

# Die politische Repräsentation der Konsumenten nach dem Ende des Ersten Weltkrieges

Claudius Torp

## ABSTRACT

As urban populations in Europe experienced unprecedented material want during the First World War and its aftermath, political communication increasingly centred on the interests of consumers. At issue was not only how to provide for their basic needs, but also, and more importantly, whether it was legitimate and feasible to represent their interests at an institutional level in order to counter-balance the power of producers. Ultimately, although the point of view of consumers promised to recast the relationship between the political and the economic, the impact at the institutional level turned out to be limited. The article examines this debate at the point of its greatest prominence during the formative years of the Weimar republic. Its main actors, issues and effects are then compared to parallel struggles for consumer rights in Great Britain and France. It will be argued that similarities outweigh national differences and that these similarities should be attributed to the pervasive effects of the First World War and to the difficulties inherent in representing consumer interests.

## 1.

Zu Beginn der Weimarer Republik wurde ein ehrgeiziger Versuch unternommen. Die Konsumvereinsbewegung, die sich unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg auf dem Höhepunkt ihrer Macht befand, suchte den Konsumenten als politisches Subjekt zu konstituieren, indem sie seine Vertretung in eigenständigen „Verbraucherkammern“ und in Wirtschaftsräten anstrebte. Wenngleich diese bereits im Jahr 1916 anlaufende Kampagne nur partiell erfolgreich war, liefert sie doch einen Ansatzpunkt für den vergleichenden Blick auf die europäische Zwischenkriegszeit. In den kriegführenden Ländern, allen voran in Deutschland, Großbritannien und Frankreich, hatte die Politisierung der

Konsumenten im Ersten Weltkrieg einen deutlichen Schub erhalten und setzte sich im Zuge der schwierigen Umstellung auf Friedenswirtschaft und im Kontext der die ersten Nachkriegsjahre prägenden Debatten um das neu zu ordnende Verhältnis von Politik und Wirtschaft fort. Das Bemühen, den Verbraucherschutz durch eine politische Repräsentation der Konsumenten zu institutionalisieren, lässt sich allenthalben in den Wiederaufbaugesellschaften beobachten. Die Formen und Erfolge, die dieses Unternehmen zeitigte, waren zugleich von den unterschiedlichen politischen Konstellationen der Nachkriegszeit sowie dem spannungsreichen Verhältnis von Verbraucherschutz, Produktivismus und Korporativismus abhängig. Im Folgenden werden zunächst die bislang kaum untersuchten Entwicklungen in der Frühphase der Weimarer Republik analysiert, bevor das Ergebnis in groben Zügen mit Parallelerscheinungen in Großbritannien und Frankreich verglichen wird.

Welche politische Relevanz dem Konsum zugeschrieben wird, ist historisch variabel und ein Ergebnis von Kommunikationsvorgängen, die das Verhältnis des Politischen und Ökonomischen bestimmen. Ebenso ist die Frage, welche gesellschaftlichen Gruppen als Verbraucher figurieren, wie ihre Interessen zu definieren und diese zu artikulieren sind, von diskursiven Prozessen abhängig. Indem diese in der deutschen Politik- und Konsumgeschichte noch immer unterbelichtete Perspektive auf die kommunikative Konstituierung des Politischen und des Konsums eingenommen wird, lässt sich vor allem zweierlei diagnostizieren: zum einen die über das Kriegsende hinauswirkende, länderübergreifende Politisierung des Konsums, die auf einen staatlich institutionalisierten Verbraucherschutz zielte. Zum anderen gilt, dass die Erfolgsaussichten der kommunikativen Ermächtigung nicht unabhängig von der bestehenden Organisation gesellschaftlicher Gruppen und der Institutionalisierbarkeit von Interessen zu betrachten sind. Im vorliegenden Fall bedeutet das, dass die politische Artikulation der Verbraucher sowohl von den gut organisierten Konsumgenossenschaften profitierte als auch an den partikularen Strömungen innerhalb einer breit definierten Verbraucherbewegung krankte.

## 2.

Ein Durchbruch in der Etablierung der Verbrauchervertretung fand bereits im Dezember 1914 statt, als in Berlin ein „Kriegsausschuß für Konsumenteninteressen“ (KAKI) sich als Bindeglied zwischen Regierung und Bevölkerung positionierte. Er beriet die Behörden in Fragen der Versorgungspolitik, protestierte gegen steigende Preise und warb für die Einführung der Brotkarte. Zudem sollten die Hausfrauen an der Heimatfront zur Sparsamkeit erzogen und durch statistisches Material wie Haushaltsrechnungen die Wissensressourcen der Konsumpolitik erweitert werden. Nach und nach wurden auch auf lokaler und regionaler Ebene Ausschüsse gebildet, die sich besonders auf dem Feld der Preisüberwachung betätigten.<sup>1</sup> Bei der Gründung des KAKI hatten bürgerliche In-

1 Vgl. R. Schloesser, Die Kriegsorganisation der Konsumenten, Eßlingen 1917; A. Roerkohl, Hungerblockade und Heimatfront. Die kommunale Lebensmittelversorgung in Westfalen während des Ersten Weltkrieges, Stuttgart

teressengruppen Pate gestanden, die unter der Devise des Verbraucherschutzes zusammenfanden. Die Hauptinitiatoren waren der Bund der Festbesoldeten und der Deutsche Käuferbund: eine Vereinigung, die nach dem Vorbild der amerikanischen *Consumers' League*<sup>2</sup> gerade die Frauen zu einem ethischen Kaufverhalten erziehen wollte. Der Bund deutscher Frauenvereine, die Konsumvereine und Arbeitnehmervertretungen schlossen sich an, so dass eine breite Interessenkoalition zustande kam, die mit dem Anspruch, für Millionen von Verbrauchern zu sprechen, Klassen- und Milieugrenzen übersprang.

Als Vordenker in den Reihen des KAKI trat Robert Schloesser vom katholischen Reichsverband deutscher Konsumvereine hervor, dem weitaus kleineren der beiden großen Verbände im Deutschen Reich.<sup>3</sup> Schloesser war darauf bedacht, den Erfolg des KAKI, der sich der kriegsbedingten Ausnahmesituation verdankte, auf Dauer zu stellen. Er forderte bereits 1916, die Kriegsausschüsse im Frieden als Verbraucherkammern fortbestehen zu lassen und sie den Gewerbe-, Landwirtschafts- und Handwerkerkammern gegenüber gesetzlich gleichzustellen. Nur auf diese Weise ließe sich im Kräfteverhältnis der wirtschaftspolitischen Interessenvertretung ein Gleichgewicht zwischen Produzenten und Konsumenten herstellen.<sup>4</sup> Während der Vorschlag ein geteiltes Echo in der Öffentlichkeit fand,<sup>5</sup> kam überraschender Gegenwind vom SPD-nahen Zentralverband deutscher Konsumvereine. Dieser lehnte die Verbraucherkammern zunächst vor allem aus taktischen Gründen ab. Weil er selbst mit einem ähnlichen Vorstoß in Württemberg erfolglos geblieben war, hielt es der Zentralverband für klüger, sich mit dem Wunsch nach Entsendung von Konsumvereinsvertretern in die bestehenden Gewerbekammern zu begnügen.<sup>6</sup> Damit wurde jedoch zugleich eine inhaltliche Differenz markiert, vertrat doch der mitgliederstarke Zentralverband die Position, dass es sich ausschließlich bei Konsumvereinsmitgliedern um vertretungsberechtigte Verbraucher handele, während es dem kleineren Reichsverband mit den Kammern um die Bildung einer breiten Verbraucherbewegung aus organisierten Genossenschaftern, Arbeitern, Angestellten, Beamten, Hausfrauen und Mietern ging.<sup>7</sup>

1991, S. 194-199; B. Davis, *Home Fires Burning. Food, Politics, and Everyday Life in World War I* Berlin, Chapel Hill 2000, S. 28.

2 Vgl. nur G. M. König, *Konsumkultur. Inszenierte Warenwelt um 1900*, Wien 2009, S. 325 ff.; L. R. Y. Storrs, *Civilizing Capitalism. The National Consumers' League, Women's Activism and Labor Standards in the New Deal Era*, Chapel Hill 2000.

3 Der RdK zählte 1924 730.000 Mitglieder, von denen er rund eine halbe Million seit Anfang des Krieges gewann, während der Zentralverband (ZdK) mit Sitz in Hamburg zwischen 1914 und 1924 von 1,7 auf 3,5 Millionen Mitglieder wuchs. Vgl. E. Hasselmann, *Geschichte der deutschen Konsumgenossenschaften*, Frankfurt a. M. 1971, S. 707 ff.

4 Vgl. R. Schloesser, *Konsumentenammern*, Köln 1916, S. 22 f.

5 Ausführlicher und zur publizistischen Debatte vgl. C. Torp, *Konsum und Politik in der Weimarer Republik*, Göttingen 2011, S. 139-163.

6 Vgl. H. Kaufmann, *Die Errichtung von Konsumentenammern*, in: *Konsumgenossenschaftliche Rundschau* (KR) 18. 1921, S. 293-296, 306-308, hier: S. 293 f.; P. Oestreich, *Die Verbraucherkammern auf dem Marsche*, in: *Die Neue Zeit* 37/II. 1919, S. 114; L. Fleischer, *Zentralverband deutscher Konsumvereine und Reichsverband deutscher Konsumvereine*, Werl 1929, S. 10-12.

7 Vgl. R. Schloesser, *Richtlinien für die Errichtung von Verbraucherkammern*, BA, R 43 I, 1254, Bl. 264 f.; H. Kaufmann, *Errichtung* (Anm. 6), S. 293-295; E. Hasselmann, *Geschichte* (Anm. 3), S. 707-709.

Der Konflikt um die breite oder schmale Basis dauerte an und verdeutlichte in der Folgezeit, in welchem Dilemma die Verbraucherbewegung steckte. Übersetzte man „Konsument“ mit „Konsumgenossenschafter“, wie es der Zentralverband tat, so stiegen die Chancen, als Interessengruppe anerkannt zu werden, da das Kriterium der Mitgliedschaft den Kreis der Interessenten eindeutig definierte. Allerdings musste man wohl auf diesem Weg mit der bescheideneren Form eines Unterausschusses in den Gewerbekammern Vorlieb nehmen, was der Aussicht, als ebenbürtiger Gegenspieler der Produzenten auftreten zu können, von vornherein einen Dämpfer versetzte. Wurde andererseits wie vom Reichsverband eine Spitzenorganisation angestrebt, die verschiedene soziale Gruppen in ihrer Eigenschaft als Konsumenten repräsentierte, so ließ sich auf die Formierung einer mächtigen Verbraucherbewegung hoffen. Man setzte sich jedoch der Frage aus, wer überhaupt als Verbraucher zu gelten habe und welche Organisationen zu seiner Vertretung berufen seien – für das Ziel der Institutionalisierung eine unangenehme Kritik. Es deutete sich hier an, dass der Versuch, in den Kreis der Lobbyisten einzudringen, entweder mit einem relativ bedeutungslosen Erfolg oder mit einem ambitionierten Scheitern enden würde.

Revolution und Rätebewegung verliehen den Bemühungen um die Verbrauchervertretung allerdings neuen Auftrieb. Nun war es der Zentralverband, der als erster die Gelegenheit erkannte und seine Strategie änderte: Er begann Verbraucherkammern zu gründen, die aber auf einer „mittleren“ Basis aus Konsum- und Baugenossenschaften, Hausfrauen- und Mietervereinen beruhen sollten, wodurch gesichert war, dass den Konsumvereinen ihre Führungsrolle nicht durch die Berufsverbände streitig gemacht werden konnte. Der KAKI wiederum forderte die Bezirksausschüsse auf, sich als Kammern auf „breiter Basis“ zu konstituieren. Es begann also ein Wettlauf zwischen Zentralverband einerseits und KAKI sowie dem hinter ihm stehenden Reichsverband andererseits, in dem beide Seiten auf die Taktik des *fait accompli* setzten: In der chaotischen Nachkriegszeit, so das Kalkül, konnten sie nach den eigenen Vorstellungen Kammern gründen, die durch praktische Bewährung ihrer späteren gesetzlichen Anerkennung vorarbeiten würden.<sup>8</sup> Schon im November 1918 legte der Zentralverband vor: In Hamburg gelang es, aus Konsumvereinsvertretern eine „freie Konsumentenkammer“ zu bilden, die auf Anordnung des Arbeiter- und Soldatenrats als gleichberechtigtes Mitglied dem neuen Wirtschaftsrat der Stadt angeschlossen wurde. Der KAKI zog nach und erwirkte die behördliche Anerkennung einer badischen Verbraucherkammer, nach dem Entwurf Schloessers unter Beteiligung der Gewerkschaften. In Berlin bestanden zeitweilig zwei konkurrierende Kammern. Auch wenn in allen Teilen des Reiches weitere Gründungen folgten, stand die gesetzliche Anerkennung als öffentlich-rechtliche Körperschaften jedoch noch aus.<sup>9</sup>

8 Vgl. H. Kaufmann, Errichtung (Anm. 6), S. 293-296, 306-308; P. Oestreich, Verbraucherkammern (Anm. 6), S. 114-117; R. Schloesser, Richtlinien Anm. 7), Bl. 264; Antrag des Reichsausschusses für Konsumenteninteressen betr. die Errichtung von Verbraucherkammern, BA, R 43 I, 1254, Bl. 9.

9 Vgl. H. Möller, Die Verbraucherkammer in Hamburg, Diss. Hamburg 1922, S. 4-6; P. Oestreich, Verbraucherkammern (Anm. 6), S. 115.

Der noch wichtigere Erfolg der so aktiven Verbraucherbewegung bestand zunächst darin, dass in der Debatte um die Neuordnung Deutschlands nicht an der Frage der Repräsentation von Konsumenteninteressen vorbeizukommen war. Als im April 1919 der Zweite Rätekongress in Berlin tagte, war es ausgerechnet Karl Kautsky, der führende Theoretiker des Klassenkampfes und ehemalige Kritiker der Konsumvereine,<sup>10</sup> der den Konsumenten als „neue Person“ entdeckte. Mit aller Deutlichkeit mahnte Kautsky, dass eine „revolutionäre Klasse, die siegen und Dauerndes schaffen will, [...] nicht bloß ihr eigenes Klasseninteresse, sondern auch das allgemeine gesellschaftliche Interesse, das Konsumenteninteresse, vertreten“ müsse, welches das „höchste ökonomische Interesse in der Gesellschaft und auch das stärkste“ sei. Ohne die Ausbeutung der Verbraucher durch die Teuerung hätte es 1918 keine Revolution gegeben, so lautete Kautskys zeit-historische Lektion, denn nur durch die Verletzung des „Billigkeitsinteresses“ habe sich der Konsument vom Parteigänger des Kapitalismus zur revolutionären Kraft gewandelt. Bei der Gestaltung der sozialistischen Wirtschaftsordnung müsse nun darauf geachtet werden, dass eine Art „balance of power“ zwischen Proletariat und Verbraucherschaft hergestellt werde: Mit allzu umfangreichen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet, würden sonst entweder die Arbeiter gruppenegoistisch für Lohnerhöhungen und Arbeitszeitverkürzungen oder die Konsumenten kurzsichtig für Preissenkungen votieren. Die Sozialisierung sei daher nicht alleinige Sache der Arbeiterräte, sondern müsse unter der Mitwirkung von Konsumentenvertretungen geschehen, als welche nicht nur die Konsumvereine, sondern vor allem die Gemeinden und der Staat anzusehen wären.<sup>11</sup> In der darauf folgenden Aussprache ertete Kautsky harsche Kritik. Julius Kaliski von den *Sozialistischen Monatsheften* unterstellte ihm, er halte „das Konsumententum“ für den „Höhepunkt menschlichen Seins, wirtschaftlichen Werdens und Könnens“, was ein „bedauerlicher Rückfall in die Zeit manchesterlicher Händlerpolitik“ sei.<sup>12</sup> Das verwies auf einen grundlegenden Unterschied in der soziologischen Analyse wie in der wirtschaftspolitischen Überzeugung. Nach Kaliskis Vorstellung waren die Arbeiter qua Produzentenstatus die alleinigen Träger der Wirtschaft und des Gemeinschaftslebens. Ihnen einreden zu wollen, sie hätten zugleich ein Konsumenteninteresse an billigen Bedarfsgütern, gefährdete seines Erachtens die Errungenschaften der Arbeiterbewegung von den Lohnerhöhungen bis zum Acht-Stunden-Tag. Nur eine „unendlich gesteigerte Produktion“ würde die Verteilungskämpfe um die chronisch zu kurze „Decke“ des Konsums beseitigen.<sup>13</sup> Bei der Schaffung von Vertretungskörperschaften war deshalb dafür zu sorgen, dass die Produzenten die wirtschaftspolitischen Leitlinien festlegen konnten, was durch die „Kammern der Arbeit“ gewährleistet werden sollte.

10 Vgl. T. Cassau, Die Konsumvereinsbewegung in Deutschland, München 1924, S. 122.

11 Vgl. K. Kautsky, 14.4.1919, Stenographisches Protokoll II. Kongreß der Arbeiter-, Bauern- und Soldatenräte Deutschlands, 8.-14.4.1919 zu Berlin (StenProt II. Rätekongreß), S. 224-230, Zitate: S. 226 f.

12 J. Kaliski, 14.4.1919, in: StenProt II. Rätekongreß (Anm. 11), S. 231.

13 M. Cohen, Deutscher Aufbau und die Kammer der Arbeit, abgedr. in: Udo Bernbach (Hg.), Theorie und Praxis der direkten Demokratie, Opladen 1973, S. 124-133, hier: S. 124 f. Vgl. auch H. A. Winkler, Von der Revolution zur Stabilisierung. Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik, Berlin 1985<sup>2</sup>, S. 198-205.

Die Kritik an Kautsky auf dem Rätekongress war nur der erste Rückschlag für die politischen Ambitionen der Verbraucherbewegung. Der zweite erfolgte im Mai 1919, als deren innere Spaltung sich weiter vertiefte. Der KAKI berief, um das Projekt der Verbrauchervertretung weiter voranzutreiben, alle beteiligten Organisationen zu einer Versammlung nach Berlin ein. Schloesser hatte dazu „Richtlinien für die Errichtung von Verbraucherkammern nebst Satzungen“ erarbeitet, deren Annahme seine Konzeption einer breiten Verbraucherallianz verbindlich machen sollte. Die Liste der vorgesehenen Mitgliedsorganisationen war der Versuch, eine denkbar heterogene Mischung sozialer Gruppen unter dem Dach des Verbraucherinteresses zu vereinen. In die Bezirkskammern sollten nicht nur die Konsumvereine, sondern auch Arbeitnehmerorganisationen, Bau- und Mietervereine, Hausfrauenverbände und weitere kleinere Korporationen von Siedlungsgesellschaften bis zu Kleintierzuchtvereinen ihre Vertreter entsenden.<sup>14</sup> Dieser Plan hätte den Anspruch des Zentralverbands, die führende Stimme der Verbraucherbewegung zu sein, schwer beschädigt, und so zog man in Hamburg die Konsequenz, sich aus dem KAKI vollständig zurückzuziehen und die Sitzung zu boykottieren. Ebenso verfuhr die Gewerkschaften, denen in Weimar wirkungsvollere Einflusswege offen standen. Damit war das Ende des KAKI praktisch besiegelt.<sup>15</sup>

Unterdessen hatte unter dem Eindruck der Streiks im Frühjahr 1919 in den Regierungsparteien die Idee Gestalt angenommen, ein Räteystem in der Verfassung zu verankern.<sup>16</sup> Damit schien sich für die Verbraucherbewegung eine weitere Chance auf Interessenartikulation aufzutun. Die Hoffnung auf eine Berücksichtigung der Konsumenten wurde aber zunächst enttäuscht, denn der spätere Räteartikel 165 wurde in seinen Grundzügen im Reichsarbeitsministerium (RAM) konzipiert und zielte darauf ab, Institutionen zu schaffen, die den sozialen Ausgleich zwischen Kapital und Arbeit fördern würden: die Bezirkswirtschaftsräte und den Reichswirtschaftsrat.<sup>17</sup> Die Regierungsvorlage wies einen unverkennbaren „Produzenten“-*bias* auf: Sie sah eine paritätische Zusammensetzung aus Arbeitern und Unternehmern vor und postulierte, dass die Wirtschaftsräte „im Dienste der Produktionspolitik“ stünden – von Verbrauchern war nicht die Rede.<sup>18</sup>

Als am 2. Juni 1919 der Verfassungsausschuss der Nationalversammlung sich mit der Vorlage befasste, zeigte sich aber, dass die Konsumenten durchaus ihre Fürsprecher hat-

14 Vgl. R. Schloesser, Richtlinien (Anm. 7), Bl. 270.

15 Vgl. A. Kasch, Konsumentenkammern, in: KR 16 (1919), S. 151 f.

16 Vgl. H. Potthoff, Das Weimarer Verfassungswerk und die deutsche Linke, in: AFS 12. 1972, S. 433-483, hier: S. 476-479; H. Riedel, Der Rätegedanke in den Anfängen der Weimarer Republik und seine Ausprägung in Art. 165 WRV, Frankfurt a. M. 1991, S. 125 f.; G. A. Ritter, Die Entstehung des Räteartikels 165 der Weimarer Reichsverfassung, in: HZ 258 (1989), S. 73-112, hier: S. 79; P. Nolte, Ständische Ordnung im Mitteleuropa der Zwischenkriegszeit, in: W. Hardtwig (Hg.), Utopie und politische Herrschaft im Europa der Zwischenkriegszeit, München 2003, S. 233-255. Zur Debatte um den Verbraucherschutz im Reichswirtschaftsrat vgl. auch rechtshistorisch: R. Geyer, Der Gedanke des Verbraucherschutzes im Reichsrecht des Kaiserreichs und der Weimarer Republik (1871–1933), Frankfurt a. M. 2001.

17 Vgl. A. Ritter, Entstehung (Anm. 16), S. 79-84.

18 Zit. n. R. Schloesser, Der Konsument im Räteystem, Berlin 1920, S. 44.

ten.<sup>19</sup> Der renommierte Arbeitsrechtler Hugo Sinzheimer kennzeichnete den Reichswirtschaftsrat als ein Organ, das den Zweck hatte, die Partizipation weiterer gesellschaftlicher Gruppen am wirtschaftspolitischen Willensbildungsprozess zu ermöglichen: Es vereinigen sich dort „die Interessen der Arbeiter, Arbeitgeber, Verbraucher und die anderen Interessenten.“<sup>20</sup> Das „große Parlament des Wirtschaftslebens“ sollte dem Reichstag zwar keine Entscheidungsbefugnisse abnehmen, ihm aber in der wirtschaftspolitischen Gesetzgebung als Beratungsorgan dienen und auch ein Initiativrecht ausüben. Sinzheimer glaubte, dass damit eine „Arbeitsteilung zwischen politischer und wirtschaftlicher Demokratie“<sup>21</sup> zustande käme, die einerseits der Idee der wirtschaftlichen Selbstverwaltung „von unten“ zu ihrem Recht verhalf, andererseits die Entscheidungssouveränität des Reichstags garantierte. Nachdem weitere Stimmen aus SPD und DDP für eine Berücksichtigung der Verbraucher plädiert hatten, das RAM sich aber nach wie vor dagegen aussprach, wurde eine Kompromissformel gefunden, der zufolge „sonst beteiligte Volkskreise“ in den Räten vertreten sein sollten.<sup>22</sup>

Der zentrale Passus des späteren Artikels 165 erwähnte also die Verbraucher nicht, ließ ihnen aber eine Hintertür offen. Die Entscheidung über die genaue Zusammensetzung des Reichswirtschaftsrates sollte erst in den zähen Verhandlungen über den „Vorläufigen Reichswirtschaftsrat“ fallen, der schließlich durch die Verordnung vom 4. Mai 1920 gebildet wurde. Vor diesem Hintergrund legte Schloesser den bislang avanciertesten Versuch vor, die Vertretungsberechtigung der Verbraucher zu begründen. Seine Schrift „Der Konsument im Räteystem“ erläuterte die „Doppelnatur des Menschen als Konsument und Produzent“.<sup>23</sup> Schloesser gab zu, dass zwar jeder Mensch zugleich Konsument und Produzent sei, so dass die Gesellschaft nicht einfach in zwei Gruppen zerfiel, glaubte aber, unterschiedliche Interessenlagen identifizieren zu können: Das Verbraucherinteresse zielte auf „die bestmögliche Befriedigung der persönlichen Wirtschaftsbedürfnisse durch Verbilligung und Verbesserung der Bedarfsgüterversorgung“, während das Produzenteninteresse sich auf „ein höheres Einkommen, bessere Arbeitsbedingungen oder andere in der Eigenschaft des Menschen als Produzenten begründete Bestrebungen“ richtete.<sup>24</sup> Unter der Bedingung ungleicher Machtpositionen im Produktionsprozess verhalte es sich zudem so, dass die abhängig Beschäftigten sich durch eine gemeinsame Schwäche auszeichneten, nämlich die Unfähigkeit, ihr relativ geringes Nominaleinkommen signifikant zu erhöhen. Daher seien sie mehr auf die bestmögliche Ausnutzung des Einkommens angewiesen und es überwiege bei ihnen das Konsumenteninteresse an einer preiswerten Versorgung. Bei selbständigen Unternehmern hingegen dominiere

19 Vgl. zum Folgenden Berichte und Protokolle des 8. Ausschusses der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung (BerProt 8. Ausschuss), Berlin 1920, S. 393-399.

20 H. Sinzheimer, BerProt 8. Ausschuss, S. 395. Vgl. auch K. L. Albrecht, Hugo Sinzheimer in der Weimarer Nationalversammlung, Frankfurt a. M. 1970, S. 91-99, 117-123, 137-148.

21 H. Sinzheimer, Das Räteystem, in: K.L. Albrecht, Arbeitsrecht und Rechtssoziologie (Ges. Aufsätze u. Reden, Bd. 1), Frankfurt a. M. 1976, S. 348, 327.

22 Weimarer Reichsverfassung, Art. 165, Abs. 3.

23 R. Schloesser, Konsument (Anm. 18), S. 8.

24 Ebenda, S. 10.

stets das Produzenteninteresse, da die Steigerungsfähigkeit ihres Einkommens erheblich größer sei. Die Pointe dieser Argumentation lag darin, dass die Doppelidentität Konsument/Produzent sich aufheben ließ, indem die „gegensätzlichen Willensrichtungen organisatorisch verselbständigt“<sup>25</sup> würden. Auch wenn es also keine „reinen“ Verbraucher gab, war doch eine politische Vertretung des Verbraucherinteresses sinnvoll.

Die Abhandlung, die Schloesser dem Reichswirtschaftsministerium (RWM) unterbreitete, entfaltete ihre Wirkung, als dort die „Verordnung über den Vorläufigen Reichswirtschaftsrat“ vorbereitet wurde. Der Ministerialrat Hans Schäffer, der mit dem Entwurf betraut war, machte sich zahlreiche der Argumente zu eigen<sup>26</sup> und begründete die Notwendigkeit eigenständiger Verbrauchervertreter insbesondere damit, dass den Arbeitern die Vertretung der Konsumenteninteressen nicht zuzutrauen sei, weil erfahrungsgemäß die Gefahr bestünde, dass sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu Lasten der Verbraucher auf eine Erhöhung von Preisen und Löhnen verständigten. Damit bekundete das RWM seine Vorbehalte gegenüber einem Inflationskonsens der Produzenten, der im Falle eines rein paritätisch zusammengesetzten, berufsständischen Reichswirtschaftsrates nur noch verstärkt würde.

Der Volkswirtschaftliche Ausschuss der Nationalversammlung beriet schließlich im Frühjahr 1920 die Zusammensetzung des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates (VRWR), dessen Plätze sich als heiß begehrt erwiesen. Da die als Wahlkörper vorgesehenen Bezirkswirtschaftsräte noch nicht bestanden (und auch später nicht geschaffen wurden), sollte das Benennungsrecht im wesentlichen den bestehenden Wirtschaftsverbänden zukommen, die nun in zahllosen Petitionen eine Erhöhung ihrer Vertreterzahl einforderten.<sup>27</sup> Dabei offenbarte sich eben jene Allianz von Produzenten, vor der die Verbraucherbewegung gewarnt hatte: Die Zentralarbeitsgemeinschaft sowie der Reichsausschuss der deutschen Landwirtschaft kritisierten die im Regierungsentwurf vorgesehenen Konsumenten als grundsätzlich illegitim und beantragten, sie zu streichen; der RDI verlangte, die Zahl ihrer Vertreter zu reduzieren. Das RWM hielt jedoch gegen alle Widerstände daran fest und der Volkswirtschaftliche Ausschuss einigte sich letztlich darauf, in den 326 Mitglieder zählenden Rat als eine von zehn Gruppen 30 Vertreter der Verbraucherschaft (Gruppe VII) entsenden zu lassen.<sup>28</sup>

Wie war dieses Ergebnis zu bewerten? Die Struktur und Sitzverteilung des VRWR lassen einen zwiespältigen Institutionalisierungserfolg der Verbraucherbewegung erkennen.<sup>29</sup> Einerseits war es gelungen, im höchsten wirtschaftspolitischen Gutachtergremium der Republik Fuß zu fassen. Auch waren die Einflussmöglichkeiten der Verbrauchervertreter

25 Ebenda, S. 73.

26 Das zeigt ein Vergleich von Schäffers Kommentar mit den Ausführungen Schloessers. Vgl. H. Schäffer, Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat. Kommentar der Verordnung vom 4. Mai 1920, München 1920, S. 22-25; R. Schloesser, Konsument (Anm. 18), S. 32-37.

27 Vgl. Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstags (StenBerRT) Bd. 343, S. 3102-3111 (5.2.1920). Zu den Beratungen vgl. auch H. Riedel, Rätegedanke (Anm. 17), S. 140 ff.

28 Vgl. StenBerRT Bd. 343, S. 3103, 3105 (5.2.1920), 3111-3118 (9.3.1920).

29 Zum Folgenden vgl. Verordnung über den vorläufigen Reichswirtschaftsrat vom 4. Mai 1920 (RGBl. 1920, Nr. 99, S. 858-870, Art. 2 u. 7).

noch größer, als es ihre überschaubare Anzahl vermuten lässt. Die Verordnung schaltete nämlich der Einteilung in Gruppen, die den nach Wirtschaftszweigen organisierten berufsständischen Interessen eine deutliche Stimmenmehrheit gewährte, eine in Abteilungen vor, die für die Geschäftsordnung des VRWR von Bedeutung war: Die drei Abteilungen der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und der „neutralen“ Gruppen VII bis X<sup>30</sup> wählten „gleichgewichtig“ den Vorstand, in dem sie zu je einem Drittel vertreten sein mussten. Zudem wählten sie die Ausschüsse, in denen die wesentliche Arbeit der Beratung und der Expertenanhörungen stattfand. Diese Arbeitsausschüsse mussten nicht nur zu einem Drittel mit Mitgliedern der Gruppen VII bis X besetzt sein, sondern auch mindestens einen Vertreter jeder dieser Gruppen aufweisen – das bedeutete, dass in jedem Ausschuss wenigstens ein Verbrauchervertreter saß.<sup>31</sup>

Andererseits war, wie die Zusammensetzung der Konsumentenvertretung in Gruppe VII zeigt, doch nur ein Pyrrhussieg errungen, da die Verbraucherfront auf ihrem Marsch in die Institutionen weiter an Konturen verloren hatte. Die Verfassung verlangte eben nur die Vertretung „sonst beteiligter Volkskreise“, und so war die relativ starke Position der Verbrauchergruppe damit verbunden, dass sie zu einem Sammelbecken unterschiedlichster Interessen gemacht wurde. Es war kaum vorstellbar, dass die hier vertretenen Spitzenverbände der Städte und Gemeinden, der Konsumvereine, der Hausfrauen, Hausangestellten und des Gastwirtgewerbes sich auf eine Definition des Verbraucherinteresses, geschweige denn auf ein konsumpolitisches Programm verständigen konnten, wie es den beiden Konsumgenossenschaftsverbänden möglich gewesen wäre. Welche Differenzen hier zu überbrücken waren, zeigt bereits eine Eingabe des Verbandes deutscher Hausfrauenvereine an den Volkswirtschaftlichen Ausschuss, die forderte, die Hausfrauen als Berufsorganisationen in den VRWR einzugliedern – alles andere als ein klares Bekenntnis zur Verbraucheridentität.<sup>32</sup>

So hatten sich die Protagonisten des ehemaligen KAKI die Institutionalisierung einer „breiten“ Verbraucherbewegung nicht vorgestellt.<sup>33</sup> Und doch war es eben jener Versuch, eine „Massenbewegung“ von Konsumenten in ein überwiegend berufsständisches Interessenforum von Lobbyisten und Experten zu integrieren, der für das Zerfasern der Verbrauchervertretung verantwortlich war. Das Konsumenteninteresse ließ sich nicht breit, gruppen- und schichtenübergreifend, fassen und zugleich eindeutig mit einer fest umrissenen Gruppe von intermediären Vertretungskörperschaften identifizieren. Immer wenn es im Rahmen korporativ verfasster Interessenpolitik um die Modalitäten der Repräsentation ging, war die Kritik unausweichlich. Das zeigte sich zuletzt an der Stellungnahme zu den Verbraucherkammern, zu der der Verfassungsausschuss des VRWR 1921 gelangte:

30 H. Schäffer, Vorläufige Reichswirtschaftsrat (Anm. 26), S. 107. Zu diesen Gruppen gehörten außer den Verbrauchern die Beamten und freien Berufe sowie Ernante der Reichsregierung und des Reichsrats.

31 Vgl. RGBl. 1920, Nr. 99, S. 858-870. Zu den Mitgliedern der Gruppe VII in den wichtigsten Ausschüssen: BA, R 401, 53956, Akte 329, Bl. 115.

32 Vgl. StenBerRT Bd. 343, S. 3102 (5.2.1920).

33 Vgl. R. Schloesser, Konsument (Anm. 18), S. 111.

*Es gibt schlechterdings keine befriedigende Zusammensetzung einer Verbraucherammer. Es gibt auch wirklich kein gemeinsames Band, das die Verbraucher verknüpfte, es sei denn, daß man alle miteinander nähme, und das scheint eine unmögliche Zusammensetzung [...] zu sein.*<sup>34</sup>

Für die noch offene Frage, ob den frei gebildeten Kammern die gesetzliche Anerkennung zu gewähren sei, war diese Meinung des Sachverständigenrates denkbar ungünstig. Im April 1922 lehnte der Preußische Landtag den Antrag der sozialdemokratischen Fraktion ab, den Konsumentenkammern in Preußen die Rechtsfähigkeit zu erteilen. Mit Ausnahme der Verbraucherammer in Hamburg, die in der Hochburg des Zentralverbandes 1920 gesetzlich anerkannt wurde, schlofen die mit großem Eifer gegründeten Kammern ohne die staatliche Sanktionierung wieder ein.<sup>35</sup>

### 3.

Wie nimmt sich die kurze Blütezeit der politisch aktiven Verbrauchervertretung zu Beginn der Weimarer Republik im Vergleich mit dem britischen und dem französischen Fall aus?

In Großbritannien war der Konsument als politisches Subjekt bereits vor dem Ersten Weltkrieg prominent. Zum einen weil die Freihandelsbewegung den *citizen consumer* zu ihrem demokratischen Ideal erkor, dessen Rechte und Pflichten sie mit Blick auf den materiellen und zivilisatorischen Fortschritt propagierte; zum anderen weil die starken britischen Konsumgenossenschaften, die 1914 die Marke von drei Millionen Mitgliedern erreicht hatten, die Politisierung gerade der organisierten Konsumentinnen vorantrieben – es bestand anders als in Deutschland eine eigene *Women's Cooperative Guild*.<sup>36</sup> Zwar setzte auch im Kaiserreich vor allem die SPD die Verbraucherrechte auf die Agenda, instrumentalisierte erfolgreich die Teuerungsproteste im Vorkriegsjahrzehnt und die Konsumvereinsbewegung erhielt wachsenden Zuspruch. Eine nur annähernd so populäre gesellschaftspolitische Vision mit der Figur des Konsumenten im Zentrum, wie sie im spätviktorianischen und edwardianischen Großbritannien bestand, sucht man aber im Kaiserreich vergebens.<sup>37</sup>

34 BA, R 401, 53989, Akte 568, Bl. 240, 246.

35 Vgl. C. Torp, Konsum (Anm. 5), S. 161.

36 Vgl. M. Prinz, Brot und Dividende. Konsumvereine in Deutschland und England vor 1914, Göttingen 1996, S. 107, Tab. 9; M. Hilton, Consumerism in Twentieth-Century Britain. The Search for a Historical Movement, Cambridge 2003, S. 27-52; G. Scott, Feminism and the Politics of Working Women: the *Women's Co-operative Guild*, London 1998.

37 Vgl. vor allem F. Trentmann, *Free Trade Nation. Commerce, Consumption, and Civil Society in Modern Britain*, Oxford 2008; S. 81-133; F. Trentmann, Bread, Milk and Democracy. Consumption and Citizenship in Twentieth-Century Britain, in: M. Daunton / M. Hilton (Hg.), *The Politics of Consumption. Material Culture and Citizenship in Europe and America*, Oxford 2001, S. 129-163. Zum Kaiserreich: C. Nonn, Verbraucherprotest und Parteiensystem im wilhelminischen Deutschland, Düsseldorf 1996. Vergleichend: F. Trentmann, The Modern Genealogy of the Consumer, in: J. Brewer / F. Trentmann (Hg.), *Consuming Cultures, Global Perspectives. Historical Trajectories, Transnational Exchanges*, Oxford 2006, S. 19-69, hier vor allem: S. 37 ff.

Im Ersten Weltkrieg zerbrachen dann die vertrauten Wege der Interessenartikulation über die liberalen Anhänger des *Free Trade*, und die konsumpolitischen Zuschreibungen verschoben sich in Richtung einer sozialdemokratischen Vision vom Konsum, die stärker auf Versorgungssicherheit, gerechte Verteilung und staatliche Kontrolle setzte, während das Thema Freihandel und die Symbolik des Massenwohlstands, dessen Ikone der *cheap white loaf* war, zurücktraten.<sup>38</sup> In mancher Hinsicht konvergierten nun die konsumpolitischen Entwicklungen in den verfeindeten Ländern. Als im Jahr 1917 auch in Großbritannien die Versorgungslage schwieriger wurde, die Preise stiegen und die Verbraucher auf die Straße gingen, richtete die Regierung mit dem Ernährungsministerium und dem *Consumer Council* Institutionen ein, die im Reich schon länger bestanden und praktisch die gleichen Aufgaben – Rationierung, Preiskontrollen, Beratung der Behörden – zu erfüllen hatten. Dass sie auf der Insel weitaus erfolgreicher bewältigt werden konnten, hat nicht zuletzt mit den durch die interalliierten Versorgungswege größeren Ressourcen zu tun, ist hier aber nicht zentral.<sup>39</sup>

Aufschlussreich ist vielmehr, dass sich auch im britischen *Consumer Council* eine Reihe von Organisationen zusammenfand, deren heterogene Interessenlage zum Problem werden sollte. Vertreten waren vor allem die Genossenschaften und Gewerkschaften sowie Frauenorganisationen wie die *Cooperative Guild*. Als im Winter 1919/20 die Aufhebung der Rationierung – besonders der politisch hochsensiblen Milch – eingeleitet und über die Rückkehr zur Marktwirtschaft debattiert wurde, hatte sich der *Consumer Council* zu positionieren und offenbarte eine für sein weiteres Fortbestehen fatale Uneinigkeit – ein Dissens, der in der Frage der Liberalisierung in gleicher Weise auch in der Weimarer Republik auftrat: Während die Mehrheit die *Labour*-Position für die Aufrechterhaltung der staatlichen Regulierung in der Lebensmittelwirtschaft vertrat, gab es einige Genossenschafter, die vor allem die Interessen ihres mächtigen Großhandelsverbandes vertraten, indem sie für die Aufhebung plädierten. In dem Widerstand gegen ein staatliches Versorgungssystem, dem sich auch bereits eine knappe Mehrheit des Genossenschaftskongresses angeschlossen hatte, mischte sich Geschäftspolitik mit der alternativen, genossenschaftssozialistischen Vision von der Umwälzung der Gesellschaft auf dem Weg der freien Konkurrenz. Ebenso wie der KAKI Episode blieb, endete das Experiment des *Consumer Council* mit dessen Rücktritt im Januar 1921, nachdem er im Zuge der Liberalisierungspolitik der Lloyd George-Koalition<sup>40</sup> immer mehr marginalisiert worden war und sich die internen Differenzen ebenfalls nicht hatten beilegen lassen. Beide Beispiele zeigen, dass für die dauerhafte staatliche Repräsentation der Konsumenten jene Pluralität

38 Vgl. hierzu und zum Folgenden F. Trentmann, *Free Trade Nation* (Anm. 37), S. 191-213; M. Hilton, *Consumerism* (Anm. 36), S. 53-78.

39 Vgl. L. M. Barnett, *British Food Policy during the First World War*, London 1985; ein vergleichender Überblick bei: G. Corni, Ernährung, in: G. Hirschfeld u. a. (Hg.), *Enzyklopädie Erster Weltkrieg*, Paderborn 2009, S. 461-464, hier: S. 462.

40 Vgl. zum Kontext der Liberalisierungspolitik noch immer R. H. Tawney, *Abolition of Economic Controls*, in: *History and Society. Essays by R. H. Tawney*, hg. von J. Winter, London 1978, S. 129-186; P. B. Johnson, *Land Fit for Heroes. The Planning of British Reconstruction 1916-1919*, Chicago 1968, S. 401 f., 451 ff.

ihrer Interessenorganisationen hinderlich war, die im Krieg noch als imposante Phalanx für den Verbraucherschutz erschien.

Den Gemeinsamkeiten in den konsumpolitischen Konstellationen der Kriegs- und Nachkriegszeit steht zugleich ein zentraler Unterschied gegenüber. Trotz der lebendigen zivilgesellschaftlichen Tradition, die in Großbritannien vor dem Krieg um die Figur des Verbrauchers kreiste, fehlte es danach an einer *grass roots*-Bewegung zur Einrichtung von Verbraucherkammern oder mit Konsumenten besetzten Wirtschaftsräten, wie sie in Weimar existierte. Zur Erklärung bieten sich verschiedene Gründe an. Zunächst wird in der englischen Konsumhistoriographie der universalistische Diskurs über den Konsumenten hervorgehoben, der zu einer Identifizierung von Konsumenteninteresse und Allgemeinwohl, *consumer* und *citizen* geführt habe, während in Deutschland den Verbrauchern ein gruppenegoistisches Partikularinteresse zugeschrieben worden sei.<sup>41</sup> Damit scheint der weitere Weg in den interessenpolitischen Lobbyismus der deutschen Verbraucherbewegung vorgezeichnet. Bei näherer Betrachtung relativieren sich jedoch die Unterschiede, denn es war ja gerade der Vorwurf des Universalismus – die Schwierigkeit, die Konsumenten und ihre Interessenlage zu definieren –, der, wie oben deutlich wurde, den Erfolg beschränkte. Zahlreich waren auch in Weimar die Stimmen, die argumentierten, dass die Verbraucher bereits auf kommunaler Ebene durch die Stadtverordnetenversammlungen, auf nationaler durch das Parlament vertreten seien.<sup>42</sup>

Wichtiger als die diskursive Vorprägung der britischen Konsumpolitik scheint mir eine in der politischen Kultur verankerte Bevorzugung parlamentarischer Einflussnahme gegenüber korporativistischen Lösungen gewesen zu sein. Das manifestierte sich im Jahr 1917, als der Genossenschaftsverband die Gründung der *Cooperative Party* in die Wege leitete, nachdem andere Mittel zur Durchsetzung der organisierten Verbraucherinteressen gescheitert waren. Weil die Benachteiligung der Konsumvereine in den örtlichen *Food Control Committees* kein Ende genommen, eine Gewinnsteuer sie zusätzlich belastet und auf eine Stufe mit dem privaten Handel gestellt hatte, entschieden sich die Konsumgenossenschafter mit großer Mehrheit zu diesem Schritt. Die Schaffung einer parlamentarischen *pressure group* war also durchaus strategisch motiviert, doch wurden zur Legitimierung der Parteigründung zugleich höhere Ziele anvisiert, die erkennen lassen, dass in Großbritannien das Politische meist auf die Institutionen des Parlamentarismus und der Parteiendemokratie hin bezogen wurde. Einer der führenden Verbandsfunktionäre formulierte das auf dem entscheidenden Kongress in aller Deutlichkeit: „Co-operation is a theory of society and, therefore, a legitimate basis for a political party.“<sup>43</sup>

41 Vgl. F. Trentmann, *Genealogy* (Anm. 37), S. 39.

42 Als prominente Vertreter vgl. nur Hugo Preuß' Stellungnahme im Verfassungsausschuss des VRWR: Vgl. BA, R 401, 53989, Akte 568, Bl. 128-132; sowie Moritz Julius Bonns breit rezipierte Schrift über die „Auflösung des modernen Staates“, in der er das Parlament als Vertreter „der Bevölkerung in ihrer Eigenschaft als Konsumenten“ beschrieb. (M. J. Bonn, *Die Auflösung des modernen Staates*, Berlin 1921, S. 30)

43 Zit. n. T. F. Carbery, *Consumers in Politics. A History and General Review of the Co-operative Party*, Manchester 1969, S. 23. Vgl. hierzu ebenda S. 3-34; P. Gurney, *Co-operative Culture and the Politics of Consumption in England 1870-1930*, S. 213.

An dieser Aussage war weniger die Proposition als vielmehr die Schlussfolgerung bemerkenswert, besonders wenn man bedenkt, dass korporativistische Alternativen, wie sie in Deutschland bevorzugt wurden, als Konzepte zur gleichen Zeit auch in Großbritannien kursierten. Der Fabianer G. D. H. Cole präsentierte mit „Self-Government in Industry“ im selben Jahr 1917, als die Genossenschaften ihre Partei gründeten, sein gildensozialistisches Programm, das eine radikale Gewichtsverschiebung des Politischen weg von den etablierten Institutionen bedeutet hätte. Cole plädierte für eine umfassende politisch-ökonomische Selbstverwaltung der Gesellschaft, die nach Bedürfnissen – privaten, kommunalen, nationalen und internationalen – sowie nach Produktionszweigen differenzieren würde und in der für die Konsumenten und Genossenschaften ein zentraler Platz vorgesehen war. Doch auch wenn Coles Ideen auf der Linken einigen intellektuellen Eindruck machten, trugen sie doch allzu utopische Züge und scheiterten ebenso wie die Gemeinwirtschaftspläne von Wissell und v. Moellendorff in der Weimarer Republik. Für einen reformistischen Korporativismus: eine schrittweise Veränderung der strukturellen Koppelung von Politik und Wirtschaft durch die Stärkung von Räten, Kammern und Verbänden, wie sie in Deutschland realisiert wurde, fand sich in Großbritannien aber keine signifikante Unterstützung.<sup>44</sup>

Die Entscheidung der britischen Konsumgenossenschaften zur Parteigründung beförderte indes keine wirkungsvollere Repräsentation der Verbraucherinteressen. Solange noch keine Wahlvereinbarung mit *Labour* bestand, zogen in den Wahlen 1922, 1923 und 1924 jeweils lediglich rund eine Handvoll von Abgeordneten der *Cooperative Party* ins Unterhaus ein. Das war das Ergebnis einer Interessengruppenpartei – der universalistische Impetus, für eine gerechte Gesellschaftsordnung auf der Grundlage veränderter Beziehungen zwischen Konsumenten und Produzenten zu kämpfen, lief offenbar ins Leere. Nachdem 1927 gemeinsame Wahllisten von *Labour* und *Cooperative Party* beschlossen worden waren, stieg die Zahl der genossenschaftlichen Abgeordneten an, was aber mit dem Profilverlust der Partei bezahlt werden musste. Insgesamt blieb die *Cooperative Party* im Hinblick auf die Macht des *agenda setting* der *Labour*-Partei untergeordnet, deren klassische Themen wie Löhne, Arbeitszeiten und Sozialleistungen im Vordergrund standen.<sup>45</sup>

In Frankreich scheint es auf den ersten Blick weniger Anhaltspunkte für eine politische Institutionalisierung der Verbraucherinteressen nach Kriegsende zu geben als in Deutschland und Großbritannien. Das Land hatte trotz voranschreitender Industrialisierung noch Mitte der dreißiger Jahre einen Anteil von Erwerbstätigen in der Landwirtschaft, wie er in Deutschland zuletzt im Jahr 1907 bestanden hatte (rund 35 Prozent).<sup>46</sup> Da-

44 Vgl. M. Hilton, *Consumerism* (Anm. 36), S. 94-96; F. Hutchinson/B. Burkitt, *The Political Economy of Social Credit and Guild Socialism*, London 1997, S. 119 ff.

45 Zum Wahlerfolg vgl. Carbery, *Consumers*, Appendix (Anm. 43); zum Profilverlust: ebd., S. 39; M. Hilton, *Consumerism* (Anm. 36), S. 87.

46 Vgl. A. Wilkens, *Das ausgebliebene Wachstum. Zur demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland und Frankreich 1918-1939*, in: H. Möller/M. Kittel (Hg.), *Demokratie in Deutschland und Frankreich 1918-1933/40*, München 2002, S. 16.

durch und weil frühzeitig auf eine agrarische Produktionspolitik gesetzt wurde, wirkte sich auch der zentrale Politisierungsimpuls der gestörten Lebensmittelversorgung milder aus – wenn auch erhebliche Differenzen in der Ernährungslage zwischen den industriell geprägten besetzten Gebieten im Nordosten, den großen Städten und dem agrarischen Hinterland bestanden. Noch zielstrebigter als in der Weimarer Republik wurde von 1919 bis 1921 von wechselnden Koalitionen die Rationierung abgewickelt, und das im Krieg geschaffene Amt des Versorgungsministers wurde bereits im Januar 1920 im ersten Kabinett des *Bloc national* auf den Rang eines Unterstaatssekretärs herabgestuft, bevor es ein Jahr darauf ganz verschwand.<sup>47</sup>

Es kommt hinzu, dass auch die französischen Genossenschaften und Gewerkschaften kaum in der Lage waren, als Geburtshelfer oder Sprachrohre einer lautstarken Verbraucherbewegung aufzutreten. Der Organisationsgrad der Konsumvereine war, auch wenn sie wie überall sonst seit dem Krieg kräftig zulegten, geringer als der ihrer deutschen und britischen Schwesterorganisationen: In nur wenigen, vor allem nordostfranzösischen *départements* lag 1912 der Anteil der Konsumgenossenschaftler an der Bevölkerung bei mehr als 3,5 Prozent, während er in großen Teilen der nord- und mittelenglischen Industrieregion mehr als zehn Prozent betrug. Zudem erfolgte die schwierige, 1912 vollzogene Wiedervereinigung der Konsumvereinsbewegung, die zuvor wie im Deutschen Reich in zwei große Verbände gespalten war, nur unter einem Bekenntnis zur parteipolitischen Neutralität, was ein distanzierendes Verhältnis zur parlamentarischen Interessenpolitik und Meinungsbildung nach sich zog.<sup>48</sup>

Die Gewerkschaften wiederum – militant in ihren Zielen, aber durchsetzungsschwach weil ohne echte Unterstützung an der Basis – schieden als Förderer eines politischen Konsumentenbewusstseins aus, weil sie sich nicht von ihren syndikalistischen Vorstellungen lösen konnten: Trotz anhaltender Misserfolge galt der Streik als das probate Mittel, um die Verstaatlichung des Bergbaus und der Eisenbahn und schließlich das Traumziel der autonomen Produzentengemeinschaft zu erreichen; auch hielt die Mehrheit der Gewerkschafter am sozialrevolutionären Dogma der parteipolitischen Abstinenz fest, so dass im französischen Parlament 1919 der Anteil der Arbeiter nur bei knapp vier Prozent lag, während er 1920 im Reichstag 36 Prozent betrug.<sup>49</sup>

47 Vgl. E. Langlinay, *Consommation et ravitaillement en France durant la Première Guerre mondiale*, in: A. Chatriot u. a. (Hg.), *Au nom du consommateur. Consommation et politique en Europe et aux États-Unis au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris 2004, S. 40. Zur Ernährungspolitik vgl. auch T. Bonzon/B. Davis, *Feeding the Cities*, in: J. Winter/J.-L. Robert (Hg.), *Capital Cities at War*, Paris, London, Berlin 1914–1919, Cambridge 1997, S. 305–341.

48 Vgl. M. Purvis, *Societies of Consumers and Consumer Societies: Co-operation, Consumption and Politics in Britain and Continental Europe c. 1850–1920*, in: *Journal of Historical Geography* 24 (1998) 2, S. 147–169, hier: S. 151 f.; zudem vor allem: E. Furlough, *Consumer Cooperation in France: The Politics of Consumption 1834–1930*, Ithaca/NY 1991.

49 Zu den Gewerkschaften vgl. jetzt die exzellente Studie von Petra Weber, der zufolge die CGT „revolutionäre Parolen in unrevolutionärer Zeit“ verbreitete: P. Weber, *Gescheiterte Sozialpartnerschaft – Gefährdete Republik? Industrielle Beziehungen, Arbeitskämpfe und der Sozialstaat. Deutschland und Frankreich im Vergleich (1918–1933/39)*, München 2010, Zitat: S. 1100; Zahlen: S. 473; vgl. insgesamt S. 147–177, 282–349, 470–477.

Trotz der ungünstigeren Bedingungen für die Artikulation der städtischen Versorgungsnotwendigkeiten wurden auch in Frankreich zahlreiche Maßnahmen ergriffen, die der materiellen Grundsicherung dienten und der Stimme der Verbraucher ein Forum gaben. Zunächst wurden einzelne populäre Formen der zentralstaatlichen Eingriffe in die Produktion und Verteilung von notwendigen Konsumgütern in der heißen Phase der Demobilisierung im Jahr 1919 aufrechterhalten. Die Herstellung eines standardisierten, aber soliden und vor allem günstigen „nationalen Schuhs“ ging auf die Initiative von Étienne Clémentel zurück, einem der Hauptorganisatoren der Kriegswirtschaft, der mit seinen korporativistischen Plänen für den Wiederaufbau auf ein geregeltes Gleichgewicht von Produktion und Konsum zielte, sich damit aber nicht durchzusetzen vermochte. Die Schuhproduktion war allerdings ein voller Erfolg und so wurden bis zum Juli 1919 große Mengen von manchmal mehr als 500.000 Paar pro Monat vertrieben.<sup>50</sup> Die erst im März 1919 von der Regierung eingerichteten Verkaufsstände für Lebensmittel in Paris, die weit unter Marktpreisen verkaufenden *barraques Vilgrain*, wurden wegen der schweren Teuerungsproteste im Sommer des Jahres kurzfristig sogar noch ausgebaut.<sup>51</sup>

Doch mehr noch als vereinzelte Interventionen der Zentralregierung zum Wohl der Verbraucher prägten der Munizipalsozialismus und der Aufstieg der Linken in den Städten mit einer wachsenden Industriearbeiterschaft die konsumpolitische Dimension des Wiederaufbaus. Das Paradebeispiel hierfür ist die kommunalpolitische begründete Entwicklung der Pariser *banlieues* zum sogenannten „Roten Gürtel“, wo seit 1919 zunächst die Sozialisten der SFIO und seit 1921 auch die Kommunistische Partei ihre Hochburgen gewannen. Die genauere Untersuchung der Nachkriegsdekade in einem schon damals prekären Wohnquartier wie Bobigny (in Saint-Denis) zeigt nun, dass es keineswegs arbeitsplatzbezogene Konflikte waren, die als wichtigster Grund für den Linksschwenk anzusehen sind. Vielmehr war dieser in erster Linie auf die Politisierung von Versorgungsthemen zurückzuführen. Erst das durchaus effektive Management in Bereichen wie Marktplatzorganisation, Kohlenverkauf und öffentlicher Verkehr vor allem aber das Engagement in der Wohnraumversorgung sowie die Bereitschaft, auf die Bedürfnisse der in schlimmsten Verhältnissen hausenden *mal-lotis* einzugehen und eine sich bereits selbst organisierende Mieterbewegung zu kanalisieren, war für die Linksparteien der Schlüssel zum Erfolg.<sup>52</sup>

Schließlich figurierte der Verbraucher nicht nur als Objekt und Adressat konsumpolitischer Maßnahmen, sondern trat als Akteur und politisch repräsentiertes Interesse selbst in Erscheinung. Der bekannten französischen Abneigung gegenüber korporativistischen

50 Vgl. J. F. Godfrey, *Capitalism at War. Industrial Policy and Bureaucracy in France 1914–1918*, Leamington Spa 1987, S. 87 f., 150–156.

51 Benannt nach Ernest Vilgrain, der wie Jean Monnet ein wichtiger Bürokrat im Versorgungsministerium war. Vgl. E. Langlinay, *Consommation* (Anm. 47), S. 40, Anm. 58, S. 43; J. F. Godfrey, *Capitalism* (Anm. 50), S. 80, 101; P. Weber, *Sozialpartnerschaft* (Anm. 49), S. 343; T. Bonzon u. B. Davis, *Feeding* (Anm. 47), S. 333.

52 Vgl. T. E. Stovall, *The Rise of the Paris Red Belt*, Berkeley 1990; R. Magraw, *Paris 1917–20: Labour Protest and Popular Politics*, in: C. Wrigley (Hg.), *The Challenges of Labour. Central and Western Europe 1917–1920*, London 1993, S. 125–148; S. Magri, *Le mouvement des locataires à Paris et dans sa banlieue 1919–1925*, in: *Le Mouvement social* 1986, H. 137, S. 55–76.

Lösungen zum Trotz,<sup>53</sup> kam es zur Bildung von intermediären Organen, in denen den Verbrauchern, neben den Repräsentanten von Kapital und Arbeit, Sitz und Stimme zubilligt wurde – eine deutliche Parallele zur Weimarer Republik, auch wenn einige der entsprechenden Stellen von geringerer Lebensdauer waren. So wurden im Laufe der bereits erwähnten Teuerungsproteste gegen die *vie chère* im Sommer 1919, die kurz, aber relativ heftig ausfielen, *comités de vigilance* ins Leben gerufen, in denen unter anderem Gewerkschafts- und Genossenschaftsvertreter die Höhe der Verbraucherpreise überprüften. Während in Deutschland die Preisprüfungsstellen aber über die gesamte Inflationszeit hinweg tätig waren, lösten sich ihre französischen Pendanten nach einem halben Jahr wieder auf. Dafür schuf die Regierung bereits im Februar 1920 eine vom Arbeitsministerium bis auf die lokale Ebene reichende Struktur von sogenannten *commissions d'étude du coût de la vie*, in denen Vertreter der Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Verbraucher und der Regierung bei der Berechnung des Lebenshaltungskostenindexes zusammenarbeiteten. An dieser für Lohnverhandlungen zentralen Aufgabe, die in Deutschland bei den Statistischen Landesämtern lag, partizipierten in Frankreich also die Repräsentanten der Verbraucher unmittelbar.<sup>54</sup>

Weitere korporativistische Tendenzen sorgten schließlich auch in Frankreich dafür, dass die Konsumenteninteressen ebenso wie im deutschen Reichswirtschaftsrat wenn auch in einer Minderheitenposition, so doch dauerhaft institutionalisiert wurden. Obwohl die ersten Initiativen im Jahr 1919 von den Gewerkschaften kamen und mit der Schaffung des *conseil économique du travail* einem produktivistischen Ansatz folgten, waren hier doch bereits neben den Verbänden der Arbeiter, Angestellten und Beamten auch die Konsumgenossenschaften vertreten. Ohne die Anerkennung der Regierung blieb der Rat jedoch isoliert und er stellte seine Tätigkeit nach zwei Jahren wieder ein.<sup>55</sup>

Unterdessen machte das Weimarer Vorbild in mehreren anderen Ländern Schule: Ein nationaler Wirtschaftsrat wurde im Jahr 1921 in der polnischen Verfassung angekündigt und in der Tschechoslowakei per Verordnung geschaffen. Durch ein *decreto legge* ließ das faschistische Italien 1923 einen solchen Rat einrichten; Spanien und Japan folgten 1924 durch königliche bzw. kaiserliche Verordnung.<sup>56</sup> Die Aufzählung zeigt bereits, dass nach dem Ersten Weltkrieg die Suche nach einer – mit Luhmann könnte man sagen – besseren strukturellen Koppelung von Politik und Wirtschaft ein politisch polyvalentes Unternehmen war. In Frankreich war es schließlich die Mitte-Links-Koalition Herriots, die den Weg frei machte für die Einrichtung des *Conseil national économique* im Januar 1925. Wenn auch in der Rechtsstellung und den gutachterlichen Kompetenzen beschränkter als sein Weimarer Pendant folgte doch der französische *conseil* dem gleichen

53 Vgl. nur C. S. Maier, *Recasting Bourgeois Europe. Stabilization in France, Germany, and Italy in the Decade After World War I*, Princeton 1975.

54 Vgl. T. E. Stovall, *Du vieux et du neuf: économie morale et militantisme ouvrier dans les luttes contre la vie chère à Paris en 1919*, in: *Le Mouvement social* 1995, H. 170, S. 85-113; P. Weber, *Sozialpartnerschaft* (Anm. 49), S. 328, 343 f.

55 Vgl. A. Chatriot, *La démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil national économique 1924-1940*, Paris 2002, S. 26-32.

56 Vgl. F. Glum, *Der deutsche und der französische Reichswirtschaftsrat*, Berlin 1929, S. 10.

Projekt einer doppelten Reform von Repräsentation und Expertise. Er wurde gleichsam von der Hoffnung getragen, eine Institution schaffen zu können, in der das Politische und das Ökonomische eng miteinander verzahnt sein würden, indem einerseits eine Rationalisierung der politischen Entscheidungsfindung, andererseits eine Politisierung der wirtschaftlichen Interessengruppen durch ihre transparente Einbindung in den Prozess der politischen Willensbildung stattfinden könnte.<sup>57</sup>

Die Zusammensetzung und Funktionsbestimmung des *conseil* zeigen noch deutlicher als in der Weimarer Republik, dass nicht der Kompromiss von Kapital und Arbeit das Strukturprinzip vorgaben, sondern es um ein öffentliches Forum aller wirtschaftlichen Interessenten ging, in dem den Verbrauchern ihr Platz nicht streitig zu machen war. Von den insgesamt 47 Mitgliedern des *conseil* entfielen auf die Gruppe „population et consommation“ neun Vertreter, die sich aus den Konsumvereinen, den *ligues d'acheteurs* der bürgerlichen Frauenbewegung, dem Verband der Bürgermeister und Kommunen, den sogenannten Nutzern öffentlicher Versorgungseinrichtungen sowie den Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit (*mutualités*) rekrutierten. Während die Gruppen von Arbeit und Kapital nach Sektoren und Branchen gegliedert waren, versammelte sich hier die typisch heterogene Verbraucherkoalition, die einmal mehr zeigt, wo der politische Nachkriegsdiskurs das Konsumenteninteresse sozial und räumlich vor allem verortete: in den Genossenschaften, in den Städten und bei den Frauen.<sup>58</sup>

#### 4.

Als im und nach dem Ersten Weltkrieg, vor allem aber in den Jahren 1918 bis 1920 die wichtigsten Debatten über die Neuordnung von Politik und Wirtschaft in den europäischen Nachkriegsgesellschaften geführt wurden, waren die organisierten Vertreter der Verbraucherschaft zur Stelle, um die Artikulation ihrer Interessen institutionell auf Dauer zu stellen, die aus der Politisierung der „Heimatfront“ entstanden war. Weil aber die ebenso prekäre wie zentrale Rolle der Konsumenten in Staat und Gesellschaft von ihren Vertretern keineswegs als Erscheinung der Kriegszeit, sondern eher als Krisensymptom des Kapitalismus gedeutet wurde, plädierten sie für ihre nachhaltige politische Selbstermächtigung. Verbraucherschutz sollte nicht durch paternalistische Fürsorge, sondern die Einbeziehung politisch aktiver Konsumenten geschehen. Dabei wurden neue Wege der Repräsentation beschritten: die Verbraucherkammern und der Reichswirtschaftsrat in der Weimarer Republik, der *conseil national économique* in Frankreich und die *Cooperative Party* in Großbritannien.

Das Projekt der Institutionalisierung zeitigte allenthalben Teilerfolge: Die meisten der im Krieg geschaffenen Körperschaften, die mit der Versorgungssicherung betraut waren,

57 Zur Genese und Tätigkeit des *conseil* vgl. A. Chatriot, *La démocratie sociale* (Anm. 55).

58 Vgl. Décret du 16 janvier 1925, *Institution du Conseil national économique*, abgedr. in: A. Chatriot, *La démocratie sociale* (Anm. 55), S. 356-360.

überlebten die Phase des *decontrol* nicht. Auch war nirgends an eine zahlenmäßige Vertretung der Verbraucher zu denken, die das Übergewicht der Produzentengruppen hätte ausgleichen können. Der Grund dafür lag nicht in der diskursiven Stigmatisierung der Verbraucher zum Partikularinteresse, sondern vielmehr in dem ausgreifenden Anspruch einer breiten Verbraucherallianz, die dem Vorwurf der nicht repräsentierbaren Universalität nicht begegnen konnte. Und dennoch: Auch wenn unklar blieb, *wer* als Verbraucher vertretungsberechtigt sein sollte, so war doch unabweisbar, *dass* es ein legitimes Interesse der Verbraucher an einer gesicherten, gesunden und vor allem erschwinglichen Grundversorgung gab. Die zahlreichen Maßnahmen auf den Feldern Ernährungs-, Wohnungs-, Preis- und Infrastrukturpolitik in der Zwischenkriegszeit sind nicht zuletzt auf die erfolgreiche Politisierung des Konsums zurückzuführen.

Schließlich ist festzustellen, dass in dem Dschungel von Gemeinsamkeiten und Unterschieden, die der vergleichende Blick zutage fördert, gerade die Parallelen in Deutschland, Großbritannien und Frankreich deutlich hervortreten. Überall war die politische Vertretung der Konsumenten gleichermaßen erwünscht wie schwer zu realisieren. Die treibenden Kräfte und die Gegner ähnelten sich ebenso wie die vorgebrachten Argumente und Gegenargumente. Sicher mag man auch die Unterschiede in den Formen akzentuieren, die der Kampf um die Verbrauchervertretung jeweils hervorbrachte. Sie lassen sich aber nicht kurzerhand aus sozioökonomischen Gegebenheiten oder nationalgeschichtlichen Pfadabhängigkeiten deduzieren. So spricht die zivilgesellschaftliche Initiative zur Schaffung von Verbraucherkammern in der frühen Weimarer Republik wohl kaum für eine obrigkeitsstaatliche Erblast. Auch führt von der vergleichsweise schwächeren Genossenschafts- und Arbeiterbewegung in Frankreich und der geringeren Urbanisierung des Landes keine direkte Linie zur relativ starken Stellung der Verbraucher im *conseil national économique*, der zudem eine Abkehr von einer antikorporativistischen Tradition bedeutete. In Großbritannien wiederum endete nach dem Krieg die Dominanz des Freihandelsparadigmas über den konsumpolitischen Diskurs, während der Primat der Parteiendemokratie ungebrochen blieb.

Angesichts der erkennbaren Brüche und Konvergenzen ist es plausibel, dass – bei aller Unterschiedlichkeit in der Lage der Zivilbevölkerungen während des Krieges – überall der Einbruch in die Normalität der Grundversorgung und die anhaltende Erfahrung der Preissteigerungen dazu führten, dass sich die politische Resonanz des Verbrauchers dauerhaft veränderte. Dass wiederum die Institutionalisierung des Konsumenteninteresses nicht überzeugender gelang, ist zum einen der Heterogenität zuzuschreiben, die ihm inhärent ist und eine stabile, breite Verbraucherallianz untergrub, und lag zum anderen am Widerstand der produktivistischen Imperative, welche die Wiederaufbaugesellschaften ebenso prägten wie das Vetorecht des Verbraucherschutzes.