. Zum Beispiel betrachteten in der Weimarer Republik Agrarlobbyisten eine gesonderte Instanz zur Verfolgung von Verbraucherinteressen noch als widersinnig. Dieses Rollenverständnis wandelte sich jedoch. In der jungen Bundesrepublik wurden Verbraucherinnen und Verbraucher zunehmend als ein Wirtschaftsfaktor betrachtet. Sie sollten einen Beitrag zum Wachstum und zur Unterstützung von Wettbewerb leisten. Aus dieser Konzeption der Verbraucherrolle resultiert auch das Credo, Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik sei die beste Verbraucherpolitik.

These 2.2 Die zweite Wandlung des Rollenverständnisses vollzieht sich vom Wirtschaftsfaktor zum mündigen Verbraucher.

Das Bild vom Verbraucher als reinem Wirtschaftsfaktor wurde durch die Hinzunahme der Dimension der „Mündigkeit“ und der Anerkennung von Informationsasymmetrien weiterentwickelt. So sollten Verbraucherinnen und Verbraucher auf der Grundlage von Informationen dazu befähigt werden,

selbstbestimmt und eigenverantwortlich zu konsumieren. Damit unterscheidet sich das in Deutschland entwickelte Rollenverständnis beispielsweise von der Konzeption der Rolle von Verbraucherinnen und Verbrauchern in Schweden und Frankreich, wo stärkere Schutzregelungen und Eingriffe in den Markt üblich sind.

These 2.3 Sozial-ökologische Aspekte ergänzen das moderne Verbraucherbild, reichen aber zurück bis in die Anfänge des 20. Jahrhunderts.

Schließlich ergänzen sozial-ökologische Aspekte das heutige Rollenverständnis von Verbraucherinnen und Verbrauchern. Zum einen kennzeichnen diese Aspekte das Verständnis der Rolle von Verbraucherinnen und Verbrauchern, zum anderen laufen sie auch während der Konsumententscheidungen permanent übergeordnet mit. Trotz aller Aktualität dieser Aspekte reichen sie bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts zurück. Vor allem soziale Aspekte finden sich in früheren Konzeptionen des Verbrauchers als moralischem Bürger wieder. Die „shop early“ Kampagnen der New Yorker Käuferliga (um 1912) riefen beispielsweise Verbraucherinnen und Verbraucher dazu auf, Weihnachtseinkäufe frühzeitig zu tätigen, um das Verkaufspersonal vor Weihnachten zu entlasten.

3 Treiber von Entwicklungen in Verbraucherschutz und Verbraucherpolitik in Geschichte und Gegenwart

These 3.1 Die Marktmacht von Verbraucherinnen und Verbrauchern sollte differenziert betrachtet werden.

Verbraucherinnen und Verbrauchern wird einerseits immer wieder eine große Marktmacht unterstellt, andererseits gestaltet sich deren Ausübung in der Praxis oft schwierig. Am Beispiel von Konsumboykotten kann gezeigt werden, dass Verbrauchermacht keineswegs ‚stabil‘ bleibt, sondern sich mit ihren rechtlichen, politischen, ökonomischen und sozialen Prämissen im Zeitverlauf wandelt. So stellten vom Kaiserreich bis heute mitunter nicht ideologische Hemmnisse, sondern eine schwierige Mobilisierung und organisatorische Fragen kritische Hürden dar. Die Gruppe der Verbraucherinnen und

Verbraucher ist deutlich heterogener als es die Bezeichnung „die Verbraucher“ impliziert. Schließlich ist Einflussnahme auf Grund der Marktmacht von Verbraucherinnen und Verbrauchern nicht per se positiv zu bewerten, weil die Anliegen, die verfolgt werden, auch undemokratisch, ausgrenzend oder reaktionär sein können.

These 3.2 Geschichte und Gegenwart liefern einige Beispiele für die Vorreiterrolle von Frauen im Verbraucherschutz.

Frauen haben in der Entwicklung des Verbraucherschutzes historisch oft eine Vorreiterrolle eingenommen. Die besondere Rolle von Frauen im Verbraucherschutz zeigt sich zum Beispiel in der Gründung der Konsumenten- und Käuferligen, die maßgeblich von Frauen betrieben wurden. Des Weiteren waren es Hausfrauenorganisationen, die während des Zweiten Weltkrieges im Bereich Lebensmittelsicherheit Druck auf die Politik ausübten, um das als krebserregend geltende Buttergelb zu verbannen. Maßgeblich trieben Politikerinnen aller Parteien im Bundestag (die „Einheitsfront der weiblichen Abgeordneten“) im Jahr 1956 die Neufassung des Lebensmittelgesetzes voran. Schließlich zeigt der Blick nach Japan, dass in einigen Ländern auch heute Verbraucherschutz eine Frauendomäne ist und Verbraucherthemen oft von Frauenverbänden und -organisationen behandelt werden.

These 3.3 Skandale und Krisen beschleunigen Paradigmenwechsel in der Verbraucherpolitik.

Entwicklungen in Verbraucherpolitik und -recht folgen häufig einem kontinuierlichen Pfad. Skandale und Krisen wie beispielsweise der Contergan-Skandal, die BSE- und die Finanzkrise oder jüngst der VW-Abgasskandal können zu einer Beschleunigung der Abweichung von diesem Pfad bis hin zu einem Paradigmenwechsel führen. Verschiedene mögliche Ursachen kommen hierfür infrage: Einerseits stärken Skandale und Krisen Akteure, die bereits vor der Krise einen anderen Kurs forderten. Andererseits kann eine breite Basis von Betroffenen (zum Beispiel alle EU-Bürgerinnen und Bürger), kombiniert mit einer lang anhaltenden medialen Präsenz einer Thematik, die Auswirkungen auf Veränderungen stärken. Die hohe Relevanz und den Folgenreichtum von

Skandalen im Bereich des Verbraucherschutzes zeigen auch historische Beispiele wie die Hamburger „Sülzeunruhen“ von 1919, die als früher „Gammelfleischskandal“ eines der Kernthemen von Verbraucherschutz, die Lebensmittelsicherheit, betrafen.

4 Verbraucherwissen und Verbraucherinformation im Wandel

These 4.1 Wissen stellt im Laufe der Geschichte eine zentrale und wachsende Anforderung an Verbraucherinnen und Verbraucher dar.

Die schwache politische und juristische Vertretung von Verbraucherinteressen und die Notwendigkeit, in begrenzter Zeit Entscheidungen aus einem potentiell unüberschaubaren Auswahlbereich zu treffen, führt zur Notwendigkeit von Informationen und Wissen. Da Verbraucherinnen und Verbraucher nicht über eine „enzyklopädische Warenkenntnis“ (Marx) verfügen, wurden bereits früh organisiert Informationen zur Verfügung gestellt (zum Beispiel in Form von Warenkunden oder durch die Stiftung Warentest). Zusätzlich dienen spezielle Läden (etwa für Produkte aus sklavenfreiem Handel – sozusagen historische Vorgänger der heutigen Weltläden), Siegel und Marken der Komplexitätsreduktion. Gleichzeitig führt das schnelle Wachstum echter und vermeintlicher Wissensquellen (zum Beispiel Bewertungsportale im Internet, Empfehlungen, Siegel) zu einer weiteren Komplexitätsexpansion, was wiederum Verbraucherwissen als Kernkompetenz erforderlich macht. Dabei handelt es sich allerdings nicht mehr nur um das Wissen-wo (eine Information gefunden werden kann), sondern auch um das Wissen-wie (eine gefundene Information zu bewerten ist).

These 4.2 Neben Faktenwissen beeinflusst die Art des Diskurses und wer ihn führt Verbraucherinnen und Verbraucher.

Nicht immer ist nur der tatsächliche Inhalt einer Information für Verbraucherinnen und Verbraucher entscheidend. Vielmehr beweist die Geschichte, dass auch die Darstellung und Rezeption von Informationen einen Einfluss hat. Am Beispiel von industriell-verarbeiteten Lebensmitteln, Zusatzstoffen und

speziellen Ernährungsformen wie der Rohkost zeigt sich, wie bereits vor dem Zweiten Weltkrieg unterschiedliche Lager innerhalb eines Expertensystems (zum Beispiel Naturwissenschaften) Risikodiskurse führten und Informationen bereitstellten. Deren propagandistische Färbung (etwa die Übersetzung des Werkes „The science of eating“ mit „Kultursiechtum und Säuretod“ von Alfred W. McCann, 1927) und mediale Reproduktion wirken sich schließlich auf die Endverbraucherinnen und Endverbraucher aus. Als Beispiel für einen Risikodiskurs der Zwischenkriegszeit dient die Debatte zur Bestrahlung von Milch als Mittel zur Rachitisbekämpfung. Mit anderen inhaltlichen Schwerpunkten aber vom Prozess vergleichbar können heutige Debatten somit als Wiedergänger bereits geführter Diskussionen angesehen werden.

5 Schlussfolgerungen und Relevanz für die heutige Verbraucherpolitik

These 5.1 Um als Politikfeld relevant zu sein und zu bleiben, muss die Verbraucherpolitik ihr gesellschaftliches, politisches und wirtschaftliches Selbstverständnis kontinuierlich hinterfragen und ggf. neue Rollenverständnisse entwickeln.

Der historische Rückblick zeigt, dass die Vorstellungen über die Rolle der Verbraucherinnen und Verbraucher im Markt einem kontinuierlichen Wandel unterliegen. Ein solcher Wandel ist notwendig, da sich die gesellschaftlichen, politischen, wirtschaftlichen und normativen Rahmenbedingungen verändern. Nur ein Politikfeld, das diese Veränderungen aufgreift, bleibt gesellschaftlich relevant. Hierfür ist es notwendig, die strukturellen Veränderungsprozesse zu analysieren und das zeitlich jeweils dominierende Rollenverständnis von Verbrauchern und der Verbraucherpolitik stetig zu hinterfragen. Eine solche Hinterfragung erleben wir derzeit etwa in der Debatte über das Rollenbild des „mündigen Verbrauchers“, der Diskussion über die sogenannte Prosumentenrolle der Verbraucherinnen und Verbraucher im Rahmen der Sharing Economy oder auch bei der Frage, welche ethische Verantwortung Verbraucherinnen und Verbraucher hinsichtlich eines nachhaltigen Konsums spielen. – Um das „Rad nicht neu zu erfinden“, sollten historische Veränderungen im Rollenverständnis und die Erfahrungen hiermit bei dieser Hinterfragung mitberücksichtigt werden.

These 5.2 Skandale und Krisen fördern Paradigmenwechsel. Allerdings sollten diese nicht der einzige oder überwiegende Treiber von Veränderungen sein.

Historisch betrachtet haben gerade Skandale und Krisen Veränderungen bis hin zu Paradigmenwechseln in der Verbraucherpolitik befördert. Diese Entwicklung findet sich auch in anderen Politikfeldern. Allerdings sollte sich ein Politikfeld nicht primär von Skandalen und Krisen leiten lassen. Stattdessen gilt es, durch fundierte Marktbeobachtungen und -analysen strukturelle Hürden und Hindernisse in Märkten zu identifizieren und diese Probleme systematisch abzustellen. Hierfür ist eine empirisch basierte, angewandte und interdisziplinäre Verbraucherforschung sowie eine enge Zusammenarbeit mit behördlichen und zivilgesellschaftlichen Institutionen notwendig, die im Bereich der Verbraucherberatung und -rechtsdurchsetzung tätig sind.

These 5.3 Innovationen in der Verbraucherpolitik wurden insbesondere durch Aktivitäten ausgewählter Gruppen von Verbraucherinnen und Verbrauchern ausgelöst. Diese Innovationsimpulse sollten verbraucherpolitisch auch weiterhin aktiv genutzt werden.

Gerade Frauen haben historisch als eine Gruppe von Verbrauchern eine Vorreiterrolle eingenommen und für Innovationen in der Verbraucherpolitik gesorgt. Die Frage ist demnach, ob bestimmte Gruppen von Verbraucherinnen und Verbrauchern auch heute ähnliche Innovationstreiber sind oder sein könnten. Hierzu zählen etwa die Digital Natives oder auch Personen mit Migrationshintergrund. Die Verbraucherpolitik sollte sich kritisch fragen, ob das Innovationspotential dieser Gruppen heute bereits ausreichend genutzt und deren Anliegen und Anregungen aufgegriffen werden. Hierfür sollte die Verbraucherpolitik diese Gruppen stärker als bislang zu Wort kommen lassen.

Autorinnen und Autoren

Dr. Christian Bala ist Projektleiter des Kompetenzzentrums Verbraucherforschung NRW (KVF NRW) der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. und Lehrbeauftragter an der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum.

Prof. Dr. Hartmut Berghoff lehrt Wirtschafts- und Sozialgeschichte an der Universität Göttingen.

Martin Gerth ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Geschichte und Neuzeit am Historischen Seminar der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

Dr. Paul Hähnel war von 2012 bis 2015 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Universität Siegen. 2016 Promotion an der Universität Siegen mit einer Arbeit zum „Föderalismus in historisch vergleichender Perspektive“.

Dr. Dirk Hohnsträter leitet die Forschungsstelle Konsumkultur der Universität Hildesheim.

Prof. Dr. Christian Kleinschmidt lehrt Wirtschafts- und Sozialgeschichte an der Philipps-Universität Marburg.

Prof. Dr. Gudrun M. König lehrt am Institut für Kunst und Materielle Kultur und ist Dekanin der Fakultät für Kunst- und Sportwissenschaften der Technischen Universität Dortmund.

Dr. Sebastian Nessel ist Universitätsassistent am Institut für Soziologie an der Karl-Franzens-Universität Graz im Forschungsbereich „Wirtschaftssoziologie“.

Prof. Dr. Cornelia Reiher lehrt als Juniorprofessorin Japanologie am Ostasiatischen Seminar des Fachbereichs Geschichts- und Kulturwissenschaften der Freien Universität Berlin.

Kevin Rick ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachbereich für Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Philipps-Universität Marburg.

Prof. Dr. Peter Rott lehrt Bürgerliches Recht, Europäisches Privatrecht und Verbraucherrecht am Institut für Wirtschaftsrecht der Universität Kassel.

Wolfgang Schuldziniski ist Vorstand der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V.

PD Dr. Uwe Spiekermann ist „Max Weber Foundation Fellow“ am Institut für Wirtschafts- und Sozialgeschichte an der Georg-August-Universität Göttingen.

PD Dr. Heiko Stoff ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Geschichte, Ethik und Philosophie der Medizin an der Medizinischen Hochschule Hannover.

Dr. Claudius Torp ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im DFG-Projekt „Piano Culture and Cosmopolitanism. A Global History of Keyboard Instruments, c. 1850-1930“ am Fachbereich für Gesellschaftswissenschaften der Universität Kassel.

Impressum

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V.
 Mintropstraße 27, 40215 Düsseldorf
 Telefon: 0211 3809-0, Telefax: 0211 3809-235
www.verbraucherzentrale.nrw

Die „Beiträge zur Verbraucherforschung“ werden von Dr. Christian Bala (für das Kompetenzzentrum Verbraucherforschung NRW) und Wolfgang Schuldzinski (für die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V.) herausgegeben.

Das KVF NRW ist ein Kooperationsprojekt der Verbraucherzentrale NRW e. V. mit dem Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV) und dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (MIWF) des Landes Nordrhein-Westfalen.

Die in diesem Band versammelten Beiträge geben die Meinung und die wissenschaftlichen Erkenntnisse der Autorinnen und Autoren wieder und müssen nicht mit den Meinungen und Positionen des KVF NRW, der Verbraucherzentrale NRW e. V., des MKULNV und des MIWF übereinstimmen.



Ministerium für Klimaschutz, Umwelt,
 Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz
 des Landes Nordrhein-Westfalen



Ministerium für Innovation,
 Wissenschaft und Forschung
 des Landes Nordrhein-Westfalen



Kontakt:

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V.
Kompetenzzentrum Verbraucherforschung NRW (KVF NRW)
Mintropstraße 27, 40215 Düsseldorf
Telefon: 02 11 38 09-0
E-Mail: verbraucherforschung@verbraucherzentrale.nrw
www.verbraucherforschung-nrw.de

Lektorat: Heike Plank
Redaktion: Svenja Küchler
Gestaltung: SQUIRCLE Design & Kommunikation, www.squircle.de
Gestaltungskonzept: punkt8, Braunwald+Walter GbR, www.punkt8-berlin.de.
Druck: rewi druckhaus, www.rewi.de
Gedruckt auf 100 Prozent Recyclingpapier.

Redaktionsschluss: April 2017