

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, wenngleich 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 totschiagen 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 publizierte 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.