

Politischer Konsum und Kampagnenpolitik als nationalstaatliche Steuerungsinstrumente? Das Beispiel der Kampagne *Echt gerecht. Clever kaufen*¹

Mit klaren Kennzeichnungen finden wir die clevere Kaufalternative. So kommen Lifestyle und Verantwortung mit höchstem Genuss im Alltag zusammen. Denn Nachhaltigkeit ist auch eine Frage der Gerechtigkeit. Und gerecht lebt es sich besser.²

Insbesondere Prozesse der ökonomischen Globalisierung erschweren es Nationalstaaten, politische Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln festzulegen. Weltwirtschaftliche Ordnung ist immer weniger an territoriale Grenzen und nationalstaatliche Regelungsinstanzen gebunden. Welche neuen Möglichkeiten sehen westliche Staaten, der Meta-Macht der Global Players gegenüber zu treten? Die Kampagne der deutschen Bundesregierung *Echt gerecht. Clever kaufen* kann als Beispiel einer Reaktion auf nationalstaatliche Steuerungsverluste bzw. als Ausdruck neuer Formen politischer Steuerung verstanden werden. Verbraucherpolitik erhebt hier den Anspruch, neben der Produktqualität auch die Nachhaltigkeit des (transnationalen) Produktionsprozesses indirekt über die Verbrauchermacht politischer Konsumenten zu beeinflussen. In dieser Aktivierung des *Bürgerkonsumenten* zeigt sich, so unsere These, eine neue Form der Ansprache des Bürgers durch den Staat. Der Staatsbürger wird aufgefordert, gewisse politische Steuerungsfunktionen zu übernehmen bzw. zu unterstützen. In diesem Kontext ist die Kampagne Ausdruck eines weiter gefassten Verständnisses von Governance, das neben staatlicher Lenkung und kooperativen Formen der Verhandlung auch gesellschaftliche Selbststeuerung einschließt.³ Der in der Kampagne angesprochene Bürgerkonsument soll Produktionsprozesse und Produktqualitäten indirekt durch Verbrauchermacht beeinflussen. Diese Verschränkung der Bürger- und Konsumentenrolle birgt neben neuen Chancen politischer Steuerung auch Risiken: Kann der Staat durch den Aufruf zum politischen Konsum seinem Steuerungsverlust partiell entge-

- 1 Der Beitrag stellt eine überarbeitete und veränderte Version des auf der Nachwuchstagung des SFB 597 *Wandel des Staates – Transformation von Herrschaft?* (31.03.-02.04.2006) in Bremen präsentierten Papers dar.
- 2 Künast zitiert in: *Echt Gerecht. Clever kaufen*: „Presse“.
- 3 Vgl. Blumenthal: „Governance – eine kritische Zwischenbilanz“, S. 1154.

genwirken oder kommt persuasiven Aktionen wie der oben genannten verbraucherpolitischen Kampagne nur eine symbolpolitische Alibifunktion zu? Fraglich ist auch, ob dadurch politische Partizipation aktiviert wird oder ob sich (Verbraucher-)Politik auf passiven Konsumismus als Ausdruck des individuellen Lebensstils beschränkt. Kommen „Lifestyle und Verantwortung“ (Künast) wirklich zusammen?

Als Analysebeispiel wird die Kampagne *Echt gerecht. Clever kaufen* gewählt, da an ihr zum einen die Ambivalenz von politischem Konsum und Kampagnenpolitik verdeutlicht werden kann. Zum anderen wird sie von einem Bundesministerium selbst getragen und nicht *nur* – wie im Falle der Kampagne *Fair Feels Good*⁴ – finanziell gefördert. In einem ersten Schritt der Analyse werden Kampagnenpolitik und politischer Konsum als mögliche alternative Steuerungsmaßnahmen im Bereich der Regulierung von Unternehmensmacht dargestellt. Darauf aufbauend werden insbesondere der Einsatz von Kampagnenpolitik und politischem Konsum als Alternativen, welche auf gesellschaftliche Selbststeuerung zielen, am Beispiel der Kampagne illustriert. Dabei greift die Analyse der Kampagne *Echt gerecht. Clever kaufen* auf sozialwissenschaftliche Framing-Konzepte zurück, mittels welcher die im Rahmen der Kampagne symbolisch vermittelten Deutungsmuster analysiert werden. Hierbei wird zwischen der Deutungsrahmung der identifizierten Probleme (*Diagnostic Framing*), der Rahmung von Handlungs- und Lösungsmöglichkeiten (*Prognostic Framing*) und der Rahmung von Anreizen (*Motivational Framing*) unterschieden.⁵

In einem weiteren Schritt werden politischer Konsum und Kampagnenpolitik in den steuerungstheoretischen Kontext eingeordnet, wobei eine Bewertung der analysierten Kampagne unter dem Aspekt der Ermöglichung gesellschaftlicher Selbststeuerung erfolgt. Zudem werden Forschungsergebnisse des Projekts *Protest- und Medienkulturen im Umbruch* an der Universität Siegen vorgestellt,⁶ welche die Einschätzung gesellschaftlicher Selbststeuerung aus zivilgesellschaftlicher Sicht ergänzen.

4 Die Kampagne, welche vom Oktober 2003 bis Ende Dezember 2006 lief, wurde von der Verbraucher Initiative e.V. in Kooperation mit TransFair e.V. und dem Weltladen-Dachverband e.V. getragen und ist Teil des *Aktionsprogramms 2015* der Bundesregierung.

5 Vgl. Snow/Benford: „Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization“.

6 Informationen zu diesem Projekt finden sich unter www.protest-cultures.uni-siegen.de.

1 Alternative Steuerungsinstrumente

Die weltwirtschaftliche Ordnung ist kaum noch an territoriale Grenzen und nationalstaatliche Regelungsinstanzen gebunden: „Die Meta-Macht der Weltwirtschaft gegenüber den Nationalstaaten beruht auf der Exit-Option (Hirschman), die das Kapital sich im digitalen Raum erobert hat.“⁷ Dezentrale Organisationsstrukturen und wenig transparente Produktionsprozesse transnationaler Unternehmen komplizieren zudem die Einrichtung und unabhängige Kontrolle allgemein gültiger Standards in verschiedensten Bereichen, wie z.B. dem Umweltschutz. „Die Krise des Regierens“⁸ ist dadurch charakterisiert, dass nationale Maßnahmen bei vielen Problemen nicht greifen. Dies gilt auch hinsichtlich der Steuerung von Konsumverhalten durch staatliche Verbraucherpolitik. Weltweite Trends zur Deregulierung von Märkten erhöhen die Komplexität von Marktbeziehungen und stellen verbraucherpolitische Akteure vor die neuen Herausforderungen, die Verbraucher als Nachfrager auf dem Markt zu unterstützen sowie ihre Konsumkompetenzen zu fördern.⁹ Dabei ist solch eine *neue Verbraucherpolitik* nicht nur am Leitbild der Konsumentensouveränität sondern auch am Leitbild der Nachhaltigkeit¹⁰ orientiert.¹¹ Die traditionelle defensive Verbraucherpolitik bildet hier die erste Säule einer neuen proaktiven Verbraucherpolitik,¹² welche die Bedeutung des Schutzes von individuellen

7 Beck: Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter, S. 99.

8 Zürn: Regieren jenseits des Nationalstaats, S. 11.

9 Vgl. Reisch: „Strategische Grundsätze und Leitbilder einer neuen Verbraucherpolitik“, S. 11; Müller: „Grundlinien einer modernen Verbraucherpolitik“, S. 14f.; dies.: „Vom Verbraucherschutz zur Verbraucherpolitik“, S. 3.

10 Nachhaltige Verbraucherpolitik versteht sich als Querschnittspolitik, die in wirtschafts-, gesellschafts- und nachhaltigkeitspolitische Politikbereiche hineinreicht. Im Koalitionsvertrag der ehemaligen rot-grünen Regierung wurde dies erstmals verankert.

11 Vgl. z.B. Belz/Bilharz: Nachhaltiger Konsum; Reisch: „Neuer Wein oder nur neue Schläuche?“; Müller: „Vom Verbraucherschutz zur Verbraucherpolitik“.

12 Insbesondere die Verbraucherpolitik der ehemaligen Bundesregierung unter der Bundesministerin Künast orientierte sich unter anderem an dem Grundsatz der Stärkung der Eigenverantwortung der Verbraucher und ist damit Ausdruck einer modernen Verbraucherpolitik. Vgl. Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft 2003: Aktionsplan Verbraucherschutz der Bundesregierung, S. 1. Dagegen besinnt sich ihr Nachfolger Seehofer eher auf den reinen Verbraucherschutz und konzentriert sich verstärkt auf den Bereich der Landwirtschaft. Vgl. Seehofer: „Rede des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz“. Damit zeichnet sich ein Rückschritt hin zur klassischen Verbraucherpolitik ab, was auch Ausdruck im neuen Namen des Ministeriums findet. Auf der Grundlage des Kabinettsbeschlusses vom 22. November 2005 wurde

Verbraucherinteressen nicht in Frage stellt. Im Folgenden sind die beiden Säulen dargestellt:

1. Säule (Klassische Verbraucherpolitik)		2. Säule
Leitbild Konsumenten-souveränität	← Legitimation →	Leitbild Nachhaltigkeit
Marktordnungsfunktion	← Ziel →	Innovationsfunktion (proaktive Gestaltung)
Mikroebene des individuellen Verbraucherschutzes	← Gegenstand →	Makroebene der Nachfrage auf Märkten (Realisierung kollektiver Ziele)
Rechtliche Regelungen	← Instrumente →	Kooperative Instrumente
Sektoralpolitik	← institutionelle Verankerung	Querschnittspolitik

Tab. 1: Moderne Verbraucherpolitik.¹³

Mit der Erweiterung der klassischen Verbraucherpolitik um die Dimension der Nachhaltigkeit sieht sich eine moderne Verbraucherpolitik erhöhten Anforderungen ausgesetzt. Während sich traditionelle Verbraucherpolitik aus ihrem Verhältnis zur Wettbewerbstheorie definiert und den Schutz individueller Verbraucherinteressen in den Vordergrund stellt, will moderne Verbraucherpolitik diese um die Einbeziehung einer kollektiven Dimension erweitern und proaktiv wirken. Dies bedeutet, dass Verbraucherpolitik sich nicht auf ihren marktkomplementären und -kompensatorischen Charakter beschränkt, sondern sich als politische Steuerung unter wachsender gesellschaftlicher Mitgestaltung der Bürger versteht. Zentral für eine moderne Verbraucherpolitik ist zudem der Einsatz von kooperativen Instrumenten, sprich die Einbeziehung

das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft nochmals umbenannt in Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

13 Quelle: Belz/Bilharz: Nachhaltiger Konsum, S. 20.

nicht-staatlicher Akteure wie Nichtregierungsorganisationen – z.B. foodwatch – und Unternehmen in den Politikprozess.¹⁴

Neben der Zusammenarbeit von wirtschaftlichen, zivilgesellschaftlichen und (trans)staatlichen Akteuren – z.B. im Rahmen von *Codes of Conduct*¹⁵ – stellt die Zusammenarbeit zivilgesellschaftlicher und (trans)staatlicher Akteure mit Bürgern als Konsumenten, so unsere These, ein weiteres alternatives Steuerungsinstrument dar, welches auf die Ermächtigung des Verbrauchers im Sinne gesellschaftlicher Selbststeuerung zielt. Dabei versuchen staatliche Akteure, den Markt nicht über ordnungspolitische Instrumente, sondern über die Marktmacht der Konsumenten zu steuern. Politischer Konsum zeichnet sich dabei insbesondere dadurch aus, dass individuelle Kaufentscheidungen auch an gemeinwohlorientierten Gesichtspunkten ausgerichtet sind:

Political consumers respond to corporate politics and products as reflecting, expressing, and promoting political, social, and normative values beyond those of consumer price, taste, and quality of goods.¹⁶

Autoren wie Scammell oder Gabriel/Lang sprechen in diesem Zusammenhang vom *Consumer Citizen*, welcher sein politisches Handeln in der Sphäre des Konsums entfaltet und so die Rollen von *Citizen* und *Bourgeois* verbindet.¹⁷

Orientierungshilfen für das politische Handeln in der Konsumsphäre stellen dabei unter anderem Labeling-Initiativen dar. Diese eignen sich zur Kontrolle von Produktionsbedingungen und Herstellungsprozessen, auf die der Nationalstaat allein keine unmittelbaren Einflussmöglichkeiten (mehr) hat.¹⁸ So bieten Labeling-Systeme die Möglichkeit, Bereiche zu steuern, deren Regel-

14 Vgl. Reisch: „Neuer Wein oder nur neue Schläuche?“, S. 295; Müller: „Vom Verbraucherschutz zur Verbraucherpolitik“, S. 10.

15 Die im Beitrag vorgenommene Fokussierung auf Kampagnenpolitik und politischen Konsum geschieht vor dem Hintergrund, dass es zu Verhaltenskodizes bereits eine breite Diskussion gibt, während Kampagnenpolitik und politischer Konsum im Zusammenhang mit politischer und staatlicher Steuerung bisher kaum in der wissenschaftlichen Diskussion aufgegriffen wurden. Vgl. z.B. Jenkins u.a.: *Corporate Responsibility and Ethical Trade*; Adloff u.a.: *Wirtschaft und Zivilgesellschaft*.

16 Micheletti u.a.: *Political virtue and shopping*, S. ix.

17 Vgl. Scammell: „The Internet and Civic Engagement“, S. 351; Gabriel/Lang: *The unmanageable consumer*, S. 185.

18 Die wissenschaftliche Diskussion konzentriert sich dabei vor allem auf Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Umweltpolitik, so sprechen Jordan u.a. beispielsweise von Labeln als einem *New Environmental Policy Instrument*. Vgl. Jordan u.a.: „Consumer Responsibility-Taking and Eco-Labeling Schemes in Europe“, S. 162.

ungskompetenz bereits an supranationale Institutionen übergeben wurde. Die Prinzipien der Welthandelsorganisation (WTO) untersagen zum Beispiel Einfuhrbeschränkungen aufgrund bestimmter Produktionsbedingungen in Herstellungsländern. Positive – und freiwillige – Kennzeichnungen von Produkten, die unter den gewünschten Bedingungen produziert wurden, widersprechen den Vorgaben der WTO jedoch nicht und bieten dabei ein eigenständiges Steuerungselement. Noch effektiver können Labeling-Systeme als Steuerungselement eingesetzt werden, wenn zur Kennzeichnung so genannte „Multilevel Label Systems“¹⁹ genutzt werden. Diese Systeme, wie beispielsweise das EU-Energielabel, ordnen die zertifizierten Produkte in verschiedene Klassen ein und weisen somit nicht nur auf positive, sondern auch auf negative Produkteigenschaften hin (z.B. Energieeffizienzklasse A = niedriger Energieverbrauch, Energieeffizienzklasse G = hoher Energieverbrauch²⁰). Eine Studie von Grankvist u.a. zu Umwelt-Labeln zeigt, dass gerade Konsumenten ohne ausgeprägtes Umweltbewusstsein stärker auf negative als auf positive Label reagieren. Mehrstufige Labeling-Systeme sind jedoch in der Regel nur in Verbindung mit einer Kennzeichnungspflicht realisierbar (z.B. EU-Haushaltsgeräte-richtlinie und ihre Umsetzung in der Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung). Hier sind nationalstaatliche Alleingänge kaum möglich und angesichts der weitreichenden Produktionsprozesse, auf die mithilfe von Labeln Einfluss genommen werden soll, auch wenig sinnvoll. Transnationale Governance-Strukturen aus Regierungen, internationalen Institutionen, Nichtregierungsorganisationen und Bürgern bzw. Konsumenten könnten dagegen grenzüberschreitende Auszeichnungssysteme entwickeln und durchsetzen.²¹

Insgesamt ist politischer Konsum als alternatives Steuerungsinstrument ambivalent zu werten, denn wenn Konsumenten den „Kaufakt als direkten Stimmzettel“²² benutzen, wandert die Politik gewissermaßen in die Sphäre des „Subpolitischen“ (Beck) ab, in der sich individuelle mit kollektiven und private mit öffentlichen Handlungen vermischen. Handlungen von politischen Konsum-

19 Grankvist u.a.: „The Impact of Environmental Labelling on Consumer Preference“, S. 216.

20 Eine Verfälschung der Aussagekraft des Energielabels ergibt sich jedoch dadurch, dass die meisten Elektrogeräte inzwischen in den höheren Energieeffizienzklassen A+ und A++ erhältlich sind. Eine generelle Überarbeitung dieses Labeling-Schemas wäre also notwendig, damit die Energieeffizienzklasse A nicht länger den höchstmöglichen Standard suggeriert.

21 Bis auf wenige Ausnahmen wie z.B. dem bereits genannten Energieeffizienzsiegel existieren solche Initiativen kaum. Politische Institutionen engagieren sich zurzeit überwiegend durch finanzielle Projektförderung bzw. durch den eigenen Kauf zertifizierter Produkte.

22 Beck: Was ist Globalisierung?, S. 124.

menten können nicht nur an kollektiven Zielen ausgerichtet sein, wie es die moderne Verbraucherpolitik idealtypisch annimmt, sondern können sich auch an individuellen Werten wie Geschmack, Preis, Qualität etc. orientieren.²³ Dies bedeutet, dass politischer Konsum zu einer Entgrenzung des Politischen beitragen kann. Will Verbraucherpolitik politischen Konsum als Steuerungsinstrument einsetzen, so ist es deswegen entscheidend, dass ein staatlicher Rahmen sichtbar wird, welcher die Gemeinwohlorientierung unterstreicht. Im Sinne eines kooperativen Instruments sollte darüber hinaus nicht nur die Eigenverantwortung der Konsumenten, sondern auch die Verantwortung des Staates und transstaatlicher Institutionen betont werden. Die Integration neuer markt- und konsumentenorientierter Steuerungsinstrumente und klassischer Regulierungsbemühungen ist unabdingbar, da Konsumentenbewusstsein allein weder globale Umwelt-, noch Handels- oder Menschenrechtsprobleme lösen kann. Zentral für die Effektivität dieses neuen Steuerungsinstruments ist also die Verbindung der Marktmacht aufgeklärter Konsumenten mit der regulativen Macht staatlicher bzw. transstaatlicher Institutionen.²⁴ Hierbei brauchen die Zivilgesellschaft und der einzelne politische Konsument die *Machtleihe* der Politik, um in gleicher Augenhöhe mit der Angebotsseite verhandeln zu können. Ein Beispiel für eine solche Machtleihe bildet das in den Jahren 2006/7 in der Diskussion stehende Verbraucherinformationsgesetz,²⁵ welches zu einer besseren Verbraucherinformation und einer höheren Markttransparenz beitragen soll. Entscheidend ist also, politischen Konsumenten nicht den *schwarzen*

23 Vgl. die Einführung von Baringhorst/Kneip/März/Niesyto in diesem Band.

24 Dabei ist es jedoch schwer abzuschätzen, wie bereits aktivierte politische Konsumenten den Einsatz von politischem Konsum als staatliches Steuerungsinstrument werten, da eine Studie über schwedische politische Konsumenten zeigt, dass diese nationalen Institutionen oft misstrauisch gegenüberstehen. Vgl. Stolle u.a.: „Zwischen Markt und Zivilgesellschaft“, S. 165f.

25 Das deutsche Verbraucherinformationsgesetz, welches die Verbraucherrechte stärken und verbessern soll, wurde ursprünglich von Verbraucherministerin Künast vorgelegt. Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung enthält die Absicht, ein solches Gesetz zu verabschieden. Das Verfahren wurde inzwischen vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz erneut angestoßen; ein Gesetzesentwurf wurde im Mai 2006 zur ersten Lesung in den Bundestag eingebracht. Im Juni 2006 wurde das Gesetz durch den Deutschen Bundestag beschlossen, im September 2006 stimmte der Bundesrat dem Gesetz zu. Nachdem Bundespräsident Horst Köhler im Dezember 2006 entschieden hatte, das Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation nicht auszufertigen, wurde vom Bundeskabinett im April 2007 ein überarbeiteter Entwurf des Gesetzes beschlossen. Am 5. Juli 2007 wurde das Gesetz durch den Bundestag verabschiedet.

Peter zuzuspielen, sondern für „Waffengleichheit“²⁶ zwischen Wirtschafts- und Verbraucherpolitik zu sorgen. Der gezielte Aufbau von Policy-Netzwerken und vor allem die Einbeziehung und Ansprache von Konsumenten als Bürgern sind dann nicht nur Ausdruck nationalstaatlicher Steuerungsverluste, sondern können ebenso als neue Steuerungsstrategien angesehen werden, um der „Nationalitätsfalle“²⁷ zu entgehen:

Vielmehr kann aus gutem Grund der Wandel vom korporativen zum kooperativen Staat gerade im Zuge der Globalisierung als eine Notwendigkeit gedeutet werden, um die bestehenden Herrschaftsverhältnisse im Inneren des Staates wie nach außen trotz sozialer und ökologischer Krisen zu sichern.²⁸

Schließlich können Kampagnen als appellative und persuasive Antwort auf politische Steuerungsprobleme im Bereich der Regulierung von Unternehmensmacht betrachtet werden. Persuasion und Gefühle werden im Rahmen des von Beyerle entwickelten Konzepts der kulturellen Steuerung als zentrale Ressourcen zur Steuerung von Individuen dargestellt.²⁹ Kernfrage der kulturellen Steuerung bildet die Frage nach der Herstellung einer gemeinsamen Wertorientierung der beteiligten Akteure, welche im Sinne eines reflexiven Kontexts für alle Systeme als Grundlage zur Lösung gesellschaftlicher Probleme fungieren kann. Kulturelle Steuerung unterstützt, so Beyerle, politische Steuerung und gesellschaftliche Selbststeuerung normativ und fördert deren Akzeptanz. Ziel staatlicher Steuerung durch Kampagnen ist es also, Überzeugung für solidarisches Handeln auf individueller Ebene hervorzurufen. Das individuelle Verhalten muss dabei nicht die einzige Stoßrichtung von Kampagnen sein. Vielmehr kann versucht werden, über die Einflussnahme auf individuelle Verhaltensweisen – wie beispielsweise den umweltbewussten Konsum – kollektive Verhaltensmuster zu entwickeln und damit strukturelle Veränderungen – wie beispielsweise ressourcenschonende Produktionsweisen – herbeizuführen. Beetz thematisiert diese Form der Steuerung für den Bereich politischen Konsums und bezeichnet die Bemühungen professioneller Politik, über die Etablierung politisch sensibilisierten Verbraucherbewusstseins indirekte Steuerungskompetenzen aufzubauen, als *weiche Reformen*.³⁰

26 Müller: „Vom Verbraucherschutz zur Verbraucherpolitik“, S. 11, 20.

27 Beck: Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter, S. 142.

28 Dienel u.a.: Politische Regulierungsformen, S. 44.

29 Vgl. Beyerle: Staatstheorie und Autopoiesis.

30 Vgl. Beetz: „Leben zwischen Politik und Wirtschaft“, S. 4; dazu auch ders. in diesem Band.

Politische Kampagnen als Instrumente persuasiver Steuerung sind Teil politischer Öffentlichkeitsarbeit, welche in einem demokratischen System als interessen geleitete Kommunikation politischer Institutionen und Akteure verstanden werden kann. Dabei wollen politische Public Relations Öffentlichkeit herstellen, um Handlungen und/oder Anschlusskommunikation hervorzurufen. Politische Öffentlichkeitsarbeit zielt darüber hinaus auf Konsens oder Akzeptanz für politisches Agieren und politische Entscheidungen. Bentele schreibt den politischen PR die Basisfunktionen „Information über etwas anderes“ (Darstellungsfunktion), „Selbstdarstellung“ (Ausdrucksfunktion) und „Persuasion“ (Appellfunktion) zu.³¹ Kampagnen nehmen im Rahmen der Persuasionsfunktion eine zentrale Rolle ein, da sie eine „geplante und vorbereitete Reihe von Kommunikationsaktivitäten“ zur „Erzielung oder Verhinderung eines Wandels von Einstellungen, Verhaltensweisen oder Entscheidungen“³² sind, welche sich an den einzelnen Bürger richten. Dadurch, dass Kampagnen ausschließlich mit dem Mittel der Kommunikation arbeiten, sind sie eine relativ schwache Form politischer Intervention. Sie zielen beispielsweise weder darauf, das individuelle Verhalten durch finanzielle Anreize zu steuern, noch strukturelle Veränderungen durch rechtliche Regulierungen herbeizuführen. Die Wirksamkeit dieses Steuerungsinstruments ist in besonderem Maße auf die freiwillige Mitwirkung des Bürgers angewiesen und entzieht sich so einer gezielten Steuerung. Darüber hinaus laufen solche kampagnenförmigen alternativen Steuerungsmaßnahmen Gefahr, durch fehlende Rückkoppelung an die politische Entscheidungsebene auf die symbolische Ebene beschränkt zu bleiben und Eigeninteressen verschiedener Akteure auszublenden. Der Erfolg staatlich initiiertter Kampagnen wird zudem dadurch erschwert, dass sich die Kampagnen auf dem Aufmerksamkeitsmarkt gegen freie Informationsanbieter durchsetzen müssen. Hinzu kommt, dass sich diese Kampagnen gegenüber sämtlichen Werbeanstrengungen und Werbeversprechen verschiedener Industriezweige (wie z.B. der Textilindustrie) behaupten müssen. Auch können sie ihre Chance auf Aufmerksamkeitserreichung in der Regel nicht durch eine passgenaue Zielgruppenausrichtung erhöhen, da z.B. im Fall der Kampagne *Echt gerecht. Clever kaufen* die Gesamtheit der Bürger den Adressatenkreis bilden. Die Bewertung der Wirksamkeit staatlich initiiertter Kampagnen und einer damit verbundenen gezielten Steuerung ist vor diesen Hintergründen und auch aufgrund der schlechten Einschätzbarkeit von Medienwirkungen nur schwer möglich. Deswegen sollten Kampagnen als persuasive Instrumente mit anderen Interventionsinstrumenten wie z.B. Kennzeichnungspflichten kombiniert

31 Vgl. Bentele: Politische Öffentlichkeitsarbeit.

32 Lahusen: „Transnationale Kampagnen sozialer Bewegungen“, S. 43, 49.

werden, welche Verbraucher bei der gesellschaftlichen Selbststeuerung unterstützen können. Auf der anderen Seite bieten kampagnenförmige Maßnahmen – verglichen mit dem finanziellen und organisatorischen Aufwand institutioneller Anreiz- und Sanktionssysteme – ein relativ kostengünstiges und zudem flexibel einsetzbares Steuerungsinstrument, welches die Stabilität sozialer Systeme erhöhen kann. Im Falle erfolgreicher Kommunikation können sie ein wirksames Instrument darstellen, da Verhaltens- und Einstellungsänderungen aus dem freiwilligen *Commitment* der adressierten Akteure resultieren und als Unterstützung gesellschaftlicher Selbststeuerung legitimierend auf die institutionelle Politik zurückwirken können.³³

Erfolgsmessungen von Kampagnen sind generell mit Vorsicht zu genießen, da Bewusstseins- und Verhaltensänderungen kaum ausschließlich und eindeutig auf die Kampagnenkommunikation zurückzuführen sind. Dennoch geben Erfolgsevaluierungen Hinweise darauf, dass Kampagnen Wirkungen entfalten können: So führte beispielsweise die Kampagne *Fair Feels Good*³⁴ zweimalig (2004 und 2007) Erfolgsmessungen durch und kann auf der Grundlage von Marktforschungsdaten nach Abschluss der Kampagne belegen, dass während der Laufzeit der Kampagne ein Zuwachs um insgesamt 6,2 Millionen Käufern bei der Gruppe der regelmäßigen, gelegentlichen oder seltenen Käufer von Fair-Trade-Produkten verzeichnet werden kann.³⁵ Trotz der Ambivalenz dieses Instruments schreiben Lange und Braun ihm eine wachsende Bedeutung zu: „Insgesamt wird das Instrument der Persuasion zunehmend wichtiger und tritt neben Geld und Recht.“³⁶ Die Autoren sehen die wachsende Bedeutung insbesondere durch ein wandelndes Staatsverständnis bedingt: „[A]us dem aktiven Wohlfahrtsstaat, der dem Bürger Last und Unsicherheit abnahm, entwickelt sich heute das Bild einer sich selbst bestimmenden Gesellschaft, in der der Staat zurücktritt [...]“.³⁷ Zudem versprechen sich die Autoren nachhaltigere Verhaltensänderungen als beim Einsatz harter Steuerungsinstrumente wie Geld und Recht, da über moralische und normative Ressourcen bei der individuellen Motivation und kulturell eingebetteten Lebenswelten ange setzt werde und nicht bei der Begrenzung vorhandener Verhaltensmuster.³⁸

33 Vgl. Dahme/Grunow: „Implementation persuasiver Programme“.

34 Bezüglich der Kampagne *Echt gerecht. Clever kaufen liegen keine zugänglichen Daten vor*.

35 Vgl. Verbraucher Initiative e.V.: „Fairer Handel. Stetiges Wachstum“.

36 Lange/Braun: Politische Steuerung zwischen System und Akteur, S. 164.

37 Ebd., S. 171.

38 Vgl. ebd., S. 163.

Die dargestellten Beispiele zeigen in der Zusammenschau, dass sich alternative Steuerungsinstrumente in der Regel durch geringere Verbindlichkeit auszeichnen und ihr Erfolg in weiten Teilen von der Kooperation bzw. Mitwirkung der beteiligten Akteure abhängt. Im Folgenden wird anhand der Kampagne *Echt gerecht. Clever kaufen* die Verknüpfung von politischem Konsum und Kampagnenpolitik im Sinne eines alternativen Steuerungsversuchs staatlicher Akteure exemplarisch analysiert.

2 Echt gerecht. Clever kaufen³⁹

Im Dezember 2004 wurde die Kampagne *Echt gerecht. Clever kaufen* unter der damaligen Verbraucherministerin Künast gestartet und bis Ende des Jahres 2006 unter Minister Seehofer fortgeführt. Die Kampagne wurde von einem externen Akteur, der Agentur *neues handeln*, im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz durchgeführt. Konkret versuchte die Kampagne durch so genannte Einkaufshilfen Einfluss auf Konsum- und Einkaufsentscheidungen zu nehmen. Dazu bot sie unterschiedliche *Label*⁴⁰ in den vier Bereichen *Lebensmittel und Ernährung*, *Textilien, Bekleidung und Spielzeug*, *Reisen, Mobilität und Geldanlagen* und *Bauen, Wohnen, Haushalt und Energie* an. Ziel war es, Verbraucher so über nachhaltigen Konsum aufzuklären und zu informieren. Die Kampagne war eingebettet in die nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung und in die Empfehlungen des Rates für nachhaltige Entwicklung. Damit war die Kampagne zwar auf Deutschland ausgerichtet, ordnete sich aber in ihrem humanitär-universalistischen, ökologischen Diskurs der internationalen Forderung nach der Ausbildung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster unter. Im Sinne eines kooperativen Staates wurde die Kampagne von verschiedenen zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren unterstützt.⁴¹ Die einzelnen Akteure führten eigene Projekte

39 Die Website der Kampagne dient bei der folgenden Darstellung als Informationsgrundlage.

40 In der Kampagne selbst wird in diesem Zusammenhang von Siegeln gesprochen. Im Folgenden werden die Begriffe Siegel und Label synonym verwendet.

41 Folgende nicht-staatliche Akteure sind unter anderem an der Kampagne beteiligt: Deutscher Verband der Spielwaren-Industrie e.V., Hauptverband des Deutschen Einzelhandels, International Council of Toy Industries Europe, Agentur für Nachhaltigkeit GmbH, Bundesweite Servicestelle Lokale Agenda 21, *Aktion fair spielt. Für faire Regeln in der Spielzeugproduktion*, Bundesverband für Umweltberatung (bfub) e.V., BUND Freunde der Erde, Forum Nachhaltige Geldanlagen e.V., Forum Waschen und Reinigen, Grüne Liga Thüringen, Kontaktstelle für Umwelt und Entwicklung e.V. Berlin, NaturFreunde Deutschlands, Ökumenische Initiative Eine Welt, TransFair, Transfer-21, Verkehrsclub Deutschland (VCD) e.V. – für

im Rahmen der Kampagne durch; so setzte sich zum Beispiel der BUND Göttingen für die Aufklärung über die Folgen des Papierkonsums ein; das Projekt *Papier – Global gesehen* richtete sich mit der Zielsetzung, dass Schulmaterialien aus Recyclingpapier verstärkt genutzt werden, an Kinder und Jugendliche. Laut Auskunft des im Bundesministerium beauftragten Referats *Koordination der Angelegenheiten der Abteilung 2*⁴² verstand sich die Kampagne demnach als akteurszentrierte Kampagne, welche zu einer Vernetzung der Einzelaktivitäten der gesellschaftlichen Akteure beitragen sollte.⁴³

Neben Verbrauchern wurden auch die produzierenden Unternehmen adressiert. Im Kontext des thematischen Bereichs *Textilien, Bekleidung und Spielzeug* wandte sich die damalige Verbraucherministerin Künast mit der Forderung nach einer klaren Kennzeichnung der Produkte auch an die Spielzeugindustrie im Besonderen und an die gesamte Industrie im Allgemeinen:

Ich fordere deshalb die Wirtschaft auf, mit einer klaren Kennzeichnung uns Verbraucherinnen und Verbrauchern den Weg durch die Regale zu erleichtern. Wir wollen Gerechtigkeit auch kaufen können!⁴⁴

Diese Aussage verdeutlicht beispielhaft den Anspruch der Kampagne, indirekt über die Verbrauchermacht politischer Konsumenten neben der Produktqualität auch die Nachhaltigkeit des (transnationalen) Produktionsprozesses zu beeinflussen.

2.1 Warum Echt gerecht. Clever kaufen?

Im Rahmen der Kampagne nahm die Ebene des *Diagnostic Framing* – also der Problemselektion, -identifikation sowie der Benennung der Problemursachen – einen relativ geringen Stellenwert ein. So wurde zwar das Ziel der Nachhaltigkeit eingeführt, die diesem Ziel zu Grunde liegenden Probleme bzw. Missstände wurden jedoch nur implizit bzw. punktuell thematisiert. Dr. Klaus Piepel, Experte des kirchlichen Hilfswerks Misereor, sprach beispielsweise das Problem fragwürdiger Arbeitsbedingungen in der Spielzeugindustrie an und

eine zukunftsfähige Verkehrspolitik, Verbraucherzentrale Bundesverband, Viabono.

42 Die Abteilung 2 nennt sich auch *Abteilung Verbraucherschutz, Ernährung, Bio- und Gentechnik*.

43 Vgl. Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft: Verbraucherpolitischer Bericht der Bundesregierung 2004.

44 Künast in Echt Gerecht. Clever kaufen: „Presse“.

nannte in diesem Zusammenhang das Beispiel China.⁴⁵ Im Bereich *Reisen, Mobilität und Geldanlagen* wurde die Schadstoffbelastung von Luft, Wasser und Böden thematisiert.⁴⁶ Vielfach konnte allerdings nur aufgrund des genannten Lösungsansatzes – z.B. Umweltschutz oder faire Löhne – auf das dahinter liegende Problem geschlossen werden. Darüber hinaus wurde den angesprochenen Bürgern nur wenig Kontextwissen vermittelt. Lediglich kurze Anmerkungen wie: „Auch in der Textil- und Spielzeugproduktion kommt es auch auf die Bedingungen der Herstellung an: Faire Löhne, menschenwürdige Arbeitsbedingungen und soziale Standards sollten überall eingehalten werden“⁴⁷ verwiesen auf den breiteren Kontext der Nachhaltigkeitsdebatte. Hintergründe des fehlenden Arbeitsschutzes in Produktionsländern oder globaler Umweltbelastung wurden dabei allerdings nicht diskutiert.

Ebenso wenig wurde im Zusammenhang der Problemidentifikation auf nationale und internationale institutionelle politische Reformbemühungen verwiesen, in die die Kampagne eingebettet war. So hätte beispielsweise die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung von 1992 erwähnt werden können, deren Agenda 21 den Grundstein für nationale Bemühungen um Nachhaltigkeit gelegt hat. Das Kapitel 4 der Agenda 21 beschäftigt sich explizit mit der Veränderung von Konsumgewohnheiten und umfasst folgende zwei Programmbereiche: (a) die gezielte Auseinandersetzung mit nicht nachhaltigen Produktionsweisen und Konsumgewohnheiten sowie (b) die Entwicklung von einzelstaatlichen Politiken und Strategien zur Förderung von Veränderungen bei nicht nachhaltigen Konsumgewohnheiten.⁴⁸ Auch wurde die Kampagne *Echt gerecht. Clever kaufen* nicht mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie im Rahmen der Folgekonferenz von Rio de Janeiro aus dem Jahr 2002 verknüpft, um den breiteren Problemkontext der Kampagne zu thematisieren. In diesem Sinne wäre auch die Vernetzung der Kampagne mit weiteren Bemühungen der Bundesregierung im Bereich der Nachhaltigkeitsförderung, wie der Durchsetzung von Umwelt- und Sozialstandards auf internationaler institutioneller Ebene,⁴⁹ sowie mit Bemühungen im Bereich der Verbraucherpolitik, z.B. der Planung des Verbraucherinformationsgesetzes, möglich gewesen.

45 Vgl. *Echt Gerecht. Clever kaufen*: „Mitmachen“.

46 Vgl. dies.: „Reisen, Mobilität und Geldanlagen“.

47 Dies.: „Textilien, Bekleidung und Spielzeug“.

48 Vgl. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung: „Agenda 21“.

49 Auf EU-Ebene sind hier beispielhaft Bemühungen um die Durchsetzung erneuerbarer Energien zu nennen, bei denen das deutsche Erneuerbare-Energien-Gesetz eine Vorreiterrolle einnimmt.

Des Weiteren wurde nicht auf die direkte Anknüpfung an die übergeordnete Informationskampagne zur Förderung nachhaltiger Konsummuster hingewiesen. Mit dieser sollen Verbrauchern Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt werden, wie sie ihre täglichen Kaufentscheidungen nach Kriterien der Nachhaltigkeit ausrichten können. Hierfür hat der Rat für nachhaltige Entwicklung einen *Nachhaltigen Warenkorb* entwickelt, welcher sich als Wegweiser und Einkaufsführer zum zukunftsfähigen Konsum versteht.⁵⁰ Wie die Kampagne *Echt gerecht. Clever kaufen* ruft der *Nachhaltige Warenkorb* zum nachhaltigen Einkauf und Konsum auf und bietet Einkaufs- und Konsumhilfen – in der Regel in Form von Labels – an, welche sich an den individuellen Verbraucher richten. Insgesamt zeigen die aufgeführten Beispiele, dass es die Kampagne verpasst, Rückkopplungen zur Verbraucherpolitik und zu übergreifenden Politikprogrammen wie der Nachhaltigkeitsstrategie herzustellen.

2.2 Lösungsansatz: Clever kaufen

Im Gegensatz zum *Diagnostic Framing* wurde dem *Prognostic Framing* im Rahmen der Kampagne ein zentraler Stellenwert eingeräumt. Neben kurzen Hinweisen auf mögliche Verhaltensänderungen im Alltag wie der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel oder Energiesparmaßnahmen im Haushalt bezogen sich Lösungsstrategien und Handlungsvorschläge dabei vorwiegend auf das individuelle Konsumverhalten. Angesprochen wurde der Bürger als Konsument, der über die Nachhaltigkeit seiner individuellen Kaufentscheidungen Einfluss auf Markt- und Produktionsmechanismen nehmen soll:

Ihre Kaufentscheidungen haben Auswirkungen auf Umwelt und Gesellschaft und auf die Lebensqualität der nachfolgenden Generationen. Sie entscheiden also mit, ob Waren und Dienstleistungen, die nachhaltig produziert oder erbracht wurden, auf dem Markt eine Chance haben. Nachhaltigkeit wird damit auch zum Motor erfolgreicher Unternehmen und Volkswirtschaften.⁵¹

Auf der Handlungsebene sollte die Nachhaltigkeit des Konsums vor allem mit dem bereits als Steuerungsinstrument beschriebenen Labeling gefördert werden. Dazu wurden *Einkaufshilfen* in Form von insgesamt 33 Produkt- und Organisationssiegeln vorgestellt. Jedes Siegel war mit einer knappen Beschreibung versehen und wurde zum jeweiligen Anbieter bzw. Träger verlinkt. Die Label

50 Vgl. Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft : Aktionsplan Verbraucherschutz der Bundesregierung, S. 35f.

51 Echt Gerecht. Clever kaufen: „Die Einladung“.

sollten als Orientierungshilfe dienen und Aufschluss über den Herstellungsprozess des jeweiligen Produkts geben. Generell können Label aufgrund ihrer Vielfalt⁵² und der häufig unklaren Trägerstrukturen und Vergaberichtlinien allerdings teilweise sogar für Unsicherheit statt für Orientierung sorgen:

The recognition of a label is, however, not the same as understanding even the approximate meaning of it. Several studies have found that consumers often have a hard time in understanding what labels are intended to communicate, and uncertainty about what a label means could be associated with mistrust.⁵³

Das Bundesministerium wies zwar selbst darauf hin, dass es bisher noch kein Nachhaltigkeits-Siegel gebe, welches ökologische, soziale und ökonomische Aspekte gleichermaßen berücksichtige und die empfohlenen Siegel jeweils nur Einzelaspekte der Nachhaltigkeit kennzeichneten. Unverständlich ist vor diesem Hintergrund jedoch, warum die ausgewählten Siegel nahezu kommentarlos nebeneinander gestellt wurden und weder eine Differenzierung hinsichtlich der Art und Reichweite noch eine tiefergehende Bewertung erfolgte. Die Kampagneninformationen vermittelten nicht, warum gerade die ausgewählten 33 Siegel in besonderem Maße als *Einkaufshilfen* dienen sollen. So wurde beispielsweise nicht zwischen regional begrenzten Labeln wie dem Siegel des ökologischen Landbauverbands in Mecklenburg-Vorpommern *Biopark* und Siegeln wie *Bioland* oder *Naturland*, die über eine deutschlandweite Struktur aus Landes- und Regionalverbänden verfügen, differenziert. Auch wurden international tätige Zertifizierungsorganisationen wie der *Marine Stewardship Council* oder der *Forest Stewardship Council* nicht gesondert aufgeführt. Darüber hinaus wurden kaum Angaben zu den Initiatoren der Zertifizierungsschemata und Label gemacht, obwohl diese vielfach Aufschluss über den Hintergrund der Zertifizierung geben können. Einige Siegel wie *Der Blaue Engel* oder das *Bio Siegel* sind etwa von Bundesministerien selbst ins Leben gerufen worden; die *Blume* – das europäische Umweltzeichen – und das europäische *Energielabel* gehen auf Initiativen bzw. Richtlinien der Europäischen Union zurück. Andere Zertifizierungen wie das *Flower Label Programm* oder das *Grüner Strom Label*

52 So zählt beispielsweise das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft 2001 über 100 Siegel und Gütezeichen für Lebensmittel aus kontrolliert biologischem Anbau. Vgl. Schrader: „Überwindung von Marktversagen durch Öko-Label“, S. 198. Der Arbeitskreis Naturtextil beziffert die Zahl der Umweltsiegel auf dem deutschen Textilmarkt auf rund 70. Vgl. Balzer: Gerechte Kleidung, S. 369.

53 Grankvist u.a.: „The Impact of Environmental Labelling on Consumer Preference“, S. 215.

werden dagegen von Nichtregierungsorganisationen getragen. Zahlreiche weitere Zertifizierungsinitiativen gehen direkt von Herstellern bzw. Herstellerverbänden aus, so beispielsweise *Naturtextil* oder das *Goldene M* – das Label der Deutschen Gütegemeinschaft Möbel e.V. Schließlich sind bestimmte Label wie *Neuland*, *VLABONO* oder *ok Power* in Kooperation zwischen staatlichen, wirtschaftlichen bzw. zivilgesellschaftlichen Organisationen entwickelt worden. Gravierend ist jedoch vor allem, dass im Rahmen der Kampagne *Echt gerecht. Clever kaufen* keine Bewertung hinsichtlich der Zertifizierungsrichtlinien und der Überprüfung der Einhaltung aufgestellter Richtlinien erfolgte. Ein Vergleich von Richtlinien der genannten Label in den Bereichen *Lebensmittel/Ernährung bzw. Bauen/Wohnen* könnte beispielsweise Aufschluss über unterschiedliche Grenzwerte und Standards bei Landbau und Tierhaltung bzw. Forstwirtschaft geben. Generell hätte die Überprüfung der Transparenz von Vergabegrundlagen der einzelnen Siegel den angesprochenen Konsumenten eine deutlich bessere Informationsbasis geboten als die äußerst knapp gehaltenen Tabellen. Vor allem die Art des Monitoring, also die Überprüfung der Einhaltung aufgestellter Richtlinien, kann dabei als Indikator für die Glaubwürdigkeit von Zertifizierungssystemen dienen. Entscheidend für die Differenzierung von Labeling-Schemata ist dabei die Art und Weise, wie Zertifizierungen vergeben und überwacht werden.⁵⁴ *Echt gerecht. Clever kaufen* unterschied allerdings nicht danach, ob es sich bei den Zertifizierungen und den damit verbundenen Richtlinien um reine Selbstverpflichtungen handelt oder ob die Vergabe und die Überprüfung der Einhaltung von Richtlinien durch unabhängige Einrichtungen erfolgen.

Die im Rahmen der Kampagne genannten Empfehlungen boten aus den dargestellten Gründen insgesamt keine ausreichende Grundlage, den Konsumenten mit zusätzlichen Kompetenzen auszustatten, um im Konsum *nachhaltig* zu handeln.⁵⁵ Im Mittelpunkt stand weniger die tatsächliche Informationsfunktion der Label als vielmehr ihre Funktion als „moralische Gütesiegel“⁵⁶ und als Orientierungspfeiler in einer pluralisierten, unsicheren Welt. Diese Kritik

54 Vgl. Micheletti: Political virtue and shopping; Musiolek: „Die Debatte um Verhaltenskodex und unabhängiges Monitoring“.

55 Eine breitere Informationsgrundlage bietet beispielsweise die Label-Datenbank der Verbraucher Initiative e.V. (www.label-online.de), die von der Bundesregierung finanziell unterstützt wird. Die Label-Datenbank enthält Informationen zu mehr als 300 Labels, die unter anderem hinsichtlich ihrer Vergabekriterien und -verfahren bewertet werden. Auf den Seiten der Label-Datenbank fand man an zentraler Stelle einen Link zur Kampagne *Echt gerecht. Clever kaufen*. Die Kampagne verlinkte jedoch nur auf der Unterseite des Kooperationspartners Verbraucher Initiative e.V. zur Datenbank und nicht im Kontext der eigenen Label-Vorschläge.

56 Baringhorst: „Öffentlichkeit als Marktplatz“, S. 55.

zeichnete sich in ähnlicher Form im Rahmen einer Studie zum Projekt *Nachhaltiger Warenkorb* ab. Die befragten Testhaushalte, welche nach den Empfehlungen des *Nachhaltigen Warenkorbs* eingekauft und gelebt hatten, kritisierten vor allem das unzureichende Angebot an Hintergrundinformationen.⁵⁷

2.3 Echt gerecht mobilisiert

Echt gerecht. Clever kaufen definierte unter der Überschrift „Was heißt hier nachhaltig?“ für die vier Themenbereiche jeweils Grundlagen nachhaltiger Ernährung und Kleidungswahl bzw. nachhaltigen Reisens und Wohnens, wobei Nachhaltigkeit fast ausschließlich im Zusammenhang mit dem individuellen Kaufverhalten verstanden wurde. Nachhaltiger Konsum wurde dabei als ein besonderer Typus von Konsum vermittelt und unmittelbar mit dem Gerechtigkeitsbegriff verbunden. So sollten beispielsweise nachhaltige Geldanlagen „insbesondere ethische, soziale und ökologische Kriterien“⁵⁸ berücksichtigen und mit dem Kauf fair gehandelter Produkte „gerechte Arbeits-, Handels- und Lebensbedingungen“⁵⁹ unterstützt werden. Damit wurde implizit der Gerechtigkeitsbegriff in Verbindung mit einem *besseren* Lebensstil als Motivation präsentiert, um die individuelle Handlungsbereitschaft zu wecken bzw. individuellen nachhaltigen Konsum zu fördern.

Generell wurde unter dem Leitbild der Nachhaltigkeit die Befriedigung menschlicher Bedürfnisse unter der Berücksichtigung intra- und intergenerationaler Gerechtigkeit verstanden. Dabei bedeutet intragenerationale Gerechtigkeit, dass die Erfüllung gegenwärtiger Bedürfnisse unter dem Gesichtspunkt der Verteilungsgerechtigkeit erfolgt. Hiermit sind Fragen verbunden, wie z.B. *Wer darf wann und wo wie viel konsumieren?* Intergenerationale Gerechtigkeit bezieht sich dagegen auf Konflikte zwischen verschiedenen Generationen und beinhaltet Fragen wie *Für wie viele Generationen sollen die Rohstoffvorräte ausreichen?*⁶⁰ *Echt gerecht. Clever kaufen* betonte den Aspekt intergenerationaler Gerechtigkeit, indem zum Beispiel auf ressourcenschonenden Lebensmittel- und Energiekonsum hingewiesen wurde. Aspekte intragenerationaler Gerechtigkeit unterstrichen insbesondere Hinweise auf soziale Gerechtigkeit: „Wer selbst etwas tun will, für den gibt es viele Wege auch im globalen Maßstab aktiv den Schutz

57 Vgl. Rat für nachhaltige Entwicklung: Der nachhaltige Warenkorb, S. 7.

58 Echt Gerecht. Clever kaufen: „Reisen, Mobilität und Geldanlagen“.

59 Dies.: „Lebensmittel und Ernährung“.

60 Vgl. Belz/Bilharz: Nachhaltiger Konsum, S. 2-7.

der Umwelt zu unterstützen und zu mehr sozialer Gerechtigkeit beizutragen.“⁶¹

Verweise der Kampagne auf die *gerechte* oder *faire* Entlohnung, beispielsweise in der Textil- und Spielzeugindustrie oder in bäuerlichen Herstellergemeinschaften, sind ebenfalls dem Bereich intragenerationaler Gerechtigkeit zuzuordnen.⁶² Dabei wurde jedoch nicht definiert, was unter gerechten Löhnen oder gerechtfertigtem Energieverbrauch zu verstehen ist, vielmehr diente die normative Aufladung des Konsums durch den Gerechtigkeitsbegriff als Handlungsanreiz im Sinne des *Motivational Framing*.

3 Politischer Konsum und Kampagnenpolitik als nationalstaatliche Steuerungsinstrumente?

Verhaltenskodizes, Kampagnenpolitik und politischer Konsum als alternative kooperative Steuerungsmaßnahmen von Nationalstaaten im Bereich der Regulierung von Unternehmensmacht orientieren sich eher am Verständigungsmodus des Arguing als an dem des Bargaining. Alle drei Steuerungsinstrumente können zudem als *weiche Steuerungsinstrumente* bezeichnet werden. Der Staat besitzt hier vor allem die Aufgabe, den Informationsfluss zwischen den relevanten am Steuerungsprozess beteiligten Akteuren zu verbessern.⁶³ Im Rahmen von Verhaltenskodizes kann er dies realisieren, indem er die verschiedenen Akteure zusammenführt und als Moderator fungiert. Führt der Staat Kampagnen durch, so optimiert er wie im Falle der analysierten Kampagne den Informationsfluss zwischen zivilgesellschaftlichen Initiativen und dem einzelnen Bürger und bündelt zugleich die zivilgesellschaftlichen Bemühungen in diesem Bereich, sodass er auch dort zu einer Vernetzung beitragen kann. Im Falle des politischen Konsums werden Labeling-Initiativen vom Staat empfohlen, unterstützt und/oder ins Leben gerufen, um zu einer Erhöhung von Transparenz in der Marktarena beizutragen.

Weiter ist allen drei Instrumenten gemeinsam, dass sie auf eine Ermöglichung gesellschaftlicher Selbststeuerung abzielen. Die steuerungstheoretische Diskussion reflektiert durch die Einbeziehung von Aspekten gesellschaftlicher Selbststeuerung soziale und politische Wandlungsprozesse, die auf eine Entwicklung weg vom aktiven Wohlfahrtsstaat hin zu einer stärker selbst organisierten und sich selbst regelnden Gesellschaft verweisen. Sich an der System-

61 Echt Gerecht. Clever kaufen: „Die Einladung“.

62 Vgl. dies.: „Reisen, Mobilität und Geldanlagen“; dies.: „Lebensmittel und Ernährung“.

63 Vgl. Messner: Die Netzwerk-Gesellschaft, S. 161.

theorie orientierende Konzepte der „Kontextsteuerung“⁶⁴ und der „medialen Steuerung“⁶⁵ gehen vom Gedanken der Autopoiesis aus und stellen dementsprechend den Gedanken der Selbststeuerung in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen. Politische Steuerung ist hier nur durch die Beeinflussung der Kontexte und Umwelten der jeweiligen Teilsysteme in Interaktionsprozessen möglich. Voraussetzung hierfür ist die strukturelle Koppelung der Systeme, welchen die Fähigkeit zur *Reflexion* unterstellt wird.⁶⁶ Im Rahmen der Interaktionsprozesse stellen Information und Persuasion Instrumente dieser indirekten Steuerung dar.⁶⁷ Auch aktueurtheoretische Positionen diskutieren Interaktionsformen von (kollektiven) Akteuren im Rahmen der Frage nach politischer Steuerung und identifizieren Selbstorganisation als eine mögliche Ausprägung.⁶⁸ Allerdings wird betont, dass dabei die staatliche Regulierungsfähigkeit beibehalten werden kann und insbesondere zur Balance der Verhandlungsmacht in den gesellschaftlichen Verhandlungssystemen eingesetzt werden sollte.⁶⁹ Dass auch die deutsche Bundesregierungen Formen der gesellschaftlichen Selbstorganisation eine zunehmende Bedeutung bemisst und sich in der Rolle des *Ausgleichers der Balance* sieht, zeigt sich in der *neuen, aktivierenden Verbraucherpolitik*, welche auf die Ermächtigung der Verbraucher setzt. So nehmen die Förderung von Verbraucherorganisationen und Verbraucheraufklärung in der modernen Verbraucherpolitik eine zentrale Rolle ein. Ziel ist es, den Verbraucher zu ermächtigen, sein Konsumverhalten an Kriterien der Nachhaltigkeit auszurichten. *Echt gerecht. Clever kaufen* und *Fair Feels Good* bilden hierbei zwei Beispiele für aktuelle Informations- und Aufklärungskampagnen, die von Bundesministerien durchgeführt bzw. unterstützt werden. Die Bedeutung, die die Bundesregierung Instrumenten indirekter staatlicher Steuerung wie politischem Konsum und Kampagnenpolitik zumisst, lässt sich an der Förderhöhe für die Informationskampagne *Fair Feels Food* erkennen: Aus den Mitteln des *Aktionsprogramms 2015* der Bundesregierung werden aus dem Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 6,5 Millionen Euro zusätzlich zur Förderung des Fairen Handels

64 Teubner/Willke: „Kontext und Autonomie“.

65 Druwe: „Rekonstruktion der ‚Theorie der Autopoiesis‘ als Gesellschafts- und Steuerungsmodell“.

66 Teubner und Willke bezeichnen dies als erste Stufe von Kontextsteuerung und nennen dies „residuale Kontextsteuerung“. Teubner/Wilke: „Kontext und Autonomie“, S. 14.

67 Vgl. z.B. Görlitz/Burth: Politische Steuerung, S. 266.

68 Vgl. z.B. Scharpf: Interaktionsformen.

69 Vgl. ebd., S. 335.

eingesetzt. Davon floss ungefähr die Hälfte – 3,3 Millionen Euro – in die Förderung der Kampagne.⁷⁰

Wie ist nun die hier näher untersuchte Kampagne *Echt gerecht. Clever kaufen* unter dem Aspekt der Ermöglichung gesellschaftlicher Selbststeuerung zu bewerten? Mit der kampagnenförmigen Vermittlung von Normen eines politisch motivierten Konsumverhaltens versuchte das Verbraucherministerium, Selbstorganisation durch politischen Konsum anzuregen und zu fördern. Nachhaltig zu konsumieren – so die Botschaft der Kampagne – erfordert nicht viel, schließlich sind Produkte mit den empfohlenen Logos in nahezu jedem Supermarkt oder Kaufhaus, zumindest aber im Internet erhältlich. Aussagen wie „Die verschiedenen Siegel und Warenzeichen von Verbänden und Handelsketten oder zum Beispiel auch das Biosiegel bieten schnelle und sichere Orientierung“⁷¹ oder „Siegel für Holz aus nachhaltiger Waldbewirtschaftung stehen dafür, dass Umwelt- wie Sozialstandards berücksichtigt werden“⁷² vermitteln ein beruhigendes Gefühl von *Jeder kann etwas tun*. Im Sinne der von Meyer formulierten „symbolischen Teilhabe“ bzw. „Partizipationsillusion“⁷³ wurde dem Bürger ein Angebot gemacht. Tatsächliche politische Partizipation – beispielsweise in Form von Bürgerwerkstätten oder Konsumentenforen⁷⁴ – wurde jedoch weder gefordert noch angeboten. Aktionen wie der Infobus, welcher Verbraucher mit einer Ausstellung an das Thema des nachhaltigen Konsums heranführen sollte, beinhalteten zwar weiterreichende Informationen als die Kampagnenwebsite, jedoch keine Input-Optionen für den Verbraucher. Die Kampagne *Echt gerecht. Clever kaufen* stellte also nicht den politischen Konsumenten in den Mittelpunkt ihrer Ansprache, sondern beschäftigte sich in weiten Teilen mit einem *Lifestyle Konsumenten*.

Im Rahmen der Kampagne vernetzte das Ministerium verschiedene zivilgesellschaftliche Aktivitäten und förderte im Sinne der kulturellen Steuerung (Beyerle) eine gemeinsame Wertorientierung, denn die Kampagne baute auf einer gemeinsamen Moral der deutschen Staatsbürger auf: Kein bewusster Verbraucher und kein verantwortungsvoller Bürger würde öffentlich gegen die hier vermittelte Botschaft der intra- und intergenerationalen Gerechtigkeit Po-

70 Vgl. Fair Feels Good: „Marktforschung“.

71 Echt Gerecht. Clever kaufen: „Lebensmittel und Ernährung“.

72 Vgl. dies.: „Bauen, Wohnen, Haushalt und Energie“.

73 Meyer: Die Inszenierung des Scheins, S. 187.

74 Unter dem Menüpunkt *Mitmachen* konnten sich Besucher der Website zwar dazu äußern, was für sie *Nachhaltiges Konsumieren* bedeutet, es bestand jedoch keine Möglichkeit zum persönlichen Erfahrungsaustausch bzw. zur Diskussion. Bieber/Lamla sprechen in diesem Zusammenhang von „Pseudo-Aktionsmöglichkeiten“ der Kampagne. Vgl. Bieber/Lamla: Das Netz der Konsumenten, S. 68.

sition beziehen. Problematisch im Sinne der Transparenz und der Ermächtigung des Verbrauchers ist allerdings, dass kaum Hintergrundinformationen zu den vorgestellten Labeln gegeben wurden und Hinweise zu relevanten staatlichen verbraucherpolitischen Maßnahmen fehlten. Auch hatte der *Consumer Citizen* im Rahmen der Kampagne weitgehend nur die Rolle des Informationsadressaten, nicht aber die des Dialogpartners inne. Die Kampagnenanalyse verdeutlicht, dass die zivilgesellschaftlichen Kooperationspartner sowohl im Bereich der Detailinformationen (z.B. Projekt *Unfairblüm* der Grünen Liga Thüringen zur Aufklärung über das *Flower Label Programm*) als auch im Bereich der Partizipationsmöglichkeiten (z.B. *Energiesalons* des Bundesverbandes für Umweltberatung zur Umsetzung umweltverträglichen Lebens) den Konsumenten stärker als politischen Bürger einbezogen als die übergeordnete Kampagnenplattform von *Echt gerecht. Clever kaufen*.

Kampagnenpolitik und politischer Konsum können für den Staat eine Möglichkeit sein, an den Konsumenten als Bürger heranzutreten, um dessen gesellschaftliche Selbststeuerungskräfte zu aktivieren bzw. zu stützen. Dies kann jedoch nur gelingen, wenn Konsumenten durch eine ausreichende Informationsbasis und tatsächliche Gestaltungs- und Partizipationsmöglichkeiten ermächtigt werden als politische Bürger zu handeln. *Weiche Formen der Steuerung* sollte der Staat darüber hinaus transparenter mit seinen – wenn auch beschränkten – regulativen Handlungsmöglichkeiten verbinden.

Literaturverzeichnis

- Adloff, Frank u.a. (Hrsg.): *Wirtschaft und Zivilgesellschaft*, Wiesbaden 2005.
- Balzer, Monika: *Gerechte Kleidung: Fashion Öko Fair. Ein Handbuch für Verbraucher*, Leipzig 2000.
- Baringhorst, Sigrid: „Öffentlichkeit als Marktplatz. Solidarität durch Marketing?“, in: *vorgänge* 132, Nr. 4, 1995, S. 55-67.
- Beck, Ulrich: *Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung*, Frankfurt a.M. 1997.
- Beck, Ulrich: *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter. Neue weltpolitische Ökonomie*. Frankfurt a.M. 2002.
- Beetz, Michael: „Leben zwischen Politik und Wirtschaft. Von der sanften Macht der Verbraucheröffentlichkeit“, Online-Paper zur Tagung „Politisierter Konsum – konsumierte Politik“, 03.-04.06.05 in Gießen, www.politik-konsum.de/pdf/verbraucheroeffentlichkeit.pdf, 21.06.2006.

- Belz, Frank-Martin/Bilharz, Michael: Nachhaltiger Konsum. Zentrale Herausforderung für moderne Verbraucherpolitik (Reihe Consumer Science, Diskussionsbeitrag Nr.1), Freising Oktober 2005.
- Bentele, Günter: Politische Öffentlichkeitsarbeit, in: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, Wiesbaden 1998, S. 124-145.
- Beyerle, Matthias: Staatstheorie und Autopoiesis. Über die Auflösung der modernen Staatsidee im nachmodernen Denken durch die Theorie autopoietischer Systeme und der Entwurf eines nachmodernen Staatskonzeptes, Frankfurt a.M 1994.
- Bieber, Christoph/Lamla, Jörn: „Das Netz der Konsumenten. Innovationschancen der Verbraucherbewegung im Internet“, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Jg. 18, Nr. 4, 2005, S. 65-77.
- Blumenthal, Julia von: „Governance – eine kritische Zwischenbilanz“, in: ZPol, Jg. 15, Nr. 4, 2005, S. 1149-1180.
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft: Aktionsplan Verbraucherschutz der Bundesregierung, Berlin 2003.
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft: Verbraucherpolitischer Bericht der Bundesregierung 2004, Berlin 2004.
- Dahme, Heinz-Jürgen/Grunow, Dieter: „Implementation persuasiver Programme“, in: Mayntz, Renate (Hrsg.): Implementation politischer Programme II, Opladen 1983, S. 117-141.
- Dienel, Hans-Liudger u.a.: Politische Regulierungsformen. Government, Governance und Netzwerkstrukturen auf der globalen, europäischen und nationalen Ebene, Düsseldorf 2001.
- Druwe, Ulrich: „Rekonstruktion der ‚Theorie der Autopoiese‘ als Gesellschafts- und Steuerungsmodell“, in: Görlitz, Axel (Hrsg.): Politische Steuerung sozialer Systeme, Pfaffenweiler 1989, S. 35-58.
- Echt gerecht. Clever kaufen (Hrsg.): „Bauen, Wohnen, Haushalt und Energie“. www.echtgerecht.de/bauen.html, 22.02.2006.
- Echt gerecht. Clever kaufen (Hrsg.): „Die Einladung“, www.echtgerecht.de/einladung.html, 22.02.2006.
- Echt gerecht. Clever kaufen (Hrsg.): „Lebensmittel und Ernährung“, www.echtgerecht.de/lebensmittel.html, 22.02.2006.
- Echt gerecht. Clever kaufen (Hrsg.): „Mitmachen“, www.echtgerecht.de/expertenrat.html, 22.02.2006.

- Echt gerecht. Clever kaufen (Hrsg.): „Presse“, [www.echtgerecht.de/789.html?&tx_ttnews\[tt_news\]=6&tx_ttnews\[backPid\]=791&cHash=89ebcf4249](http://www.echtgerecht.de/789.html?&tx_ttnews[tt_news]=6&tx_ttnews[backPid]=791&cHash=89ebcf4249), 22.02.2006.
- Echt gerecht. Clever kaufen (Hrsg.): „Reisen, Mobilität und Geldanlagen“, www.echtgerecht.de/reisen.html, 22.02.2006.
- Echt gerecht. Clever kaufen (Hrsg.): „Textilien, Bekleidung und Spielzeug“, www.echtgerecht.de/textilien.html, 22.02.2006.
- Fair Feels Good (Hrsg.): „Marktforschung“, www.fair-feels-good.de/fairfeelsgood.php/cat/49/title/Marktforschung, 02.03.2007.
- Gabriel, Yiannis/Lang, Tim: *The unmanageable consumer*, London 2006.
- Görlitz, Axel/Burth, Hans-Peter: *Politische Steuerung*, Opladen 1998.
- Grankvist, Gunne u.a.: „The Impact of Environmental Labelling on Consumer Preference. Negative vs. Positive Labels“, in: *Journal of Consumer Policy*, Jg. 27, Nr. 2, 2004, S. 213-230.
- Jenkins, Rhys u.a. (Hrsg.): *Corporate Responsibility and Ethical Trade. Codes of Conduct in the Global Economy*, London 2002.
- Jordan, Andrew u.a.: „Consumer Responsibility-Taking and Eco-Labeling Schemes in Europe“, in: Micheletti, Michele u.a. (Hrsg.): *Politics, Products and Markets*, New Brunswick/London 2004, S. 161-180.
- Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung: „Agenda 21“, Rio de Janeiro Juni 1992, www.un.org/Depts/german/conf/agenda21/agenda_21.pdf, 21.06.06.
- Lahusen, Christian: „Transnationale Kampagnen sozialer Bewegungen. Grundzüge eine Typologie“, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Jg. 15, Nr. 1, 2002, S. 40-46.
- Lange, Stefan/Braun, Dietmar: *Politische Steuerung zwischen System und Akteur*, Opladen 2000.
- Messner, Dirk: *Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung*, Köln 1998.
- Meyer, Thomas: *Die Inszenierung des Scheins. Voraussetzungen und Folgen symbolischer Politik*, Frankfurt a.M. 1992.
- Micheletti, Michele: *Political virtue and shopping. Individuals, consumerism, and collective action*, New York 2003.
- Micheletti, Michele u.a. (Hrsg.): *Politics, Products and Markets. Exploring Political Consumerism Past and Present*, New Brunswick/London 2004.

- Müller, Edda: „Grundlinien einer modernen Verbraucherpolitik“, in: APuZ, B 24, 2001, S. 6-15.
- Müller, Edda: „Vom Verbraucherschutz zur Verbraucherpolitik“, März 2004, library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01944.pdf, 21.06.06.
- Musiolek, Bettina: „Die Debatte um Verhaltenskodex und unabhängiges Monitoring. Eine kritische Zwischenbilanz“, in: dies. (Hrsg.): *Gezähmte Modemultis*, Frankfurt a.M./Wien 1999, S. 146-176.
- Rat für nachhaltige Entwicklung: *Der nachhaltige Warenkorb. Resumée zur Testphase des nachhaltigen Warenkorbs mit Empfehlungen des imug-Instituts an den Rat für nachhaltige Entwicklung*, Hannover/Berlin 2002.
- Reisch, Lucia A.: „Strategische Grundsätze und Leitbilder einer neuen Verbraucherpolitik“. Diskussionspapier des Wissenschaftlichen Beirats für Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMVEL, Stuttgart-Hohenheim/Berlin 2002.
- Reisch, Lucia A.: „Neuer Wein oder nur neue Schläuche? Zur Wiederentdeckung der Verbraucherpolitik“, in: *Sozialer Fortschritt*, Jg. 51, Nr. 11, 2002, S. 292-296.
- Scammell, Margaret: *The Internet and Civic Engagement. The Age of the Citizen Consumer*, in: *Political Communication*, Jg. 17, Nr. 4, 2000, S. 351-355.
- Scharpf, Fritz: *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen 2000.
- Schrader, Ulf: „Überwindung von Marktversagen durch Öko-Label: das Beispiel des Bio-Siegels für Lebensmittel“, in: *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung*, Jg. 15/16, Nr. 2, 2003-2004, S. 198-212.
- Seehofer, Horst: „Rede des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz im Rahmen der Aussprache zur Regierungserklärung der Bundeskanzlerin vor dem Deutschen Bundestag am 1. Dezember 2005 in Berlin“, www.bundesregierung.de/Reden-Interviews/Bulletin-12486.929204/bulletin/Rede-des-Bundesministers-fuer-.htm, 21.06.2006.
- Snow, David A./Benford, Robert D.: „Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization“, in: Klandermans, Bert u.a. (Hrsg.): *From structure to Action: Social Movement Participation Across Cultures*. Greenwich, Conn. 1988, S. 197-217.
- Stolle, Dietlind u.a.: „Zwischen Markt und Zivilgesellschaft. Politischer Konsum als bürgerliches Engagement“, in: Gosewinkel, Dieter u.a.

- (Hrsg.): Zivilgesellschaft – national und transnational, Berlin 2004, S. 151-171.
- Teubner, Gunter/Willke, Helmut: „Kontext und Autonomie. Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht“, in: ZfRsoz, Jg. 5, Nr. 1, 1984, S. 4-35.
- Verbraucher Initiative e.V.: „Fairer Handel: Stetiges Wachstum“. www.fair-feels-good.de/fairer-handel.php/cat/49/title/Marktforschung, 17.07.2007.
- Zürn, Michael: Regieren jenseits des Nationalstaats. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt a.M. 1998.

