



## Hintergrundpapier

Nachhaltige öffentliche Beschaffung von nachhaltigem, entwaldungsfreiem Palmöl – Mehr Verbindlichkeit und Wirkung!

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Einführung .....</b>	<b>7</b>
<b>1.1. Palmöl-Konsum mit verheerenden Folgen .....</b>	<b>7</b>
<b>1.2. Nachhaltig zertifiziertes Palmöl als Teil der Lösung .....</b>	<b>7</b>
<b>1.3. Freiwillige Umstellung des Marktes auf nachhaltiges Palmöl .....</b>	<b>8</b>
<b>1.4. Der Einfluss der öffentlichen Beschaffung .....</b>	<b>8</b>
<b>1.5. Der rechtliche Rahmen .....</b>	<b>11</b>
<b>2. Status Quo der öffentlichen Beschaffung nachhaltiger palmöhlhaltiger Produkte ...</b>	<b>12</b>
<b>2.1. Deutschland.....</b>	<b>12</b>
2.1.1 Beispiel 1: Kompass Nachhaltigkeit .....	12
2.1.2 Beispiel 2: Hessischer Leitfaden zur öffentlichen Beschaffung von Reinigungsmitteln .....	12
2.1.3 Beispiel 3: Beschaffung von Schulverpflegung in Berlin .....	13
2.1.4 Beispiel 4: Praxisleitfaden für eine sozial verantwortliche Beschaffung von Lebensmitteln .....	13
2.1.5 Beispiel 5: Öffentliche Beschaffung in Thüringer Kommunen .....	13
2.1.6 Beispiel 6: Analyse eines Studierendenwerks .....	13
2.1.7 Beispiel 7: Pilotkommunen für eine nachhaltige Beschaffung von Palmöl .....	14
2.1.8 Beispiel 8: Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit und AVV Klima auf Bundesebene .....	15
<b>2.2. Europäische Union und Beispiele aus den Mitgliedsstaaten .....</b>	<b>17</b>
<b>3. Fallbeispiele zur öffentlichen Beschaffung anderer (sub-)tropischer Rohstoffe .....</b>	<b>21</b>
<b>3.1. Holz .....</b>	<b>21</b>
3.1.1. Regelungen auf EU-Ebene .....	21
3.1.2. Regelungen auf Bundesebene .....	23
Negativbeispiel der Beschaffung: Gorch Fock .....	23
3.1.3. Regelungen auf Länderebene .....	23
3.1.4. Regelungen auf kommunaler Ebene .....	24
Fallbeispiel Berlin .....	24
<b>3.2. Kaffee .....</b>	<b>24</b>
3.2.1. Regelungen auf EU-Ebene .....	24
3.2.2. Regelungen auf Bundesebene .....	25
3.2.3. Regelungen auf Landesebene .....	25
Fallbeispiele Niedersachsen und Bremen .....	25

3.2.4. Regelungen auf kommunaler Ebene .....	25
Fallbeispiele zur Einführung einer Negativliste.....	26
<b>3.3. Fazit.....</b>	<b>27</b>
<b>4. Hürden bei der Integration von Nachhaltigkeitsanforderungen in der Beschaffungspraxis .....</b>	<b>27</b>
<b>4.1. Geringes Fachwissen zu Nachhaltigkeitsproblemen .....</b>	<b>28</b>
<b>4.2. Zweifel zur Rechtssicherheit .....</b>	<b>28</b>
<b>4.3. Mangel an Ressourcen und Hilfestellung .....</b>	<b>28</b>
<b>4.4. Föderale Struktur und heterogene Ansätze zur Nachhaltigkeit .....</b>	<b>28</b>
<b>4.5. Fehlende Verbindlichkeit und fehlende Fortschrittsmessung .....</b>	<b>29</b>
<b>4.6. Angenommene Mehrkosten .....</b>	<b>29</b>
<b>4.7. Verfügbarkeit zertifizierter Produkte .....</b>	<b>30</b>
<b>4.8. Fazit.....</b>	<b>30</b>
<b>5. Schwächen der Umsetzung bei Zertifizierungssystemen und Ansatz eines wirkungsorientierten Kriterienkatalogs für die öffentliche Beschaffung .....</b>	<b>30</b>
<b>5.1. Problemfelder der Umsetzung und Wirkung von Zertifizierungssystemen .....</b>	<b>31</b>
<b>5.2. Kriterien der Bundesregierung für die Einordnung glaubwürdiger Siegel .....</b>	<b>32</b>
<b>5.3. Vergaberechtliche Einordnung der Kriterien für glaubwürdige Siegel .....</b>	<b>33</b>
<b>5.4. Ziel eines wirkungsorientierten Kriterienkatalogs .....</b>	<b>35</b>
<b>5.5. Fazit.....</b>	<b>35</b>
<b>6. Anhänge .....</b>	<b>37</b>
<b>6.1. Anhang 1: Notizen der aus dem Stakeholder-Workshop .....</b>	<b>37</b>
<b>6.2 Anhang 2: Übersicht der Regelungen der Bundesländer zu Holz- und Kaffee.....</b>	<b>40</b>
<b>6.3 Anhang 3: Beispiele zu den Problemfeldern von Zertifizierungen.....</b>	<b>46</b>
6.3.1 Unternehmensdominierte Governance – Interessenkonflikte und viel „träge Masse“ .....	46
6.3.2 Unzureichende Anforderungen und die Überforderung kleiner Produzenten .....	48
6.3.3 Beschränkte Wirksamkeit von Audits sowie schwache Anreize und Sanktionen .....	50
<b>7. Literaturverzeichnis .....</b>	<b>52</b>

## Zusammenfassung

Es gab ein klares Ziel zu Palmöl auf dem deutschen Markt, das laut Amsterdam Erklärung bis 2020 erreicht werden sollte, jedoch verfehlt wurde: Palmöl darf nur noch aus nachhaltigem, entwaldungsfreiem Anbau bezogen werden, um Klimakrise, Artensterben und Menschenrechtsverbrechen entgegenzuwirken. Importauflagen und umwelt- und menschenrechtsbezogene Sorgfaltspflichten und Nachweise zur Herkunftsplantage des Palmöls sowie anderer Rohstoffe werden aktuell von der EU eingeführt, doch sie betreffen nur Teile des Palmölmarktes. Importierte Fertigprodukte und die zahlreichen Derivate des Palmöles sind von der Verordnung gegen importierte Entwaldung nicht betroffen. Die allgemeinen Sorgfaltspflichten gelten zudem nur für große Unternehmen mit vielen Mitarbeiter\*innen. Die öffentliche Beschaffung kann daher noch einen wichtigen Beitrag zur Umstellung des Marktes auf Mindeststandards leisten. Darüber hinaus kann sie Vorreiter für die Etablierung strengerer Zertifizierungen werden, wie zu fair gehandeltem Palmöl oder Bio-Palmöl. In Deutschland sind bislang nur wenige Vorreiterkommunen zu Palmöl aus nachhaltig zertifiziertem Anbau aktiv. In der EU und den USA sind nur wenige positive Beschaffungsbeispiele öffentlich verfügbar, jedoch existieren auch hier Initiativen und Maßnahmen seitens der Regierungen, um die nachhaltige öffentliche Beschaffung voranzubringen.

Die öffentliche Beschaffung hat das Potenzial, bisher inaktive Unternehmen durch verpflichtende Vergabekriterien zum Umstieg auf nachhaltig zertifiziertes Palmöl zu bewegen. Ihr Beschaffungsvolumen umfasst über alle Produkte und Dienstleistungen hinweg bis zu 500 Mrd. Euro – detaillierte Zahlen zum jährlichen Auftragsvolumen und beschafften Gütern und Dienstleistungen der öffentlichen Hand existieren nicht, weil die bundesweite öffentliche Beschaffung bislang nicht systematisch statistisch erfasst wird. Der öffentliche Sektor in Deutschland hat jedoch mit etwa 11 bis 20 Prozent einen immensen Anteil am Bruttoinlandsprodukt, so dass die gezielte Nachfrage der öffentlichen Hand nach nachhaltigen Produkten einen wichtigen Impuls für eine nachhaltigere Wirtschaftsweise darstellen könnte, wenn er genutzt würde. Die Untersuchung des Stands der Beschaffungen von palmölbasierten Produkten zeigt auf, dass zertifiziert nachhaltiges Palmöl bisher mit großer Mehrheit nur unbewusst im Einkaufskorb der öffentlichen Hand landet. Dies lässt sich auf Bestrebungen einiger Kantinen, den Bio-Anteil zu erhöhen, oder Nutzung des Blauen Engels oder des EU-Ecolabels für Wasch-, Pflege- und Reinigungsprodukte zurückführen. Die in 2020 veröffentlichten Leitlinien der Bundesregierung zur Förderung von entwaldungsfreien Lieferketten von Agrarrohstoffen erkannten an, dass ein verstärktes Augenmerk auf die Rolle der nachhaltigen Beschaffung gelegt werden muss.

Auf Bundesebene wurde mit dem Maßnahmenprogramm „Nachhaltigkeit 2021“ ein erster planerischer Schritt gegangen, um Ziele zu 100% nachhaltig zertifiziertem Palmöl in Kantinen, Wasch- und Reinigungsprodukten sowie im Catering von Bundesbehörden vorzuschreiben. Diese Absichten gilt es nun in verbindliche Regelungen zu überführen sowie mit klaren Zielen zur Anhebung der Anforderungen an einen verantwortungsvollen Anbau zu versehen, so dass Hersteller- und Dienstleistungsunternehmen eine bessere Orientierung für die weitere Entwicklung der öffentlichen Nachfrage erhalten. Dabei sollte ausgehend von Minimumstandards wie dem RSPO auch eine Nachfrage nach ökologischen und fairen Anbauzertifizierungen erfolgen (z.B. EU Bio, Naturland Fair, Fair for Life) und sich entsprechend auch in klaren Beschaffungsquoten und Definitionen niederschlagen. Die im Herbst 2021 eingeführten Regelung zur klimafreundlichen Beschaffung auf Bundesebene, welche eine Negativliste zum Ausschluss klimaschädlicher Produkte und Rohstoffe enthält, sollte hinsichtlich des Ausschlusses von Produkten mit nicht-zertifiziertem Palmöl, ergänzt werden. Dies wäre ein konsequenter Schritt, um dem verfehlten Ziel zur Erreichung von 100% zertifiziertem Palmöl bis 2020 auf dem deutschen Markt entschlossen zu begegnen und bisherige politische Versäumnisse zu korrigieren. Zudem sieht die neu gewählte Bundesregierung für ihr Wirken bis 2025 vor, dass Mindestquoten für nachhaltige Produkte festgelegt werden, über die strengere Anbauzertifizierungen als der RSPO unterstützt und vorangetrieben werden könnten.

Die im Koalitionsvertrag 2021-2025 angekündigten Reformen der öffentlichen Beschaffung hinsichtlich Digitalisierung, Nachhaltigkeit sowie einer besseren Koordination der föderalen Akteure, konnten dabei in der Recherche als notwendige Schritte bestätigt werden. Aufgrund diverser struktureller Hemmnisse kommt es in Deutschland aktuell nicht zur flächendeckenden Umsetzung freiwilliger oder verpflichtender Beschaffungsvorgaben, wie z.B. der Kernarbeitsnormen der Internationale Arbeitsorganisation (ILO) einiger Bundesländer oder der punktuell in den rund 11.000 bundesweiten Kommunen geforderten nachhaltigen, fairen Beschaffung von Produkten, wie Kaffee und Holz. Diverse Probleme tun sich in der Beschaffungspraxis auf, wenn es darum geht nachhaltiger zu beschaffen und dies konsequent zu verfolgen. Es zeigt sich ein Zusammenspiel regulativer und umsetzungsspezifischer Hürden zur nachhaltigen Beschaffung und Missständen bei Zertifizierungssystemen, die in Kombination eine verminderte Umsetzung und Wirkung nachhaltiger Einkaufspraktiken in der öffentlichen Beschaffung nach sich zieht (s. Abb. 1). Daher ist es notwendig, mit einem Bündel an Verbesserungsmaßnahmen an verschiedenen Stellen anzusetzen. Die Landesebenen und kommunalen Akteure sollten durch geeignete Maßnahmen und Regularien bei der Weiterentwicklung ihrer Beschaffungsziele und Umsetzungsstrukturen unterstützt werden. Dazu müssen Mechanismen und IT-Strukturen geschaffen werden, deren proaktiven Beitrag und Engagement zur Zielsetzung, Umsetzung und Kontrolle zu ermöglichen und zu fördern.

Grundlegende rechtliche Sicherheit im Zusammenhang mit der Forderung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der Herstellung von Produkten ist heute schon gegeben, doch bei der Bewertung und Auswahl von wirksamen bzw. glaubwürdigen Zertifizierungen gibt es noch erheblichen Aufholbedarf. Weil die Wirkung vieler Zertifizierungsmaßnahmen empirisch nicht nachweisbar ist oder sogar teilweise in Frage gestellt werden muss, wird empfohlen, künftige Kriterien zur nachhaltigen Beschaffung von Palmöl und anderer kritischer Rohstoffen v.a. auf Gesichtspunkte der effektiven Umsetzung und Einhaltung von Nachhaltigkeitsanforderungen auszurichten. Der Fokus sollte also auf einem wirkungsorientierten Kriterienkatalog liegen, um sich neben der Ebene der angestrebten Anbaupraktiken und Arbeitsbedingungen viel stärker mit deren Einhaltung und der dazu notwendigen Anreizstrukturen zu befassen. Ein solcher Kriterienkatalog sollte den Zertifizierungssystemen und Unternehmen mitgeteilt werden und unter Angabe von Übergangsfristen verbindlich in der Beschaffung etabliert werden. Es ist problematisch, dass sich Beschaffer\*innen aktuell häufig auf umstrittene Zertifizierungen als Nachweismethode in der Lieferkette stützen müssen. Das Vergaberecht forciert dabei die Nutzung von Zertifizierungssystemen, ohne jedoch fundierte Qualitätsstandards für wirksame Systeme festzuschreiben.

Anhand anderer nachhaltig beschaffter Rohstoffe bzw. Produkte wie Holz und Kaffee wird deutlich, dass bisherige Maßnahmen zur nachhaltigen Beschaffung nicht effektiv genug sind, um eine flächendeckende nachhaltige, entwaldungsfreie Beschaffung sicherzustellen. Jedoch sind vorhandene Hürden überwindbar: Ein Kriterienkatalog zu wichtigen umsetzungsrelevanten Aktivitäten von Zertifizierungen kann von der öffentlichen Hand dazu genutzt werden, Zertifizierungen zur Weiterentwicklung und Verbesserung ihrer Wirkung zu bewegen. Diese Kriterien können zur Aktualisierung des Vergaberechtes schließlich herangezogen werden. Zusammen mit ergänzenden Unterstützungsmaßnahmen kann eine Stärkung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung bewirkt- und eine konsequente Beschaffung 100% nachhaltiger, entwaldungsfreier Palmöl-Produkte erreicht werden.

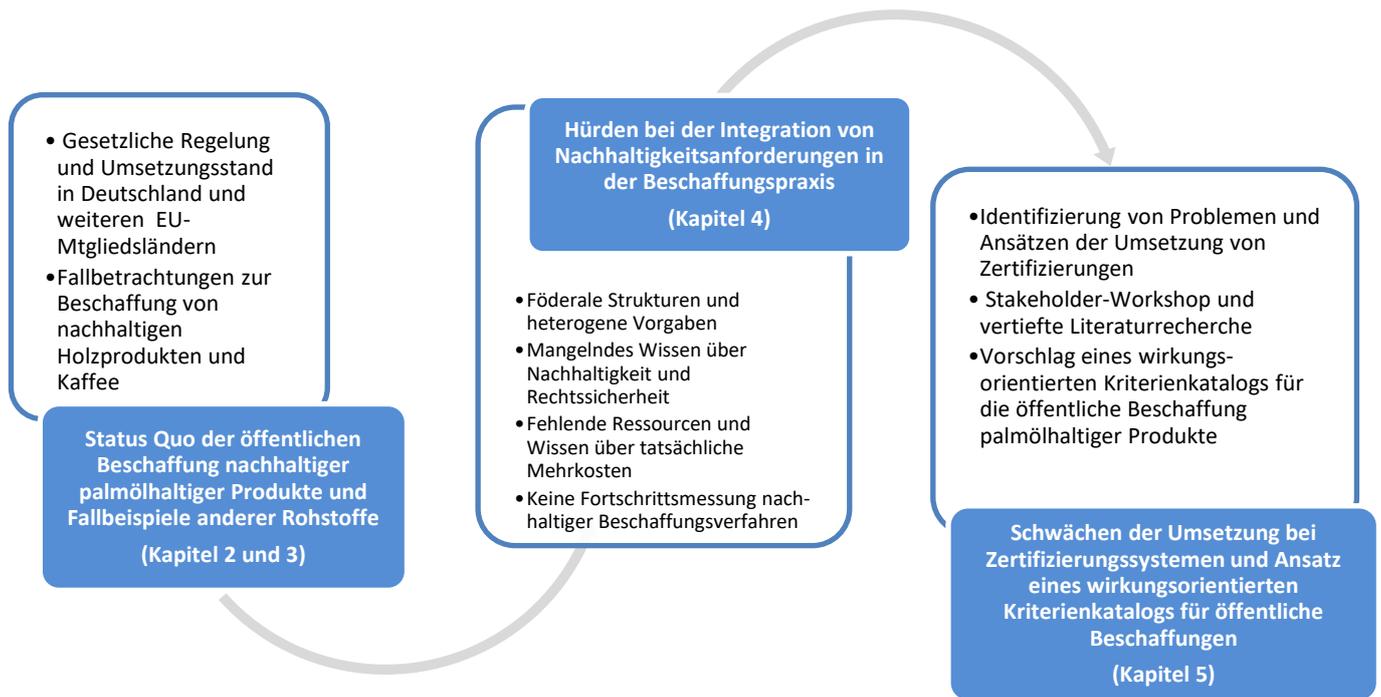


Abbildung 1: Übersicht der Kapitelinhalte – Zusammenspiel regulatoriver Hürden zur nachhaltigen Beschaffung und Missständen bei Zertifizierungssystemen, die in Kombination eine verminderte Umsetzung und Wirkung nachhaltiger Einkaufspraktiken in der öffentlichen Beschaffung nach sich zieht.

## 1. Einführung

### 1.1. Palmöl-Konsum mit verheerenden Folgen

Palmöl ist heute in einer Vielzahl von Produkten enthalten. Durch die stetig steigende Nachfrage hat sich die Anbaufläche für Ölpalmen seit 1990 mehr als verdreifacht<sup>1</sup>. Dies geschah in der Regel auf Kosten artenreicher Regenwälder entlang des Äquators. Palmöl ist damit ein wesentlicher Treiber für den Klimawandel und das globale Artensterben.

Der Rückgang von rund 400 Tierarten wird direkt mit dem Anbau von Ölpalmen in Verbindung gebracht, von denen 193 als gefährdet, stark gefährdet oder vom Aussterben bedroht gelten<sup>2</sup>. So sind für den starken Rückgang der Orang-Utan-Population auf Borneo vor allem die Waldrodungen zum Anlegen industrieller Plantagen und die Wilderei verantwortlich. Mehr als 100.000 Tiere sind zwischen 1999 und 2015 verschwunden<sup>3</sup>. Schließlich wurden 60 % der artenreichen Regenwälder des malaysischen Teils Borneos zwischen 1973 und 2015 nachweislich für den Ölpalmanbau gerodet.<sup>4</sup>

Der konventionelle Ölpalmanbau verursacht allerdings nicht nur Umweltprobleme. Die lokale Bevölkerung und Wanderarbeiter\*innen können sich häufig nicht gegen prekäre Arbeits- und Lebensbedingungen wehren – ihnen wird durch Landraub und Vertreibung teils gewaltsam die Lebensgrundlage genommen<sup>5</sup>, vielfach kommt es zu zwangsarbeitsähnlichen Zuständen und es werden weitere Menschenrechte missachtet<sup>6</sup>.

### 1.2. Nachhaltig zertifiziertes Palmöl als Teil der Lösung

Der Bezug von Palmöl ausschließlich aus nachhaltig zertifiziertem Anbau wird von der Bundesregierung als Möglichkeit bzw. Mittel vorgesehen, mithilfe der öffentliche Beschaffer\*innen sicherstellen zu können, dass für die Produktion des Palmöls keine neuen Waldrodungen stattfanden. Denn Zertifizierungen für nachhaltiges Palmöl verbieten

gemäß ihrer Standarddokumente neue Rodungen wertvoller Wälder und Ökosysteme mit hohem Biodiversitätswert und großer Bedeutung für die Speicherung von Treibhausgasen in Form von Biomasse. Der Runde Tisch für Nachhaltiges Palmöl (RSPO) schließt dazu z.B. Plantagen mit Rodungen wertvoller Ökosysteme nach dem Stichdatum – 15. November 2018 – von der Zertifizierung und damit vom „nachhaltigen Handel“ aus (s. RSPO Principle and Criteria 7.12). Neue Plantagen dürfen lediglich dort entstehen, wo stark degradierte Flächen umgewandelt werden oder andere landwirtschaftliche Kulturen standen, für die seit 2018 keine wertvollen Ökosysteme zerstört wurden. Zudem fordern die Zertifizierungsrichtlinien, dass auf bestehenden Plantagen grundlegende Menschenrechte sowie weiterführende Umwelt- und Sozialauflagen eingehalten werden. Zertifizierungen sollten als ein Baustein im Kampf gegen Regenwaldzerstörung und Menschenrechtsverletzungen betrachtet werden. Denn sie können die Rückverfolgbarkeit des Palmöls bis zu den Lieferanten unterstützen, Anbaubedingungen beeinflussen und gegebenenfalls den Erhalt verbliebener Ökosysteme fördern.

Zweifellos weisen die verschiedenen Zertifizierungssysteme jedoch noch Schwachstellen bezüglich der konsequenten Umsetzung der Regeln seitens der Plantagen auf<sup>7</sup>. So werden beispielsweise Beschwerden über Verstöße gegen die Vorgaben des RSPO nur schleppend vom RSPO bearbeitet und kaum Wiedergutmachungen umgesetzt<sup>1</sup>. Zudem wird der temporäre Entzug der Zertifizierung kritisiert, nachdem Unternehmen sehr zügig die entzogene Zertifizierung wieder erteilt worden war. Seitens der Zertifizierungen besteht zudem keine Haftung für Verstöße der zertifizierten Plantagen gegenüber den Unternehmen in der nachfolgenden Lieferkette, die diese Systeme jedoch als Nachweis nachhaltigen Anbaus nutzen. Um die Wirksamkeit der Zertifizierungssysteme in Bezug auf die Verbesserung der Anbaupraktiken und den Erhalt wichtiger Ökosysteme weiter zu erhöhen, müssen deshalb dringend Neuerungen eingeführt und möglichst gesetzliche Qualitätsstandards für

<sup>1</sup> Greenpeace (2021): Destruction: Certified

Zertifizierungen geschaffen werden. Im Zuge dessen muss der Effekt der Zertifizierungen künftig systematisch und dabei möglichst kostensparsam und einheitlich gemessen werden. Positive Wirkungen müssen nachvollziehbar gegenüber den Verbraucher\*innen belegt werden, um Zertifizierungen als Hilfsmittel für eine nachhaltige Entwicklung zu stärken.

### 1.3. Freiwillige Umstellung des Marktes auf nachhaltiges Palmöl

Marktdaten aus dem Jahr 2019 legen nahe, dass Deutschland etwa 1,26 Mio. Tonnen Palm(kern)öl jährlich durch inländischen Konsum verbraucht<sup>8</sup>. Zudem wurden 2019 rund 590.000 t Palmöl und Palmkernöl als Bestandteil eines Zwischen- oder Endproduktes aus Deutschland exportiert. Palmöl wird heute in einer Vielzahl von Produkten verarbeitet, darunter Lebensmittel, Wasch-, Pflege- und Reinigungsmittel, Kosmetikprodukte, Chemieprodukte, Futtermittel und zahlreiche weitere Produkte (Tabelle 1). Etwa 58 % des in Deutschland verbrauchten Palmöls werden allerdings energetisch genutzt, vorwiegend als Bestandteil des Agrodiesels.

Um den Regenwaldschutz und damit den Klimaschutz voranzutreiben, hatte die Bundesregierung sich das Ziel gesetzt, bis 2020 ausschließlich nachhaltig zertifiziertes und damit entwaldungsfreies Palmöl auf dem deutschen Markt sicherzustellen<sup>9</sup>. Der Appell an Unternehmen zur freiwilligen Umstellung hat jedoch nicht zur Erreichung des ausgegebenen Ziels geführt. So waren in Deutschland 2019 erst rund 60 % bzw. 63 % des Palm- bzw. Palmkernölverbrauchs nachhaltig zertifiziert – exklusive des energetischen Sektors, in dem eine Nachhaltigkeitszertifizierung bereits verpflichtend ist<sup>8</sup>. Insgesamt belief sich der nachhaltige Anteil am deutschen Palmölkonsum im Jahr 2019 auf 83 %. Dieser hat sich gegenüber dem Jahr 2017 um 5 % gesteigert und beträgt aktuell 1.044 Mio. t<sup>8</sup>.

Bisherige Erfolge bei der Umstellung auf nachhaltiges Palmöl sind also außerhalb der energetischen Nutzung auf das freiwillige Engagement proaktiver Unternehmen zurückzuführen. Denn eine gesetzliche Regulierung ist noch nicht eingeführt worden und Verbraucher\*innen sind bisher zu wenig für

den Einkauf nachhaltig zertifizierten Palmöls sensibilisiert. Die öffentliche Hand hat jedoch die Möglichkeit, Palmöl aus unsicheren Quellen verpflichtend über eine nachhaltige Beschaffung vom Einkauf und damit vom Produktsortiment der Hersteller\*innen auszuschließen. Dazu müssen verbindliche Ausschlusskriterien zu nicht-nachhaltigem Palmöl in die Vergabeunterlagen aufgenommen werden. Je mehr Akteur\*innen aus dem öffentlichen Sektor an einem Strang ziehen, desto höher wird der Handlungsdruck bei Herstellern, künftig ausschließlich Produkte mit nachhaltig zertifiziertem Palmöl zu nutzen oder alternative Rohstoffe zu verwenden.

### 1.4. Der Einfluss der öffentlichen Beschaffung

Von der Zivilgesellschaft, aber auch von einigen Unternehmen wird kritisiert, dass der öffentliche Sektor nachhaltiges Palmöl oder andere nachhaltige Agrarrohstoffe in seiner Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen bisher nicht aktiv genug berücksichtigt. Dabei hat die öffentliche Beschaffung das Potenzial, bisher inaktive Unternehmen durch verpflichtende Vergabekriterien zum Umstieg auf nachhaltiges Palmöl zu bewegen. Ihr Beschaffungsvolumen umfasst bis zu 500 Mrd. Euro (219)<sup>10</sup> – detaillierte Zahlen zum jährlichen Auftragsvolumen der öffentlichen Hand existieren nicht, weil die öffentliche Beschaffung bislang nicht systematisch statistisch erfasst wird. Der öffentliche Sektor in Deutschland hat schließlich mit etwa 11 bis 20 Prozent einen immensen Anteil am Bruttoinlandprodukt<sup>11,12</sup>. Die in 2020 veröffentlichten Leitlinien der Bundesregierung zur Förderung von entwaldungsfreien Lieferketten von Agrarrohstoffen<sup>13</sup> zeigen auf, dass ein verstärktes Augenmerk auf die Rolle der öffentlichen Beschaffung gelegt werden soll. So soll künftig geprüft werden, wie die Beschaffungspolitik auf zertifizierte Agrarprodukte erweitert werden kann. Neben informativen Hilfestellungen, wie z.B. einem Leitfaden für Beschaffung von entwaldungsfreien Agrarerzeugnissen, wird auch eine stärkere Sensibilisierung der Beschaffungsverantwortlichen angestrebt. Des Weiteren werden auch weitere „Förderoptionen“ in Erwägung gezogen, die jedoch nicht näher beschrieben werden<sup>13</sup>.

Da die Kommunen im Vergleich zu den Ländern und dem Bund den überwiegenden Anteil des öffentlichen Beschaffungswesens leisten<sup>14</sup>, können sie besonders als Innovationstreiber aktiv werden. Ein nachhaltiges öffentliches Beschaffungswesen hat das Potenzial, als politisches Instrument die kommunale Entwicklungszusammenarbeit weiterzuentwickeln und dabei unter anderem auch zur Erfüllung der Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals*, SDGs) der Vereinten Nationen, insbesondere des SDG 12 zu nachhaltigem Konsum und nachhaltiger Produktion, beizutragen. Die Bonner Erklärung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 16.10.2018 betonte dazu, dass die Umsetzung der Agenda 2030 der UN „*das gemeinsame Engagement von Bund, Ländern und Kommunen erfordert*“ und hob die Rolle guter Verwaltung zur Erreichung der SDGs hervor. Kommunen sind damit wichtige Akteure (inter-)nationaler Strategien, aber zugleich nahe an den Bürger\*innen und tragen deshalb die Verantwortung, mit positivem Beispiel voranzuschreiten und Bürger\*innen für den nachhaltigen Konsum zu sensibilisieren.

Während Deutschland durch seinen inländischen Konsum immerhin rund 2 % der Weltproduktion an Palm(kern)öl verbraucht, bleibt der Anteil, den der öffentliche Sektor am deutschen Palmölkonsum einnimmt, bis dato unbekannt. Bundes- oder Länderstatistiken zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung und den jeweiligen Produkt- und Zertifizierungsdetails werden bisher nicht erhoben. Eine detaillierte Erfassung solcher Produktdaten plant das federführende Ministerium (BMWi) auch im Rahmen der 2020 gestarteten neuen Vergabestatistik nicht<sup>15</sup>. Umso wichtiger ist es, den Ausschluss nicht-zertifizierten Palmöls systematisch und wirksam in der öffentlichen Beschaffung auf Bundes-, Länder und Kommunalebene zu verankern. Ein Risikomanagement der Wertschöpfungsketten ist auch für Kommunen zunehmend von Bedeutung. Denn gegen eine mögliche Verwicklung in Menschenrechtsverletzungen oder Umweltzerstörung sollte aus Sicht der Bürger\*innen verstärkt mithilfe eines Lieferkettengesetzes vorgegangen werden: 75 % der Bevölkerung unterstützen das geplante Lieferkettengesetz laut einer repräsentativen Umfrage von Infratest dimap<sup>16</sup>. Gleichzeitig

engagiert sich auch eine große Zahl von 45 Kommunen aus ganz Deutschland selbst aktiv für ein strenges Lieferkettengesetz mit klaren Haftungsregelungen und effektiven staatliche Durchsetzungsmechanismen, um die nachhaltige öffentliche Beschaffung durch verpflichtende Sorgfaltspflichten voranzubringen und die Etablierung nachhaltiger Lieferketten zu beschleunigen<sup>17</sup>.

### Keine Zeit mehr zu verlieren

Lange haben die Menschen in der westlichen Welt von **den Rohstoffimporten aus den Tropen** profitiert und Waldrodungen mitverursacht. Angesichts des Klimawandels und Artensterbens ist ein Engagement Europas für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung der Tropenländer und für den Schutz der Regenwälder unumgänglich. Deutschland muss für seine Rohstoffeinkäufe und Konsummuster Verantwortung übernehmen – mit gesetzlichen Maßnahmen, die nachhaltige entwaldungsfreie Lieferketten schnell und effektiv etablieren. Die öffentliche Beschaffung muss dabei einen Beitrag leisten, indem sie den bevorzugten Einkauf hin zu immer nachhaltiger gewonnenen Rohstoffen und Waren anregt und die Anforderungen dabei schrittweise anhebt.

Tabelle 1: Produktgruppen und Beispielprodukte, die Palmöl enthalten können (Meo Carbon Solutions, 2018).

Produktgruppen	Beispielprodukte
<b>Lebensmittel</b>	
Aufstriche	Haushaltsmargarine, Flüssige Margarine, Bratfette, Frittierfett, Brotaufstriche
Süßwaren	Schokoladenprodukte, Eiscreme, Bonbons, Kaugummi, Weingummi
Backwaren	Brot, Brötchen, Croissants, Kekse, Kuchen, Torten, Knabbergebäck, Croutons
Fleischprodukte	Wurstwaren, Bifi
Säuglingsnahrung	Babybrei, Babymilch
Fertigprodukte/ Fastfood	Tiefkühlware, Fertiggerichte und Instantprodukte: z.B. Tütensuppen, Brühwürfel, Pizza, Kartoffelprodukte Gulasch, Schlagrahm, Tortelloni, Hefeklöße,
Andere	Getreideerzeugnisse, z.B. Müsli, Müsliriegel, Joghurt, Marmelade, Magermilchpulver
<b>Wasch-, Pflege- und Reinigungsprodukte (WPR) sowie Kosmetik</b>	
Industrielle- und Institutionelle Reiniger	Reiniger für Gebäude, Wäscherei, Großküchen, Gesundheitswesen, Metall- und Lebensmittelindustrie
Synthetische Detergentien	Sogenannte „Syndets“, wie Toilettenseifen
Haushalts- WPR	Bodenreiniger, Waschmittel, Spülmittel, Seife, Fensterputzmittel, Duschgel, Shampoo, Spülung, Bodylotion, Handcreme
Kosmetik	Mascara, Eyeliner, Lippenstift, Foundation
<b>Chemie- und Pharmazieprodukte</b>	
Schmierstoffe	Hydrauliköle, Sägekettenöle, Prozessöle, Schmierfette, Verdickungsmittel
Kunststoff-Produkte	Lösungsmittel in Spraydosen, Stabilisator in PVC-Kunststoffen, Trennmittel in Herstellung von Flaschen, Emulgatoren, ggf zukünftige Kunststoffe
Gummiprodukte	Zusatzstoffe bei Gummi- und Laborhandschuhen, Trennmittel bei Reifenherstellung
Farben und Lacke	Innenfarben, Lacke, Ölfarben, usw.
Andere	Pflanzenschutzmittel, Synthetische Fasern, Papierbeschichtung, De-Inking von Altpapier, Hydrophobisierung von Baustoffen, E-Zigaretten (Glycerin), Klebstoffe
Pharmazeutika	Palm(kern)ölderivate als Wirkstoffe oder Rezeptur
Kerzen	Stumpenkerzen, Teelichte, Stabkerzen, usw.
<b>Mobilität und Energiegewinnung</b>	
Agrokraftstoff	Agrodiesel, hydrierte pflanzliche Öle (HVO)
Stromgewinnung	Biobrennstoff für Blockheizkraftwerk
Wärmegewinnung	Bioheizöl für private Ölheizungen
<b>Futtermittel</b>	
Haustierfuttermittel	Katzen- und Hundefutter, u.a.
Nutztierfuttermittel	Kälbermilch, Futter für Milchkühe, Hühner, u.a. (in der konventionellen Tierhaltung)

## 1.5. Der rechtliche Rahmen

Der rechtliche Rahmen für öffentliche Beschaffung in Deutschland wird auf verschiedenen Ebenen festgelegt: auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Als Mitgliedstaat der EU sind auch die dort vereinbarten Richtlinien und Verordnungen entscheidend für die deutsche Gesetzgebung zum öffentlichen Einkauf. Alle für eine Beschaffung relevanten Regeln und Vorschriften der unterschiedlichen Ebenen werden von dem Begriff des Vergaberechts umfasst.

Das europäische Vergaberecht und das geltende nationale, landesweite und kommunale Vergaberecht (Abbildung 2) ermöglichen eine Berücksichtigung unterschiedlicher ökologischer und sozialer Aspekte bei der Beschaffung<sup>18</sup>. Bereits vor Jahren hat die EU die notwendigen vergaberechtlichen Voraussetzungen zur Einbindung von Nachhaltigkeitskriterien in die öffentliche Beschaffung geschaffen – so auch zur Einbindung von Kriterien zu nachhaltigem Palmöl. Die Novellierung der EU-Vergaberichtlinie im Jahr 2014 verpflichtete die EU-Mitgliedstaaten, Nachhaltigkeitskriterien bei Vergaben als sogenannte Muss- oder Kann-Kriterien zuzulassen und die nationale Gesetzgebung entsprechend zu reformieren. Im Jahr 2016 wurde daraufhin das deutsche Vergaberecht durch eine Vergaberechtsreform angepasst. Es wurden Kann-Kriterien für mehr Nachhaltigkeit in der Vergabe festgelegt. Seitdem können ökologische und soziale Kriterien in der öffentlichen Beschaffung bedenkenlos berücksichtigt werden, da die Rechtssicherheit der nachhaltigen Beschaffung gestärkt wurde.

Die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien wurde in Deutschland als „strategische Aufgabe“ hervorgehoben<sup>19</sup>: Umwelt- und soziale Kriterien sind demnach „Grundsätze der Vergabe“ auf Bundesebene. Zentrale Grundsätze bei Vergaben sind außerdem Transparenz, Wirtschaftlichkeit, Verhältnismäßigkeit und Wettbewerb bzw. Nichtdiskriminierung. Des Weiteren heißt es: „Bei der Vergabe werden Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte [...] berücksichtigt“. Unternehmen, die gegen in der Vergabe geforderte umwelt-, sozial- oder arbeitsrechtliche Verpflichtungen verstoßen,

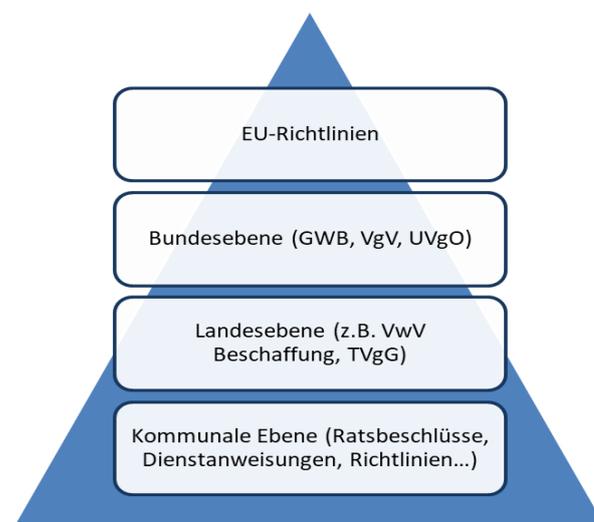


Abbildung 2: Überblick der vergaberechtlichen Anforderungen auf EU-, Bundes-, Länder- und Kommunalen Ebenen, die eine Einbindung von Nachhaltigkeitskriterien regeln.

können deshalb von der Teilnahme an einem Vergabeverfahren ausgeschlossen werden<sup>20</sup>.

Die Einhaltung von Nachhaltigkeitskriterien darf für alle Phasen der Herstellung und des Handels mit einer Ware und weltweit verlangt werden, vom Rohstoff bis zum Endprodukt bzw. zur Dienstleistung<sup>18</sup>. Solange die Anforderungen im Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen, ist es zulässig, diese in der Vergabe zu fordern. Die Nachhaltigkeitskriterien dürfen bei allen Vergabearten in die Leistungsbeschreibung, Ausführungsbedingungen und Zuschlagskriterien einfließen<sup>18</sup>. Sorgen, die Einbindung sozialer oder anderer nachhaltiger Kriterien in eine Ausschreibung seien sachfremd o.ä. sind daher unbegründet.

Durch die Kann-Kriterien des nationalen Vergaberechts lassen sich diesem nach gegenwärtigem Stand jedoch keine Verpflichtungen entnehmen, bestimmte Nachhaltigkeitskriterien in jedem Vergabeverfahren auf eine bestimmte Weise umzusetzen<sup>18</sup>. Auf Länderebene ergibt sich ein gemischtes Bild. Während viele dem Beispiel des Bundes folgen, gibt es auch etliche, die in der Landesgesetzgebung Muss-Kriterien z.B. zum Verbot von Kinderarbeit oder zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen eingeführt haben. Auch Kommunen können mithilfe von Gesetzen oder Dienstanweisungen Muss-Kriterien einführen.

Dieses Arbeitspapier soll einen Beitrag zur Erreichung von 100 % nachhaltig zertifiziertem Palmöl

im öffentlichen Sektor leisten, indem es bestehende Herausforderungen anhand von Beispielen erläutert und erste Lösungsansätze zum vorzeitigen Abbau der Hürden im Falle von Palmöl aufzeigt.

## 2. Status Quo der öffentlichen Beschaffung nachhaltiger palmölhaltiger Produkte

### 2.1. Deutschland

Das Vergaberecht im engeren Sinne enthält (bislang) keine Vorgaben für einzelne Beschaffungsgegenstände. Allerdings gibt es auf Bundesebene und in verschiedenen Bundesländern Beschaffungsrichtlinien und Erlasse, die konkrete Vorgaben zur nachhaltigen Beschaffung bestimmter Leistungsgegenstände enthalten. Nach der derzeitigen Übersicht besteht in keinem Bundesland und auch auf Bundesebene keine verbindlich geregelte Vorgabe, die die Beschaffung von Palmöl betrifft<sup>18</sup>. Auf kommunaler Ebene werden derzeit in Zusammenarbeit mit der DUH beispielsweise in den Pilotkommunen Hannover und Berlin-Friedrichshain/Kreuzberg Kriterien für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung von Palmöl erarbeitet. Erfahrungswerte müssen hier allerdings erst gesammelt werden.

Nachhaltig zertifiziertes Palmöl wird in der öffentlichen Beschaffung in Deutschland bislang also kaum aktiv berücksichtigt – teilweise wird es jedoch trotzdem beschafft. Denn indirekt wird nachhaltiges Palmöl durch Beschaffungskriterien gefördert, die bspw. eine Zertifizierung durch den Blauen Engel oder das EU Ökolabel voraussetzen – wie z.B. bei nachhaltigen Reinigungsmitteln, Farben, Waschmitteln, Spülmitteln und einigen weiteren Produkten. Denn nachhaltiges Palmöl ist bei einer Reihe von Produktgruppen schon Teil der produktgruppenspezifischen Vergabekriterien des Blauen Engels und des EU Ökolabels<sup>21</sup>. Hier werden verschiedene Mindeststandards und Lieferkettenoptionen oder gleichwertige Siegel als Nachweis erlaubt. Palmölhaltige Bio-Lebensmittel oder Bio-Kosmetikprodukte enthalten Palmöl dementsprechend nur aus ökologischem Anbau.

Einige Ansätze aus der öffentlichen Beschaffung zu nachhaltigem Palmöl existieren jedoch und werden im Folgenden vorgestellt.

#### 2.1.1 Beispiel 1: Kompass Nachhaltigkeit

Der „Kompass Nachhaltigkeit“ als digitale Anlaufstelle und Serviceportal für nachhaltige Beschaffung liefert zum Thema Palmöl noch keine Informationen – allerdings wird nachhaltiges Palmöl indirekt durch Zertifizierungen wie den Blauen Engel oder das EU Ökolabel gefördert. Um Beschaffer\*innen dies jedoch auch bewusst zu machen, sollte der Kompass Nachhaltigkeit zertifiziertes Palmöl als eigenes Kriterium etablieren.

#### 2.1.2 Beispiel 2: Hessischer Leitfaden zur öffentlichen Beschaffung von Reinigungsmitteln

Hessen hat bereits im Jahr 2016 in einem Leitfaden für die öffentliche Beschaffung von Reinigungsmitteln aufgenommen, dass bei der Beschaffung palm(kern)ölbasierter Produkte der nachhaltige Anbau der Ölpalmen zu fördern sei (Hessisches Ministerium der Finanzen & Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, 2016). Es wurde die Mindestvoraussetzung aufgenommen, dass bei der Verwendung von palmöl- und palmkernölbasierten Tensiden, der nachhaltige Anbau der Ölpflanzen auf zertifizierten Plantagen zu fördern ist. Als Nachweise zugelassen sind Herstellererklärung und Einkaufsnachweis des Herstellers, bei dem folgende Zertifizierungssysteme für den Anbau von Palmöl anerkannt werden: RSPO, ISCC+, Rainforest Alliance oder RSB. Alternativ wird eine Zertifizierung des Reinigungsmittels mit dem Blauen Engel (RAL-UZ 194) als Nachweis akzeptiert. Ein weiteres Mindestkriterium für nachwachsende Rohstoffe in Tensiden ist, dass der regenerative Kohlenstoffanteil am Gesamtkohlenstoff des Tensid-Systems mindestens 50 % betragen muss (Nachweis Blauer Engel)<sup>22</sup>. Das Hessische Ministerium der Finanzen appelliert an die Beschaffungsverantwortlichen des Bundeslandes, den Leitfaden in der eigenen Einkaufspraxis zu nutzen und dazu beizutragen, dass Nachhaltigkeit in der öffentlichen Auftragsvergabe berücksichtigt wird<sup>22</sup>. Die Anwendung des Leitfadens bleibt damit freiwillig.

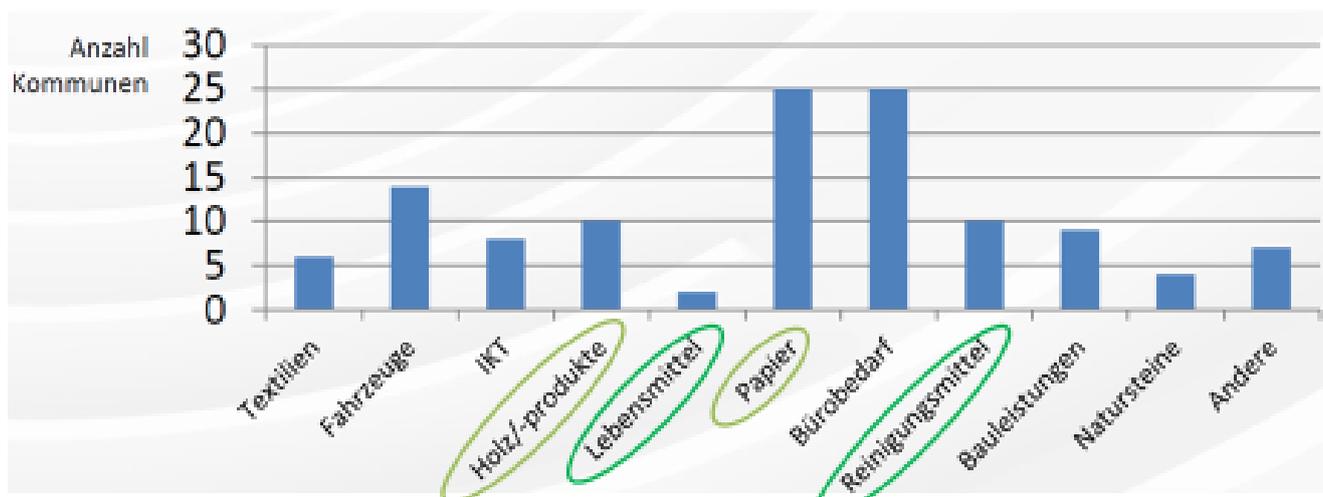


Abbildung 3: Produktgruppen, bei denen in Thüringen bereits punktuell Aspekte der Nachhaltigkeit in Vergaben berücksichtigt wurden (Quelle: Thüringer Beschaffungsalianz, 2018) (Abbildung wird noch ersetzt).

### 2.1.3 Beispiel 3: Beschaffung von Schulverpflegung in Berlin

Als prominenter Lebensmittelbestandteil ist Palmöl bei der Beschaffung von Catering-Leistungen und Verpflegung wie Schul-, Kita- oder Krankenhausessen oder dem Betrieb von Kantinen ein relevanter Aspekt. Der Berliner Senat hat 2020 eine Musterausschreibung für Schulessen veröffentlicht, in der die Nutzung von Palmöl ausgeschlossen wird. Darin wird gefordert, dass keine palm(kern)öhlhaltigen Produkte im Schulessen angeboten werden dürfen. Daneben wurden auch Kokosfett und tierische Schmalze ausgeschlossen. Rapsöl muss bevorzugt werden, alternativ können Soja- oder Olivenöl verwendet werden. Generell wird auch die Verwendung von hochverarbeiteten Produkten, wie z.B. Fertigprodukte, stark eingegrenzt (Palmöl kommt häufig in Fertigprodukten vor). Diese Vergabekriterien gelten noch bis zum 31.07.2024<sup>23</sup>. Zuvor wurde die Ausschreibung beispielhaft im Bezirk Spandau durchgeführt<sup>24</sup>.

### 2.1.4 Beispiel 4: Praxisleitfaden für eine sozial verantwortliche Beschaffung von Lebensmitteln

Die Christliche Initiative Romero (CIR) hat Palmöl in ihrem Praxisleitfaden für eine sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung von Lebensmitteln als „gefährdetes“ Produkt gelistet, bei dem es häufig zur Ausbeutung von Menschen und Umwelt

kommt<sup>25</sup>. In einer Label-Übersicht gibt die CIR außerdem einen Überblick über relevante Gütezeichen zu verschiedenen Rohstoffen und Produkten – dort werden unter anderem Bio-Zertifikate, das Fair for Life- oder das RSPO-Siegel analysiert<sup>26</sup>.

### 2.1.5 Beispiel 5: Öffentliche Beschaffung in Thüringer Kommunen

41 % der Thüringer Kommunen berücksichtigten 2018 mindestens bei einer Beschaffung ökologische und/oder soziale Kriterien in der Vergabe (Abbildung 2), so das Ergebnis einer Umfrage der Thüringer Beschaffungsalianz fair und nachhaltig<sup>27</sup>. Es liegt nahe, dass z.B. bei Reinigungsmitteln der Blaue Engel oder das EU Ökolabel gefordert wurden, welche den Einsatz nachhaltig zertifizierten Palmöls verpflichtend einfordern. 59 % der Befragten gaben allerdings an, noch nie Nachhaltigkeitskriterien berücksichtigt zu haben, was den riesigen Handlungsbedarf bei Reinigungsmitteln und anderen entwaldungskritischen Produktgruppen verdeutlicht.

### 2.1.6 Beispiel 6: Analyse eines Studierendenwerks

Daten zur Lebensmittelbeschaffung eines (anonymen) Studierendenwerks ermöglichten die Analyse eines Einzelfalls zum „unbewussten“ Einkauf nachhaltigen Palmöls (Abbildung 4). Die Ergebnisse zum (nachhaltigen) Palmölverbrauch des Studierendenwerks können jedoch nicht auf andere Kantinen übertragen werden, da hier bereits eine

hohe Sensibilisierung für nachhaltigen Einkauf vorlag.

Von den insgesamt 1.125 beschafften Produkten – so zum Beispiel Convenience-Produkte, Süßwaren oder Backwaren, waren 400 Produkte (36 %) potentiell palmölmaltig. Bei 151 Produkten (38 %) konnte anhand von Recherchen der Herstellerinformationen festgestellt werden, dass kein Palm(kern)öl enthalten war. Die restlichen 249 Produkte (62 %) enthielten nachweislich Palmöl. Der höchste Anteil von Palm(kern)öl war in abnehmender Reihenfolge in Convenience-Produkten, Süßwaren, Margarine, Backwaren, anderen Getreideerzeugnissen und Fleischerzeugnissen enthalten. Von den 249 palm(kern)öl-haltigen Produkten waren 16 % der Produkte nachweislich nachhaltig zertifiziert, bei 31 % der Produkte konnte die Zertifizierung nicht eindeutig ohne weitere Anfragen beim Hersteller belegt werden (das Unternehmen verarbeitet zertifiziertes und nicht-zertifiziertes Palmöl), 28 % der Produkte waren eindeutig nicht zertifiziert und bei 26 % der Produkte war keine Angabe möglich, da die genauen Produkte nicht nachvollzogen werden konnten. Die Produkte mit Zertifizierung waren zu 84,6 % RSPO-zertifiziert, zu 7,6 % Bio-zertifiziert und zu 7,6 % UTZ-zertifiziert, wobei Letzteres nicht für Palmöl sondern für Schokolade galt. 14,8 % der nachweislich

palm(kern)ölmaltigen Produkte waren durch RSPO- oder Bio-Zertifikate abgedeckt – und das, obwohl diese Zertifizierung in der Ausschreibung nicht gefordert wurde.

### 2.1.7 Beispiel 7: Pilotkommunen für eine nachhaltige Beschaffung von Palmöl

Die **Landeshauptstadt Hannover** erwähnt Palmöl bereits seit Jahren als kritische Produktgruppe im Rahmen einer Herstellereigenklärung, hat jedoch bisher keine Anforderungen an nachhaltiges Palmöl gestellt. Die 2016 herausgegebene Handreichung Faire Beschaffung<sup>28</sup> listet wichtige Siegel und Gütezeichen zur Berücksichtigung von Sozialstandards und Fairem Handel bei der Beschaffung der Landeshauptstadt Hannover auf. Dabei werden palmölmaltige, generische Siegel, wie Bio- und Fair for Life-Zertifizierungen, sowie die Hand in Hand Kriterien vom Bio-Lebensmittelhersteller Rapunzel präsentiert. Bisher nicht aufgeführt ist das palmspezifische Siegel des RSPO.

Seit März 2020 arbeitet die zentrale Vergabestelle der Stadt Hannover als Vorreiterkommune an der Umsetzung von Pilotbeschaffungen zu nachhaltigem Palmöl in Produkten der Handhygiene und zu Gebäudereinigern mit der Deutschen Umwelthilfe (DUH) zusammen.

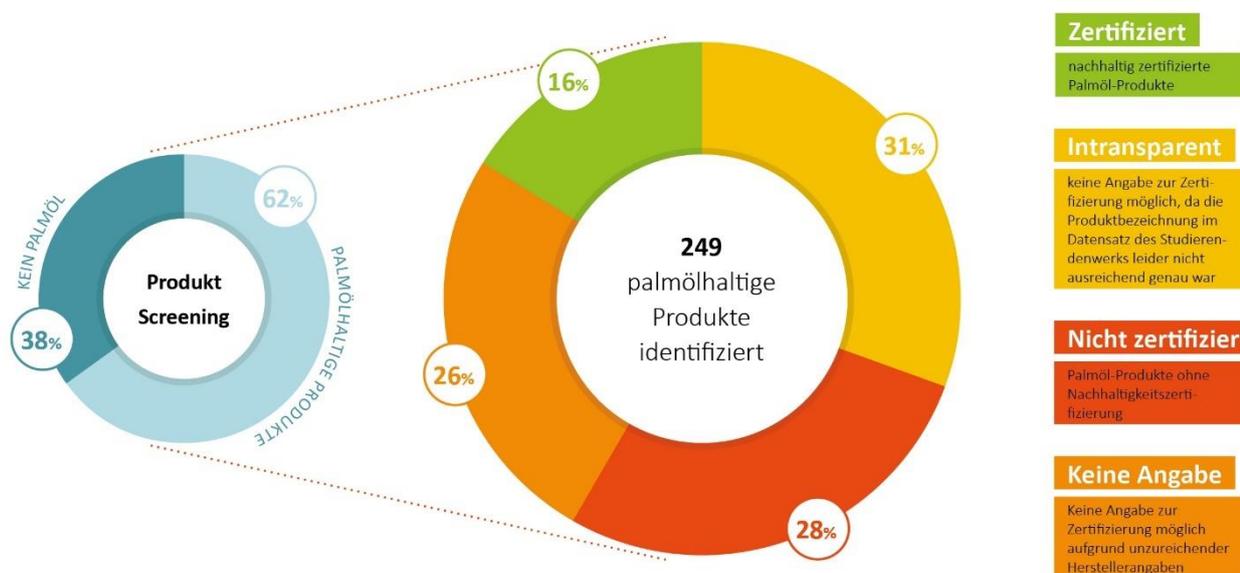


Abbildung 4: Ergebnisse der Untersuchung von 400 Lebensmittel-Produkten eines Studierendenwerks, welche in 2017 beschafft wurden und häufig Palmöl enthalten, bezüglich des Vorhandenseins von Palmöl als Inhaltsstoff und dem Vorliegen einer Nachhaltigkeitszertifizierung (eigene Abbildung, Quelle: Meo Carbon Solutions, 2019).

Seit März 2021 ist auch der Bezirk **Berlin Friedrichshain-Kreuzberg** als Pilotkommune aktiv und wird gemeinsam mit der DUH voraussichtlich die Ausschreibung von Wasch-, Pflege- und Reinigungsmitteln so gestalten, dass ausschließlich nachhaltiges Palm(kern)öl verwendet werden darf.

Die DUH ist derzeit mit vielen weiteren Kommunen im Gespräch, die ebenfalls Interesse bekundet haben, sich als Modellkommune für nachhaltiges Palmöl einzusetzen. Mithilfe der Präsentation der Vorbilder erhofft sich die DUH eine Steigerung der Anzahl an Kommunen, die die Erfahrungen der Pilotkommunen nutzen und selbst aktiv werden.

### 2.1.8 Beispiel 8: Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit und AVV Klima auf Bundesebene

Vor 2021 galt das Ziel eines freiwilligen Umstiegs auf 100% nachhaltiges Palmöl, Soja und Kakao und 50% nachhaltige Textilien **bis 2020**. Diese Ziele wurden jedoch nicht umgesetzt und erreicht, so dass das BMZ am 5. Januar 2021 einen Vorstoß in Sachen Textilien vorbrachte und mit einem **Leitfaden zu Textilien das Ziel einer 100% nachhaltigen Beschaffungsquote bis 2030 aufstellte**. Hierzu soll ein jährlicher Fortschrittsbericht sowie eine neu geschaffene Personalstelle beitragen. In Bezug auf die Beendigung des Einkaufs von Waren, die mit Entwaldung in Verbindung stehen wurde am 18. März lediglich eine Leitlinie zur Förderung von entwaldungsfreien Lieferketten von der Bundesregierung verabschiedet, die auch neue, unkonkrete Maßnahmen zur öffentlichen Beschaffung angekündigt hat, wie z.B. Informationsmaterial und Schulungen. Am 27. April veröffentlichte dann die DUH ihren Leitfaden zur nachhaltigen Beschaffung von Palmöl-Produkten und reichte im Juli ihre Kommentierung zum im Juni erschienenen AVV-Entwurfs des BMWi ein. Darin forderte die DUH einen Ausschluss nicht-zertifizierten Palmöls insb. bei Wasch-, Reinigungs- und Pflegeprodukten sowie Chemieprodukten. Für Tiererzeugnisse wurde als erste, schnell einzuführende Mindestforderung eine entwaldungsfreie Fütterung gefordert sowie ein Ansatz zur Reduktion des Konsums von Tierprodukten, darunter die Vorgabe von 100% Bio-Milch- und Eiern, 1 mal pro Woche Bio-Fleisch, 1 mal pro Woche ausschließlich fleischlose Gerichte sowie die tägliche Bereitstellung von vegetarischen oder veganen Alternativen.

Am 25. August ist schließlich das **Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit 2021** erschienen, welches folgende Anpassungen in der öffentlichen Beschaffung auf Bundesebene vorsieht :

- ▶ **Vorgaben für Kantinen:** Bis Ende 2022 entwickelt ein Zusammenschluss verschiedener Ressorts (BMEL, BMU, BMZ, Beschaffungsamt des BMI) Kriterien zu zertifiziertem Palmöl und Soja, entwaldungsfreien Lieferketten, zu Bio-Produkten (20%-Anteil bis 2025) sowie zu Biodiversitätskriterien für spezifische Produktgruppen. Ausstehend ist die Angabe, ab wann Kantinen der Bundesebene die künftigen Kriterien samt akzeptierter Zertifizierungssysteme oder anderweitiger Nachweise einhalten müssen. Nicht näher bestimmt wurde, ob auch Kriterien zu nachhaltigem, entwaldungsfreiem Palmöl, Palm Kernel Expeller und Soja-Bestandteilen für Nutztierfuttermittel in der Lieferkette von tierischen Erzeugnissen Gegenstand der Regelung werden. Außerdem wurde angekündigt, eine Pilotausschreibung mit interessierten Behörden und Kantinen umzusetzen, die einen Bio-Anteil von mindestens 50% bis spätestens 2025 vorschreibt. Die Einführung von verpflichtenden, fleischlosen, vegetarischen und/oder veganen Tagen (z.B. drei pro Woche), um den Verbrauch von entwaldungskritischen Importfuttermitteln und die Reduktion der Tierzahlen und der verbundenen Emission von Treibhausgasen aus der Tierhaltung generell zu reduzieren, wurde bisher nicht bedacht.
- ▶ **Vorgaben zum Catering:** Es sollen Produkte ohne Palm(kern)öl/ Sojaöl bevorzugt werden oder wenn dies nicht möglich ist, sollen Palm(kern)- und Sojaöl aus nachhaltigem Anbau stammen. Ob beispielsweise auch Sojaprotein in der menschlichen Ernährung oder der Einsatz von nachhaltig zertifiziertem Palmöl (inkl. Derivate und Palm Kernel Expeller) in Futtermitteln zur Produktion tierischer Produkte unter die Regelung fallen soll, wurde nicht näher bestimmt.
- ▶ **Vorgaben zu Kaffee, Tee und Kakaoprodukten:** Spätestens bis 2025 sollen diese Rohstoffe bzw. Produkte zu 100% nachhaltig oder aus fairem Handel beschafft werden. Eine nähere Definition der akzeptierten Zertifizierungssysteme oder anderweitigen Nachweise wurde noch nicht beigefügt und ob hier auch der Bio-Anteil mit Mindestquoten gefördert werden soll. Auffallend ist, dass für

Palmöl der faire Handel als nachhaltigeres Produktionssystem bisher nicht mitgedacht wird, obwohl auch hier erhebliche Menschenrechtsrisiken und prekäre Arbeitsbedingungen herrschen, die faire Handelsbedingungen rechtfertigen würden. Insbesondere das Angebot fair produzierten Palmöls ist aktuell aufgrund fehlender Nachfrage äußerst gering mit einer Handvoll Anbieterunternehmen (z.B. fair for life) und bedarf daher neuer Nachfrageanreize seitens der öffentlichen Beschaffung.

- ▶ **Vorgaben zu Wasch- und Reinigungsprodukten:** Alle palm(kern)ölbasierten Inhaltsstoffe sollen zu 100% aus nachhaltig zertifiziertem Anbau stammen. Es wurde allerdings noch keine zeitliche Frist angegeben, bis zu der dieses Ziel erreicht werden soll und ob neben dem RSPO auch andere Zertifizierungen akzeptiert oder gefördert werden sollen (beispielsweise Fair for Life oder Bio-Zertifizierungen). Mit der Forderung alle palm(kern)ölbasierten Stoffe aus zertifiziertem Anbau zu beziehen, geht die Vorgabe über die Anforderungen einiger Gütezeichen für Endprodukte hinaus, welche nur für ausgewählte Palm(kern)öl-Verbindungen den zertifizierten Anbau einfordern (s. Ecocert, NATRUE) (DUH, 2021). Der Blaue Engel oder das EU Ecolabel erfüllen die Vorgabe jedoch bereits.
- ▶ Bisher nicht erfasst von den Planungen ist Palmöl, das in **weiteren Non-Food Produkten, wie Gummi- und Kunststoffprodukten, Schmiermitteln oder Verpackungen** zum Einsatz kommt. Schmiermittel werden von Unternehmen bzw. städtischen Betriebshöfen für die Instandhaltung von Maschinen oder der Herstellung von Feinstblech eingesetzt – darunter v.a. Verpackungen für Lebensmittel und chemisch-technische Produkte (Aerosole, Farben, Lacke) (z.B. Fertigung von Dosen durch thyssenkrupp Packaging Steel). Eine Vorgabe zu Palmöl in der Herstellung von Non-Food Produkten sollte deshalb ergänzt werden, um die Chemiebranche, die noch vermehrt nicht-zertifiziertes Palmöl einsetzt zur Einführung der Mindestvorgabe zu bewegen<sup>21</sup>.

Die neue **Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen** („AVV Klima“) erschien schließlich im September 2021 und enthielt keine klaren Vorkehrungen zu Palmöl aus entwaldungsfreiem, nachhaltigem Anbau sowie keinen Ausschluss von nicht-zertifiziertem Palmöl durch eine Aufnahme in die Negativliste<sup>29</sup>.

Allerdings wird die Verwendung vorhandener Gütesiegel, wie der Blauen Engel und das EU-Ecolabel gefordert, soweit vorhanden und bei der konkreten Beschaffung verwendbar, so dass im Falle von Wasch- und Reinigungsprodukten und ggf. Chemieprodukten nachhaltiges Palmöl indirekt über die Kriterien der genannten Siegel mit eingefordert werden wird<sup>21</sup>. Klare Anforderung zur Nutzung ausschließlich nachhaltig zertifizierten Palm(kern)öls sind bei den zwei genannten Umweltgütezeichen jedoch lediglich für diverse Wasch- und Reinigungsprodukte<sup>21</sup> und beim Blauen Engel neuerdings auch für biologisch abbaubare Schmierstoffe und Hydraulikflüssigkeiten festgeschrieben (inkl. Schalöle)<sup>30</sup>.

Die neue Regierung kündigte zuletzt jedoch im **Koalitionsvertrag 2021-2025** eine Spezifizierung der Anforderungen des nationalen Vergaberechts an. Sie will „die öffentliche Beschaffung und Vergabe wirtschaftlich, sozial, öko-logisch und innovativ ausrichten und die Verbindlichkeit stärken<sup>31</sup>“. Geplant sind außerdem Mindestquoten für klimafreundliche Produkte in der öffentlichen Beschaffung, bei denen auch Palmöl und andere entwaldungskritische Rohstoffe künftig berücksichtigt werden sollten. Nicht zuletzt wurde eine **rechtssichere Digitalisierung** mit zentraler Plattform angekündigt, die auch Länder und Kommunen unterstützen soll.

### Fazit

Die verschiedenen Beispiele aus Deutschland zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung zeigen, dass palm(kern)ölhaltige Produkte bislang vor allem indirekt (durch die Vorgabe zur Verwendung von übergeordneten Gütezeichen wie dem Blauen Engel) nachhaltig beschafft werden. Das Engagement der Vorreiterkommunen für konkrete Beschaffungsvorgaben zu nachhaltigem Palmöl, wird das Bewusstsein und aktive Beschäftigung mit Palmöl jedoch künftig verbessern. Wichtig ist nun, dass die Vorgaben auf Bundesebene schnell umfassend weiterentwickelt werden und künftig alle palmölbasierten Produkte mit nicht-zertifiziertem Palmölanteil von der öffentlichen Beschaffung ausgeschlossen werden. Dies kann am besten mit der Aufnahme der Anforderung in die Negativliste der AVV Klima umgesetzt werden, die einfach und unkompliziert von Beschaffer\*innen im Rahmen ihrer täglichen Beschaffungspraxis eingesetzt werden

kann. Faires und Bio-Palmöl kann mit Mindestquoten gefördert werden oder für einige Produkt verpflichtend eingefordert werden. Dabei sollten Best Practice Erfahrungen der Vorreiter im kommunalen Bereich dringend einbezogen werden (vgl. Kapitel 3.2.4 Regelungen auf kommunaler Ebene). Den Ansatz der Negativliste gilt es auf Landes- und kommunaler Ebene zu fördern, so dass schnell und flächendeckend Mindestanforderungen zur nachhaltigen Beschaffung und zum Ausschluss klimaschädlicher Produkte eingehalten werden.

## 2.2. Europäische Union und Beispiele aus den Mitgliedsstaaten

Die EU gehört zu den weltweit größten Importeuren von Palmöl: etwa 9 % der globalen Produktion werden in die EU importiert<sup>32</sup>. Seit 2008 gibt es auf der EU-Ebene **zwanzig sogenannte „Green Public Procurement“ (GPP)-Kriterien**, die zur Umsetzung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in den Mitgliedstaaten für zwanzig unterschiedliche Produktgruppen bereitgestellt werden<sup>33</sup>. Diese werden zur Berücksichtigung in Ausschreibungsunterlagen **empfohlen, müssen aber nicht berücksichtigt werden**.

Beispielsweise wird in den „EU Green Public Procurement Criteria for Food, Catering services and vending machines“ **unter Pflanzenölen empfohlen nachhaltiges Palmöl (z.B. RSPO) zu berücksichtigen**<sup>34</sup>. Pflanzliche Speiseöle sollen demnach aus umweltfreundlichen Anbau bezogen werden. Es wird empfohlen, einen Anteil von 10-50 % (Kernkriterium) bzw. 50-100 % (Umfassendes Kriterium) der pflanzenöhlhaltigen Produkte oder des Pflanzenöls aus zertifiziertem Anbau zu beziehen, wobei Boden, Biodiversität, Landnutzungsänderungen und Kohlenstoffspeicherung berücksichtigt werden.

Als Zertifizierungen für nachhaltigen Anbau werden Siegel von Multi-Stakeholder-Vereinigungen, wie dem RSPO (Roundtable on Sustainable Palm Oil), der Palm Oil Innovation Group (POIG), dem Roundtable on Responsible Soy (RTRS), dem Soybean Sustainability Assurance Protocol (SSAP) und Pro-Terra vorgeschlagen, insofern sie die Umweltanforderungen der GPP abdecken<sup>34</sup>.

Im Rahmen der der Amsterdam Declaration Partnership (ADP) Initiative, ein Zusammenschluss aus

ursprünglich sieben europäischen Ländern (Dänemark, Frankreich, Deutschland, Italien, Niederlande, Norwegen und Großbritannien) zur Förderung von 100 % nachhaltigem Palmöl, Soja und Kakao bis zum Jahr 2020, wurde zudem ein **Austausch der Regierungen zum Stand der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung dieser Rohstoffe** durchgeführt (ADP Exchange Group)<sup>35</sup>. Am 11. Januar 2021 wurde die Deklaration mit dem Ziel entwaldungsfreier Agrarlieferketten bis zum Jahr 2025 erneuert und Belgien und Spanien traten der Initiative bei<sup>36</sup>. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass auch **die verstärkte nachhaltige öffentliche Beschaffung dazu beitragen sollte, den europäischen Markt für entwaldungsfreie Agrarprodukte zu stärken**. Für Deutschland unterzeichneten neben dem BMEL und BMZ nun auch das BMU.

Eine Reihe von EU-Gesetzesvorhaben sind in der Entwurfsphase, die teilweise auch schon Querverbindungen mit Vorgaben für die öffentliche Beschaffung enthalten (vgl. DUH Briefing Papier: Gestaltung einer nationalen Beschaffungsregelung für entwaldungsfreie Palmölprodukte 2022):

- Die EU möchte nachhaltige Produkte in Europa zur Norm machen und auf eine Kreislaufwirtschaft umstellen, deren Grundlage nachhaltigere Produkte sind. Durch die **EU-Ökodesign-Richtlinie** (Entwurf) kommt auf die Marktakteure deshalb neben Auflagen zur Recyclingfähigkeit und Energieeffizienz u.a. eine Kennzeichnungspflicht und Mindestanforderungen zur Nachhaltigkeit von Produkten zu, die auch Palmöl umfassen könnten. Zumindest werden für den ersten Arbeitsplan der EU bisher Produkte genannt, die auch Palmöl enthalten können, wie Detergentien, Farben, Schmierstoffe. Auch kommen Produkte vor, die entwaldungskritisches Naturkautschuk enthalten können, wie Reifen, Matratzen und Möbel. Die neue Richtlinie soll zudem die Festlegung verbindlicher Anforderungen für die nachhaltige Vergabe öffentlicher Aufträge enthalten.
- Der **EU-Verordnungsentwurf gegen importierte Entwaldung** (Proposal for a re-

gulation on deforestation-free products<sup>35</sup>) vom 17. November 2021 sieht vor, dass definierte Produkte aus Soja, Rindfleisch, Palmöl, Holz, Kakao und Kaffee nicht in die EU eingeführt und dort angeboten werden dürfen, wenn diese in Zusammenhang mit legaler oder illegaler Entwaldung nach dem 31. Dezember 2020 stehen. Die Regelung tritt voraussichtlich 2024 in Kraft und gilt ab dem Tag des Inkrafttretens automatisch in der gesamten EU. Für Kleinunternehmen sind Übergangsfristen vorgesehen. Die Unternehmen müssen neben Berichten zur Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten auch die geographischen Koordinaten der Ursprungsplantage an ein EU-Informationssystem übermitteln, was die satellitengestützte Überprüfung des Waldschutzes durch Behörden ermöglicht. Unternehmen mit Verstößen gegen diese Verordnung sind laut aktuellem Entwurf von der öffentlichen Vergabe verpflichtend auszuschließen, wenn das Bußgeld eine bestimmte Höhe erreicht. Nach aktuellem Stand sind nicht alle Verarbeitungsstufen des Palm(kern)öls von der Verordnung inbegriffen (Ausschluss der vielen Derivate, welche insbesondere in Reinigungsmitteln zum Einsatz kommen, aber auch in Lebensmitteln).

- Der **EU Richtlinienentwurf zur Corporate Sustainability Due Diligence** (sog. EU-Wertschöpfungskettengesetz) sieht umfassendere umweltbezogene Sorgfaltspflichten vor, jedoch ohne Regelungen zum Ausschluss von nicht-konformen Unternehmen von öffentlichen Vergaben. Unternehmen, die öffentliche Fördermittel beantragen, müssen jedoch nachweisen, dass sie nicht wegen Verstößen gegen die Sorgfaltspflicht sanktioniert worden sind. Das EU-Gesetz tritt vsl. 2024 in Kraft und wäre dann bis 2026 in nationales Recht in Deutschland zu überführen.

Aufgrund der noch ausstehenden Finalisierung der EU-Gesetze und deren selektive Anforderungen, gilt es für die öffentliche Beschaffung früher und im Hin-

blick auf alle Palmöl-Produkte aktiv zu werden. Neben Entwaldungsfreiheit muss der nachhaltige Anbau proaktiv eingefordert werden, unabhängig vom Verarbeitungsgrad des Palmöls oder der Größe des Unternehmens.

### Beispiele aus EU-Mitgliedsstaaten

Die Aktivitäten zu nachhaltigem Palmöl in der öffentlichen Beschaffung in den unterschiedlichen EU-Mitgliedsländern werden im Folgenden dargestellt.

#### Dänemark

In Dänemark wurde 2020 eine neue Strategie zur grünen öffentlichen Beschaffung veröffentlicht. Demnach müssen Beschaffungen auf der nationalen Ebene („state level“) bis 2023 – bei Lieferproblemen spätestens bis 2025 – entwaldungsfrei sein. Als Nachweis hierfür wird beispielsweise mindestens eine RSPO-Zertifizierung der Handlungsoption „segregiert“ akzeptiert. Anleitungen für die regionale und kommunale Ebene werden entwickelt, sollen jedoch nur freiwillige Ansätze enthalten<sup>37</sup>.

#### Niederlande

In den Niederlanden gibt es seit 2019 verpflichtende Vorgaben für die öffentliche Beschaffung der Bundesregierung, die niedrigeren Regierungsebenen können sich freiwillig daran halten. Für Palmöl wird als Mindestanforderung eine RSPO-Zertifizierung oder ein gleichwertiger Standard gefordert. In Großküchen verwendetes Palmöl (z.B. Frittieröl, Bratfett) ist von dieser Regelung jedoch ausgenommen<sup>37</sup>.

#### Schweden

Schweden berücksichtigt Palmöl in der nachhaltigen Beschaffung verschiedener Rohstoffe<sup>38</sup> mit einem hohen Ambitionsniveau<sup>39</sup>. Tabelle 2 zeigt beispielhaft Kriterien aus der schwedischen öffentlichen Beschaffung.

#### Vereinigtes Königreich

Im Vereinigten Königreich gibt es seit 2012 sogenannte „Government Buying Standards“ (GBS). Alle Regierungsabteilungen und die mit ihnen verbundenen Organisationen müssen die Mindeststandards erfüllen, der erweiterte öffentliche Sektor ist ebenfalls zur Erfüllung aufgerufen, jedoch nicht verpflichtet<sup>40</sup>. Der GBS zu Nahrungsmitteln

und Cateringservices beinhaltet als Mindestvorgabe, dass seit Ende 2015 das gesamte Palm(kern)öl sowie dessen Derivate, die beim Kochen und als Zutat in Lebensmitteln verwendet werden, nachhaltig produziert sein müssen<sup>41</sup>.

## Belgien

Auch in Belgien gibt es Aktivitäten zu nachhaltigem Palmöl, Soja und Kakao, dabei wird auf einer online-Plattform für nachhaltige Beschaffung auf die bestehenden EU Green Public Procurement Leitfäden verwiesen (MEON Ecology, 2020; Service Public Fédéral Belge, 2014). Allerdings ist Belgien einer der Vorreiter für die elektronische Beschaffung in Europa. Obwohl die elektronische Einreichung noch nicht landesweit verpflichtend ist, entwickelt sich das öffentliche Auftragswesen auf dieses Ziel hin (EU Kommission, 2016).

## Frankreich

Frankreich hat in der Bekämpfung der Entwaldung in der EU eine Führungsrolle eingenommen und bereits 2018 eine **nationale Strategie zur Bekämpfung der importierten Entwaldung** (La SNDI<sup>2</sup>) verabschiedet (Ministerium für den ökologischen Übergang, 2018). Sie sieht vor, die Einfuhr nicht nachhaltiger Forst- oder Agrarprodukte, die zur Entwaldung beitragen, in den Wertschöpfungsketten Kakao, Kautschuk, Soja, Palmöl, Holz und Holzzeugnisse sowie Rindfleisch und Co-Produkte bis 2030 zu beenden. Zahlreiche Handlungsansätze werden beschrieben, darunter 1) die Begleitung und Sensibilisierung der Einkäufer durch die **Veröffentlichung eines Leitfadens zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung**, 2) die Aufnahme des Ziels in die interministerielle **Initiative für umweltbewusste öffentliche Dienste**, bis 2022 keine importierte Entwaldung mehr vorzunehmen und 3) sich für ein **EU-Verbot der öffentlichen Beschaffung von Produkten aus importierter Entwaldung** einzubringen, welches das französische Gesetz über die Sorgfaltspflicht stärken solle.

Auf die SNDI aufbauend wurde ein **Leitfaden zur Beschaffung der oben genannten sechs forest-risk commodities** entwickelt und am 18.11.2020 veröffentlicht mit dem Titel „Guide de conseils et de

bonnes pratiques à destination des acteurs de la commande publique“ (Zero deforestation public procurement guide) (Ministerium für den ökologischen Übergang, 2020; ATIBT, 2020; MEKON Ecology, 2020). Er sieht vor, dass als **Nachweis der entwaldungsfreien Herkunft des Palmöls die Nachhaltigkeitszertifizierung RSPO** oder ein äquivalentes System – möglichst unter Einhaltung der robusteren **Handelsmodelle identity preserved oder segregated** eingefordert wird (Für Soja in der Tierfütterung oder menschlichen Ernährung solle entsprechend RTRS und ProTerra als Zertifizierung eingefordert werden). Der Leitfaden wurde an 130 000 öffentliche Einkäufer in den Bereichen Gastronomie, Verkehr, Bauwesen/Möbel und Lieferungen verteilt, damit diese ihre Lieferungen überprüfen und verantwortungsvolle Produkte auswählen können. Der Leitfaden ist nicht bindend, sondern hat die Form von **Empfehlungen (Praxisblättern) für das öffentliche Beschaffungswesen und wird von einer Kommunikationskampagne** begleitet, die sich an die lokalen Behörden richtet (ATIBT, 2020).

In Bezug auf die öffentliche Beschaffung veröffentlichte die französische Regierung im Juli 2021 dann die dritte Version eines nationalen Fünfjahresplans für nachhaltige Beschaffung **„Le Plan national pour des achats durables 2021-2025 (PNAD)“**, welcher Ziele und Maßnahmen für eine sozial- und umweltverträgliche öffentliche Beschaffung festlegt (Ministerium für den ökologischen Übergang, 2021). Der neue Plan soll die Ambitionen steigern und den öffentlichen Beschaffern bessere Instrumente an die Hand geben. Es wurden Schwerpunktbereiche mit eigenen Zielen und Aktionen festgelegt. Teil dessen ist die **Einführung eines soliden Monitoringsystems**, das soziale und ökologische Belange bei der öffentlichen Auftragsvergabe besser berücksichtigt. **In Bezug auf die Umweltziele, sieht der Plan vor, dass 100 % der Beschaffungen im Jahr 2025 mindestens ein Umweltkriterium enthalten**, gegenüber dem Stand von 15,8 % im Jahr 2019 (entgegen des anvisierten Ziels von 30 %). Umweltaspekte müssen nun verstärkt ein-

<sup>2</sup> Stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée en novembre 2018“

bezogen werden und dies entspräche den Erwartungen der Bürger aus dem Bürgerkonvent für das Klima (CCC). Umweltaspekte müssten daher gestärkt werden und in eine Umweltbetrachtung der Beschaffungen einfließen, darunter die **Bekämpfung von Entwaldung und Leistungen zum Schutz der Umwelt und der biologischen Vielfalt** sowie

weiteres, wie z.B. Umweltverschmutzung, Lebensmittel- und Energieverschwendung, Entwicklung der erneuerbaren Energien, Verringerung der Ressourcenentnahme, Wiederverwendbarkeit, Recyclingfähigkeit und Abfallvermeidung (Ministerium für den ökologischen Übergang, 2021).

Tabelle 2: Nachhaltiges Palmöl in Schwedens öffentlicher Beschaffung – Beispiele<sup>38</sup>.

Anwendungsbe- reich	Kriterium
Margarine und Öle, Brot	<p>Fette aus Palmöl, die in Produkten verwendet werden, müssen aus einem Produktionssystem stammen, das beiträgt zu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>» fairen Arbeitsbedingungen<sup>1</sup>,</li> <li>» Schutz von Land, Rechten und Einfluss der lokalen Bevölkerung,</li> <li>» Schutz des Primärwaldes und gegen die Umwandlung von HCV-Gebieten (High Conservation Values) und</li> <li>» Schutz der Flora und Fauna auf den Plantagen.</li> </ul> <p>Der Beitrag wird durch eine Preisprämie an nachhaltige Produzenten in der Wertschöpfungskette sichergestellt (Prinzip Book and Claim) oder durch die Produktion von nachhaltigem Palmöl in gleicher Menge (Prinzip Mass Balance) (Anmerkung der DUH: Es wird häufig kritisiert, dass die Preisprämie des RSPOs viel zu niedrig ist, um den Wandel hin zum nachhaltigen Anbau wirklich zu fördern, z.B. betrug diese in der Book and Claim-Option im Jahr 2016 nur 0,4% vom Weltmarktpreis.<sup>3</sup>)</p> <p><sup>1</sup>Faire Arbeitsbedingungen implizieren die Einhaltung der grundlegendsten ILO-Kernkonventionen zu Zwangsarbeit, Kinderarbeit, Diskriminierung, Vereinigungsfreiheit und Recht auf Organisation (Nummern 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 und 182) sowie der UN-Menschenrechtserklärung (1948).</p>
Rinderfuttermittel	<p>Lebensmittel tierischen Ursprungs müssen aus einer Produktion stammen, bei der die Produkte oder Nebenprodukte der Ölpalme, sofern sie in Tierfutter verwendet wird, zu 100 % als nachhaltig zertifiziert sind oder zu 100 % durch Nachhaltigkeits-Credits kompensiert werden.</p>
Kosmetische und chemische Produkte	<p>Um bei der Bewertung des Angebots Punkte bzw. einen Preisabzug zu erhalten, muss der Lieferant im Angebot bestätigen, dass Palm(kern)öl oder Palm(kern-)ölderivate produziert werden nach:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>» Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO)<sup>1</sup> oder einem vergleichbaren System, oder</li> <li>» Verordnung (EG) Nr. 834/207 des Rates über den ökologischen Landbau und die Kennzeichnung von ökologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung</li> </ul> <p>Ausnahme: Eingehende Rohstoffe im Produkt &lt; 1 %.</p> <p><sup>1</sup>Akzeptierte Rückverfolgbarkeitssysteme sind: Massenbilanz, Segregiert und Identitätserhaltend.</p>

<sup>3</sup> Global 2000, Südwind, Supply Change (2016): Palmöl – Zerstörte Umwelt, geraubtes Land.

### 3. Fallbeispiele zur öffentlichen Beschaffung anderer (sub-)tropischer Rohstoffe

Die EU ist durch ihren Konsum für 16% der tropischen Entwaldung verantwortlich ist: Sie zählt zu den weltweit größten Importeuren einer Reihe von Waren, die mit Entwaldung in Zusammenhang stehen, z.B. Palmöl (17 %), Soja (15 %), Kautschuk (25 %), Rindfleisch (41 %), Mais (30 %), Kakao (80 %) und Kaffee (60 %)<sup>42</sup>.

Anhand von Fallbeispielen der nachhaltigen Beschaffung der (sub-)tropischen Agrarrohstoffe Kaffee und Holz werden im Folgenden die Beschaffungsregelungen und Umsetzungserfahrungen zur nachhaltigen Beschaffung untersucht, um aus den gemachten Erfahrungen zu lernen und Handlungsansätze für die nachhaltige Beschaffung von Palmöl zu identifizieren. Kaffee und Holzprodukte werden zudem schon häufig mithilfe von Zertifizierungen für nachhaltigen Anbau bzw. Forstwirtschaft bezogen, so dass auf Erfahrungen bei der Umsetzung des nachhaltigen Einkaufs zurückgegriffen werden kann. Erfahrungen, die dabei von besonderem Interesse sind, sind z.B. Aspekte wie Mehraufwand bei der Vergabe, Mehrkosten für zertifizierte Ware oder Widerstände auf organisatorischer und personeller Ebene, aber auch positive Auswirkungen der Umstellung auf eine nachhaltigere Beschaffung. Darüber hinaus sollen potenzielle Herausforderungen bei der Nutzung von Zertifizierungen thematisiert werden (z.B. Sichtbarkeit und Transparenz, Abdeckung der Zuschlagskriterien, Vergleichbarkeit, Glaubwürdigkeit bzw. Effektivität, Kosten).

#### 3.1. Holz

Holz ist ein traditioneller und vielseitiger Rohstoff, der im Bereich der öffentlichen Hand besonders als Bauholz oder in Möbeln verwendet wird. Schätzungen zufolge werden rund 17 Prozent der in Deutschland eingesetzten Produkte auf Basis von Holz von öffentlichen Institutionen beschafft.<sup>43</sup> Holz wird in gewaltigen Mengen weltweit gehandelt und exportiert. Wichtigste Produzenten von

Sägeholz waren im Jahr 2018 China, die USA, Kanada, Russland und Deutschland in abnehmender Reihenfolge. Diese 5 Länder dominieren auch bei der Produktion von Holzwerkstoffplatten. Bei industriellem Rundholz nimmt Brasilien Deutschlands Platz unter den Top 5 Produzenten ein (Jahr 2018). Indonesien ist hier auch ein bedeutender Produzent. Bei Holzbrennstoffen sind hingegen tropische Länder, wie Indien, China, Brasilien, Äthiopien und die Demokratische Republik Kongo als zentrale Produzenten zu nennen. Vietnam spielt hingegen bei Holzpellets eine wichtige Rolle – auch Schweden ist hier eingereicht. Bei Zellstoff sind erneut die USA, Brasilien, Kanada, China und Schweden zu nennen (FAO, 2020). Dabei ist der Anteil illegal geschlagenen Holzes weltweit noch immer hoch, die jeweiligen Anteile illegalen Holzes variieren stark. Die internationale Polizeibehörde Interpol schätzt, dass ca. ein Drittel des weltweit gehandelten Holzes illegal geschlagen wurde (Interpol, 2012). Zudem wird in Ländern wie der DR Kongo nachweislich Holz geschmuggelt, d.h. illegal geschlagenes Holz als legal zertifiziert und dann exportiert (Ökoinstitut, 2019).

Dieses Problem ist besonders in Bezug auf Nachhaltigkeit relevant, denn illegales Holz kann aufgrund fehlender nachhaltiger Forstnutzungsplanung und Langfristigkeit niemals nachhaltig sein. Bei Hölzern aus den südlichen Produzentenländern wie z.B. Brasilien, Indien, China, DR Kongo, Äthiopien, Vietnam und Indonesien ist besondere Vorsicht bei der öffentlichen Beschaffung geboten, um nicht zur Entwaldung von Tropenwäldern beizutragen.

#### 3.1.1. Regelungen auf EU-Ebene

Auf **europäischer Ebene** existiert ein System für legale Holzeinfuhren in die EU aus der *Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT)*-Verordnung<sup>44</sup> und der EU-Holzhandels-Verordnung (European Timber Regulation, EUTR)<sup>45</sup>, das sicherstellen soll, dass **nur Holzprodukte legalen Ursprungs bzw. aus legaler Forstwirtschaft in die EU eingeführt** werden. Dabei muss nur der Aspekt der Legalität eingehalten werden, jedoch nicht weiterführende Anforderungen an eine nachhaltige

Forstwirtschaft, wie es durch eine Reihe von Bundes-, Landes- und kommunalpolitische Regelungen zur nachhaltigen Beschaffung von Holzprodukten verpflichtend gemacht wird. Das Holzhandels-Sicherungs-Gesetz überführt die EU Verordnungen in nationales Gesetz und regelt die Eingriffsbefugnisse und Sanktionsmöglichkeiten der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) im Falle von 1) zweifelhaften oder ungültigen FLEGT-Genehmigungen und 2) Zweifelnd am legalen Einschlag des Holzes oder an der Anwendung der Sorgfaltspflichtregelung (BLE, 2022).

Die **EUTR** soll verhindern, dass illegales Holz in die EU importiert wird und nachrangig sollen auch Anreize für Holz aus nachhaltigen Quellen gesetzt werden. Wer also bestimmtes Holz oder bestimmte Holzprodukte (geregelt im Anhang der EUTR) in die EU einführt, hat gemäß der EUTR dafür Sorge zu tragen, dass es sich um legale Ware handelt. Um ihre Sorgfaltspflicht zu erfüllen, müssen die betroffenen Unternehmen unter anderem wissen, aus welchen Holzarten sich die Produkte zusammensetzen und woher diese stammen. In Bezug auf die Beschaffung ist mit dieser Regelung in der Theorie die Legalität von Holzprodukten sichergestellt. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass über die weitreichenden Ausnahmen in der EUTR, über mangelnde Kontrollen und Nachverfolgung besonders im Aufgabenbereich der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung trotzdem immer wieder illegales Holz den deutschen Markt erreicht (siehe unten).

Die FLEGT- und die EUTR-Verordnung haben beide einen großen Schwachpunkt: Die Liste der Holzprodukte, für die die Verordnungen gelten, sind sehr selektiv und somit unvollständig. Beispielsweise gilt die EUTR-Verordnung für ausgewählte Möbel, Bau- und Sperrholz, Verpackungen, Papier und Hygienetücher – hingegen für Sitzmöbel, Möbel mit gewebten Bambus, medizinisches Inventar, Bücher, Broschüren, Möbel oder Holzzeugnisse aus „Abfallprodukten“ gilt sie nicht<sup>46,47</sup>. Für Natur- und Verbraucher\*innenschutzverbände ist diese Selektion nicht nachvollziehbar.

Für **Holz und Holzzeugnisse, die nicht unter das Regelwerk der EUTR fallen**, empfehlen die EU-Kriterien für die umweltorientierte Vergabe öffentlicher Aufträge für Möbel<sup>48</sup>, dass entweder eine

FLEGT-Lizenz bzw. CITES-Genehmigung und -Bescheinigung gefordert wird oder die Ware einer Sorgfaltspflichtregelung des Bieters unterliegt.

Die **FLEGT**-Verordnung hat zum Ziel, illegalen Holzeinschlag zu reduzieren, indem **nachhaltiges und legales Forstmanagement gestärkt wird**, Kontrollen gestärkt werden und der Handel mit legal produziertem Holz unterstützt wird<sup>49</sup>. Damit ist sie als Ergänzung zur EUTR-Verordnung zu sehen. Für Partnerländer, die ein freiwilliges Partnerschaftsabkommen (VPA) mit der EU unterzeichnet haben, wird über die FLEGT-Verordnung die Legalität von eingeführtem Holz und Holzprodukten sichergestellt. Als **bisher einziges FLEGT-Partnerland hat Indonesien** ein Genehmigungssystem eingerichtet, das eigentlich Legalität der auszuführenden Holzprodukte gewährleisten sollte (s. Kritik weiter unten). Auszuführende Lieferungen von Holzprodukten gemäß Anhang 2 und 3 der FLEGT-Verordnung brauchen eine Genehmigung, dass das verwendete Holz legal produziert wurde. Neben Indonesien haben auch Vietnam, Ghana, Kamerun, Liberia, Republik Kongo (Brazzaville) und die Zentralafrikanische Republik VPAs unterzeichnet, die Kontrollsysteme in diesen sechs Ländern sind jedoch noch nicht einsatzbereit<sup>50,51</sup>.

Die Einrichtung eines nationalen Kontrollsystems birgt jedoch Risiken: Es kann beispielsweise hinterfragt werden, wie effektiv ein Kontrollsystem sein kann, wenn wie in Indonesien Korruption im Forst- und Waldsektor weit verbreitet ist<sup>52</sup>. Eine Bilanz der Umsetzung der EU-Holzverordnung (EUTR) bzw. des Holzhandels-Sicherungs-Gesetzes in Deutschland hat gezeigt, dass mangelndes Bewusstsein für die Verordnung beim Zoll und unzureichende Ressourcen, Schwierigkeiten bei der Kontrolle der Einfuhren verursacht haben<sup>53</sup>. Zudem wurde die Einhaltung der Vorschriften verfehlt, da Kontrollen und Strafen durch verantwortliche Behörde nicht verhältnismäßig und abschreckend genug waren. Bei der möglichen Vorlage des Nachweises der Legalität erst kurz vor dem Einbau des Holzes, stellt sich zudem die Frage der Vertrauenswürdigkeit der eingereichten Prüfdokumente.

### 3.1.2. Regelungen auf Bundesebene

Die Durchführung der FLEGT- und der EUTR-Verordnung wird auf Bundesebene durch das Holzhandels-Sicherungs-Gesetz geregelt<sup>54</sup>. Für **Bundesbehörden** ist die Beschaffung nachhaltiger Holzprodukte durch den **gemeinsamen Erlass zur Beschaffung von Holzprodukten**<sup>55</sup> verpflichtend geregelt, der auf den Leitfaden<sup>56</sup> der Bundesressorts (BMEL, BMWI, BMV, BMU) aufbaut. Einzige Ausnahme ist die Beschaffung im Rahmen von Auslandseinsätzen der Bundeswehr.

Der Erlass erfordert als Nachweis die Vorlage eines „glaubwürdigen“ Zertifikats für nachhaltige Waldbewirtschaftung oder einen Einzelnachweis. Akzeptiert werden Zertifikate vom FSC und von PEFC sowie gleichwertige Nachweise. Das Thünen-Institut und das Bundesamt für Naturschutz prüfen dabei die Gleichwertigkeit von Einzelnachweisen auf Kosten des Bieters im Vergleich zu FSC- bzw. PEFC-Zertifikaten.

Die begleitende Erklärung zum Erlass<sup>55</sup> definiert die betroffenen Holzprodukte wie folgt: „Holzprodukte sind Rohholz sowie Halb- und Fertigwaren der Forstwirtschaft und des produzierenden Gewerbes (Be- und Verarbeitung), bei denen Holz allein oder als wesentlichste Werkstoffgruppe in Kombination mit anderen Werkstoffen (z.B. Kunststoffen) verwendet wird. Es gilt das amtliche Warenverzeichnis des Statistischen Bundesamtes ohne Papier und Papierprodukte.“

#### Negativbeispiel der Beschaffung: Gorch Fock

Für die Generalüberholung des traditionellen Segelschulschiffs „Gorch Fock“ der Bundeswehr ist Teakholz aus Myanmar beschafft worden, das unter Verdacht steht, aus illegalen Quellen zu stammen<sup>57</sup>. Laut WWF entsprach das beschaffte Material weder der Bundesbeschaffungsrichtlinie noch den Anforderungen der EU Holzhandelsverordnung EUTR, daher hat der WWF beim Oberverwaltungsgericht in Münster ein Eilverfahren zum Baustopp eingereicht. Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) ist als Behörde für die Prüfung des Holzes verantwortlich. WWF Recherchen haben gezeigt, dass das Teakholz von einem der Mafia nahestehenden Unternehmen stammt. Dies legt eine fehlende Prüfung durch die BLE

nahe, denn auch ohne eine Übersetzung der Exportpapiere waren die Kontaktdaten des bekannten Mafiabosses und Unternehmenschefs in den Papieren ersichtlich. Zusätzlich lag kein Nachhaltigkeitszertifikat vor und es ist laut WWF bekannt, dass aus Myanmar kein nachhaltiges Holz bezogen werden könne<sup>57</sup>. Der WWF kritisierte zudem: „Es gab viel mehr Holzimporte für die Gorch Fock als von Bundesregierung und BLE angegeben. Die BLE, das BMEL sowie das Verteidigungsministerium zeigen seit Bekanntwerden der WWF-Vorwürfe im Jahr 2018 kein Willen zur Aufklärung oder zur Prüfung der vom WWF vorgeschlagenen günstigeren und nachhaltigeren Holzalternative.“ Nachdem das Gericht die weitere Verwendung des Holzes zugunsten der Marine erlaubt hatte, wurde gemeinsam mit dem Deutschen Naturschutzring (DNR) im August 2021 Klage beim Bundesverfassungsgericht eingereicht<sup>58</sup>. Es wurde weiterhin deutlich, dass bei der Ausfuhr des Holzes Exportsteuern hinterzogen wurden, indem Zolldeklarationsnummern mehrmals geändert wurden und Schnittholz als Sperrholz, Fensterholz oder Parkett deklariert wurde (d.h. Import von „Schmuggelware“). Der WWF erhoffte sich, dass das Bundesverfassungsgericht nun veranlasst, „dass die BLE die dringlichsten Prüfungen jetzt endlich vornimmt, oder den Fall vor den Europäischen Gerichtshof“ bringt. Neuere Erkenntnisse zum Stand des Verfahrens sind nicht öffentlich verfügbar (Stand Juni 2022). Es bestehe laut WWF die Gefahr, dass Importdokumente in der Zwischenzeit zerstört werden und so Beweise verloren gehen.

### 3.1.3. Regelungen auf Länderebene

Auf **Länderebene** existieren zudem **Verwaltungsvorschriften** mit Regelungen zur nachhaltigen Beschaffung von Holzprodukten durch Landesbehörden und kommunale Akteure<sup>18</sup>. In den Regelungen wird zumeist auf eine FSC- und PEFC-, z. T. auch MTCC-Zertifizierung (Malaysian timber) verwiesen (z.B. Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Saarland)<sup>18</sup>. Eine Übersicht über die Anforderungen zur nachhaltigen Beschaffung von Holz und Holzprodukten in verschiedenen Bundesländern gibt Anhang 2 (Übersicht der Regelungen der Bundesländer zu

Holz- und Kaffee-Produkten). Die Anforderungen der Länder orientieren sich teilweise an der Regelung des Bundes.

Auch auf Länderebene sollen Zertifikate für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung (PEFC und FSC) den Beschaffer\*innen als Nachweis dienen, dass beschaffte Holz- und Papierprodukte tatsächlich aus legaler, nachhaltiger Forstwirtschaft stammen. Voraussetzung dafür sind klar formulierte Beschaffungs- und Vergabekriterien, wie sie vielerorts bereits angewendet werden, bzw. eine entsprechende Beschaffungspolitik.

### 3.1.4. Regelungen auf kommunaler Ebene

Informationen zu nachhaltigen Beschaffungen auf **kommunaler Ebene** bietet die Plattform Kompass Nachhaltigkeit. Dort können Beispielbeschaffungen von nachhaltigen Holzprodukten und anderen nachhaltigen Produkten eingesehen werden. Derzeit präsentiert der Kompass Nachhaltigkeit unter Praxisbeispielen bei der Suche nach „Holz & Holzprodukten“ 192 Suchergebnisse in 74 Kommunen, 1 Region und 1 Bundesland, obwohl in zahlreichen Bundesländern Regelungen existieren<sup>59</sup>. Die Praxisbeispiele sind also nicht repräsentativ und basieren auf der Initiative der Länder und Kommunen ihre Beschaffungsbeispiele auf der Plattform zu präsentieren.

Viele große und kleine Kommunen wie etwa Bremen, Hamburg, Leipzig, Wiesloch (Baden-Württemberg), Stormarn (Schleswig-Holstein) oder Starnberg (Bayern) haben ebenfalls eigene Verwaltungsrichtlinien und/oder Leitfäden für eine nachhaltige Beschaffung von Holz- und Papierprodukten etabliert. Die Grundlage bildet der „Erlass zur Beschaffung von Holzprodukten“ des Bundes, der bereits 2010 verabschiedet wurde<sup>55</sup>.

Allen Vorgaben ist gemein, dass sie einen Nachweis der Nachhaltigkeit des beschafften Holzes über eines der beiden verbreitetsten Zertifizierungssysteme FSC und PEFC einfordern. Sehr viele beschaffte Produkte aus Holz wie etwa Möbel durchlaufen Verarbeitungsschritte, die weitere Anforderungen z.B. zum Gesundheitsschutz nach sich ziehen. So kommen häufig Anforderungen, die z.B. mit dem Blauen Engel abgedeckt werden, hinzu.

### Fallbeispiel Berlin

Seit 2013 gilt im Land Berlin die Verwaltungsvorschrift „Beschaffung und Umwelt“. Sie dient den verschiedenen Beschaffungsstellen als Handlungsanweisung für die praktische Umsetzung eines umweltverträglichen Beschaffungswesens. Im März 2019 wurde die Vorschrift noch einmal verschärft und gilt seitdem unverändert<sup>60</sup>. Für sämtliche Produkte aus Holz – also auch für Möbel, Böden, Schreibwaren und Papier – gilt die Vorgabe, dass der eingesetzte Holzrohstoff aus legalen und nachhaltig bewirtschafteten Wäldern stammen muss. Bieter\*innen müssen dazu einen glaubhaften Herkunftsnachweis erbringen wie z.B. das PEFC- oder FSC-Siegel. Eine Studie des Öko-Instituts im Auftrag des Senats von Berlin zeigt, dass bei einer umweltverträglichen Beschaffung gegenüber einer herkömmlichen Beschaffung rund 50 Prozent (entspricht 350.000 Tonnen) an schädlichen Klimagasen reduziert werden können. Bei der Betrachtung des gesamten Lebenszyklus der Waren gehen auch die Kosten um rund vier Prozent – also etwa 40 Millionen Euro pro Jahr – zurück<sup>61</sup>.

Eine Übersicht über die Anforderungen in verschiedenen Bundesländern und des Bundes Beschaffung von Holz und Holzprodukten gibt Anhang 2: Übersicht der Regelungen der Bundesländer zu Holz- und Kaffee-Produkten.

### 3.2. Kaffee

Bei der öffentlichen Beschaffung von Kaffee wird derzeit vorrangig auf die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen geachtet. Umweltstandards, wie der ökologische Anbau werden nur in Ausnahmefällen explizit eingefordert und berücksichtigt (s. Landes- und kommunale Ebene).

#### 3.2.1. Regelungen auf EU-Ebene

Wie auch beim Palmöl gelten für die Beschaffung von Kaffee auf **EU-Ebene die Green Public Procurement Criteria**. Darin wird empfohlen, in der Lebensmittelbeschaffung mindestens 40-60 % (Kernkriterium) bzw. 70-100 % (Umfassendes Kriterium) sowie für die Verwendung in Verkaufsautomaten 10-30 % (Kernkriterium) bzw. 30-70 % (Umfassendes Kriterium) des Kaffees in Übereinstimmung mit den Anforderungen eines **Zertifizierungssystems**.

**tems für den fairen und ethischen Handel** zu beziehen<sup>34</sup>. Eine verpflichtende Regulierung existiert nicht.

### 3.2.2. Regelungen auf Bundesebene

Auf der **Bundesebene** gibt es keine gemeinsame Regelung für die nachhaltige Beschaffung von Kaffee durch die Bundesbehörden<sup>18</sup>. Eine Vergabeordnung für den Geschäftsbereich des BMEL enthält eine Verpflichtung zur bevorzugten Beschaffung von Produkten aus nachhaltiger und/oder umweltfreundlicher Produktion, wie u.a. TransFair-Produkten wie Kaffee<sup>18</sup>.

Im Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit vom August 2021 sieht die Bundesregierung vor, dass Kaffee, Kakao und Tee bei Beschaffungen durch die Bundeseinrichtungen spätestens bis 2025 zu 100% nachhaltig oder aus fairem Handel beschafft werden sollen. Eine nähere Definition der akzeptierten Zertifizierungssysteme oder anderweitigen Nachweise wurde noch nicht beigefügt und ob hier auch der Bio-Anteil mit Mindestquoten gefördert werden soll (vgl. Kapitel 2.1.8).

### 3.2.3. Regelungen auf Landesebene

Auf **Landesebene** existieren explizit zu Kaffee nur wenige Verpflichtungen zur Einhaltung des nachhaltigen Anbaus, fairen Handels oder Bio-Anbaus (ähnlich Kakao). Beispiele hierfür sind das Land Berlin mit der Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt<sup>60</sup> zum Einkauf biologischen Kaffees (Leistungsblatt Anhang 1) und Baden-Württemberg mit der Verwaltungsvorschrift Beschaffung<sup>62</sup> mit der Verpflichtung zur Bevorzugung fair gehandelter Produkte, insbesondere Kaffee und Kakao. Eine Übersicht über die Anforderungen in verschiedenen Bundesländern zur Beschaffung von Kaffee und Kaffeeprodukten gibt Anhang 2. Eine Handreichung des Landes Bayern für Verpflegungsverantwortliche, die mit der Ausschreibung für Verpflegungsleistungen zum nachhaltigen Einkauf beauftragt sind, empfiehlt zudem den Einkauf von nachhaltigem Kaffee<sup>63</sup>.

In zehn Bundesländern existieren (landes-)vergaberechtliche Regelwerke, die eine Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen oder des fairen Handels

fordern: teils unabhängig vom beschafften Produkt (z.B. Sachsen-Anhalt fordert dies für alle Produkte ein) oder mit genauer Definition der zu beachtenden Produkte (z.B. Niedersachsen, Bremen). Diese weiteren Bundesländer haben Regelungen zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen eingeführt: Berlin, Baden-Württemberg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, Rheinland-Pfalz, Saarland<sup>18</sup>.

### Fallbeispiele Niedersachsen und Bremen

In Niedersachsen gilt seit 2013 das Niedersächsische Gesetz zur Sicherung von Tariftreue und Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (NTVergG)<sup>64</sup> und seit 2015 auch die Niedersächsische Verordnung über die Beachtung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (NKernVO)<sup>65</sup>. Darin wird unter anderem geregelt, dass bei der Vergabe von Bau-, Liefer- oder Dienstleistungen eine Reihe von Produkten aus der Vergabe auszuschließen ist, wenn diese unter Missachtung der ILO-Kernarbeitsnormen gewonnen oder hergestellt wurde. Die Vorgabe zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen gilt für: Stoffe und sonstige Textilwaren, ungebrauchter Naturstein, Tee, Kaffee und Kakao, Blumen sowie Spielwaren und Sportbälle. Die Landesregelung wird von der Stadt Hannover als kommunaler Akteur umgesetzt. Das Land Bremen führt in der Bremischen Kernarbeitsnormenverordnung (BremKernV) von 2019 weitere Produkte auf, darunter auch die allgemeine Formulierung, die prinzipiell auch auf Palmöl anwendbar wäre: „Agrarerzeugnisse, soweit diese überwiegend aus Ländern des Globalen Südens stammen, insbesondere Tee, Kaffee, Kakaoprodukte einschließlich Schokolade, Rohrzucker, Früchte sowie daraus hergestellte Säfte und andere Erzeugnisse, Gewürze, Öle, Nüsse und Reis.“

### 3.2.4. Regelungen auf kommunaler Ebene

Auf **kommunaler Ebene** ist Kaffee häufig das Produkt, mit dem Kommunen eine faire und nachhaltige Beschaffung beginnen<sup>66</sup>. Informationen zu nachhaltigen Beschaffungen auf kommunaler Ebene bietet die Plattform Kompass Nachhaltigkeit. Dort können Beispielbeschaffungen von Kaf-

fee aus nachhaltigem Anbau und anderen nachhaltigen Produkten eingesehen werden. Derzeit präsentiert der Kompass Nachhaltigkeit unter Praxisbeispielen bei der Suche von Kaffee, Kaffeebohnen und entkoffeiniertem Kaffee 184 Suchergebnisse in 72 Kommunen, 2 Regionen und ein Bundesland<sup>67</sup>. Die Beispiele werden von Kommunen zum Upload zur Verfügung gestellt. Die Praxisbeispiele und Informationen werden jedoch nicht systematisch zu einzelnen Rohstoffen ausgewertet oder aufbereitet. Außenstehende müssen die Berichte und Dokumente der Kommunen und Länder einzeln sichten und eigens vergleichen, um Schlüsse zu ziehen. Die Hemmschwelle zur effektiven Nutzung der Daten scheint der DUH recht groß.

Aktuell gibt es rund **700 Fairtrade Towns**, in denen eine Mindestanzahl an privatwirtschaftlichen Akteuren, die sich an der Einwohnerzahl bemisst, mindestens zwei Produkte (z.B. häufig Kaffee) fair beschaffen müssen (Fairtrade Towns, 2022) – eine Auswertung der Einhaltung der fairen Beschaffung durch öffentliche Einrichtungen der Fairtrade Städte selbst existiert allerdings nicht.

Leider existiert bisher immer noch keine deutschlandweite Erfassung, weder der nicht-nachhaltigen noch der nachhaltig-zertifizierten öffentlichen Beschaffungen. Eine systematische Erfassung ist aber notwendig, um auch bei Kaffee den Anteil der nachhaltigen und fairen Beschaffung zu messen und Verbesserungsmaßnahmen zur Erreichung 100 % entwaldungsfreier Kaffee-Lieferketten auf den Weg zu bringen. Nach aktuellem Stand wird die Vergabestatistik-Plattform des BMWi keine detaillierten Daten erheben.

### Fallbeispiele zur Einführung einer Negativliste

In **Hamburg** wurde in 2020 laut Praxisbeispiel auf Kompass Nachhaltigkeit eine Beschaffung für alle Dienststellen und Ämter durchgeführt, in der fairer Bio-Kaffee gefordert wurde<sup>68</sup>. Der Leitfaden von 2019 zur umweltverträglichen Beschaffung enthält zudem eine Negativliste – unter den sieben Produkten, die nicht beschafft werden dürfen, sind Geräte zur Zubereitung von Heißgetränken, in denen Portionsverpackungen zum Einsatz kommen, z. B. „Kaffeekapselmaschinen“ (Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft, 2019).

Noch nicht gelistet wird Kaffee, bei dem kein Nachweis des nachhaltigen, fairen und/oder ökologischen Anbaus vorliegt. Dies ist jedoch zu empfehlen, um das gute Beispiel aus 2020 flächendeckend in der Praxis sicherzustellen.

Die **Stadt Ludwigsburg** erprobt zudem aktuell eine neu entworfene Negativliste in der Praxis (Kompetenzstelle für Nachhaltige Beschaffung der Stadt Ludwigsburg, 2021). Demnach sollen landwirtschaftliche Importprodukte aus Entwicklungsländern (siehe DAC-Liste der OECD) wie z.B. Kaffee, Tee Kakao, Reis, Zucker, Orangensaft und Rosen vom Einkauf ausgeschlossen werden, wenn die Produkte nicht unter fairen Bedingungen (Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen) hergestellt wurden und mit einem entsprechenden Zertifikat ausgezeichnet sind (z.B. FairTrade, Gepa fair+) (Stadt Ludwigsburg 2021). Die Liste verbietet zudem auch die Beschaffung von Tropenholz aus Primärwäldern und anderen Zonen, insofern einheimische Holzarten oder andere Materialien für den jeweiligen Zweck geeignet sind. Auch vom Einkauf ausgeschlossen werden sollen Frischfaserpapier (nur begründete Ausnahmen zulässig), Hygienepapiere, die nicht zu 100% aus Recyclingpapier bestehen und kein Blauer Engel-Zertifikat aufweisen sowie Holz und Holzprodukte, die nicht nachweislich aus legaler und nachhaltiger Waldbewirtschaftung stammen (Nachweis per FSC-Zertifikat, vergleichbarem Zertifikat oder Einzelnachweis). Für Kautschukprodukte und Leder gelten auch die ILO-Kernarbeitsnormen, jedoch bisher keine Anforderungen an die Entwaldungsfreiheit. Palmöl kommt noch nicht explizit in der Liste vor, wurde aber in die künftig zu betrachtenden Rohstoffe aufgenommen und fällt aktuell im weiteren Sinne unter die Vorgabe zu den landwirtschaftlichen Importprodukten, die unter Achtung der ILO-Kernarbeitsnormen beschafft werden müssen.

Ein weiteres Beispiel einer Negativliste existiert mit der **Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zu klimafreundlichen Beschaffungen** („AVV Klima“) auf **Bundesebene** (BMW, 2021). Hier wurden Palmöl-Produkte bisher nicht aufgenommen, obwohl die DUH sich im Sommer 2021 für eine klare Regelung auf Bundesebene eingesetzt hatte (vgl. Kapitel 2.1.8 Beispiel 8: „Neuer Schwung“ auf Bundesebene in 2021).

### 3.3. Fazit

Die Anforderungen der EU GPP-Kriterien haben nur einen freiwilligen Charakter und üben daher wenig Strahlkraft aus. Ein nationaler Vorstoß in Deutschland ist notwendig, auch um Frankreich als Vorreiter für nachhaltige Beschaffungen zu unterstützen. Dabei sollte v.a. eine Regelung auf Bundesebene ambitionierte Ziele setzen und als Vorbild dazu dienen, entsprechende Vorschriften auch auf Landes- und kommunaler Ebene zu implementieren. Bereits 2013 wurde auf die Einführung eines Nationalen Aktionsplans (NAP) zur nachhaltigen Beschaffung in Deutschland gedrängt<sup>69</sup>: Dieser müsse die Einführung von bundesweit einheitlichen Vergabevorschriften anleiten und die Hürde des föderativen Systems der Bundesrepublik überwinden. Der Schulterchluss aller beteiligten Verwaltungsebenen, der seit 2011 unter der „Allianz für eine nachhaltige Beschaffung“ angestrebt wird, sei zu zaghaft und führt bisher nicht zur systematischen Umsetzung von Empfehlungen<sup>69</sup>.

Ein Flickenteppich von künftigen Regelungen zu Palmöl auf den verschiedenen föderalen Ebenen wie bei Holz und Kaffee sollte also vermieden werden, indem ein regelmäßiger Austausch zwischen den Akteuren erfolgt und eine Angleichung der Regelungen und formulierten Beschaffungsanforderungen und -Ziele angestrebt wird. Dazu wird empfohlen den Ansatz der Negativliste, welcher auf Bundes- und kommunaler Ebene bereits in Verwaltungsvorschriften genutzt wird, auf die Beschaffung von palmöhlhaltigen Produkten und weitere entwaldungskritische Produkte auszudehnen und mindestens einen entwaldungsfreien, nachhaltigen Anbau zu fordern (z.B. RSPO, Blauer Engel, EU Ecolabel beim Palmöl) – bis hin zu Zertifizierungen für fairen Handel und Bio-Anbau, wo bereits möglich (z.B. Kaffee, Kakao). Der generelle Ausschluss von Produkten mit Palmöl aus nicht-zertifiziertem nachhaltigem Anbau (nach Mindeststandards RSPO) könnte durch die Negativliste optimal verankert werden und würde ein eindeutiges Signal an den Markt senden. Da der Anteil fairer Produkte beim Palmöl noch gering ist, empfiehlt es sich im Rahmen der Negativliste und möglicher Nationaler Aktionspläne und Verordnungen auch einen Ausblick auf die Zukunft zu geben und Stichdaten anzukündigen, ab denen auch Anforderungen wie

Fair und Bio umgesetzt werden sollen, um einen entsprechenden Impuls an die Hersteller zu geben und für Planungssicherheit zu sorgen. Hierbei sollten im Fall von Palmöl auch weitere Label für Non-Food Produkte, wie Waschprodukte und Kosmetik (z.B. Handcremes), eine Rolle spielen, die den Einsatz von Rohstoffen aus ökologischem Anbau vorschreiben oder erhöhen (z.B. Nature Care Product, Nordic Ecolabel)<sup>21</sup>.

Schnellstmöglich braucht es die Einführung einer elektronischen Beschaffungsplattform inkl. Monitoringsystem für (nachhaltige) öffentliche Beschaffungen, um den Fortschritt zur Erreichung verpflichtender Regelungen anhand tatsächlich getätigter nachhaltiger Beschaffungen messen und überwachen zu können (vgl. Kapitel 4.4. und 4.8). Eine hilfreiche Begleitmaßnahme bei der Entwicklung könnte die Durchführung von Projekten zur Umsetzung und Überwachung verpflichtender Landesgesetze und kommunaler Regelungen durch die Einbindung aller Bundesländer und einer Mindestanzahl von Pilotkommunen je Bundesland darstellen. Zudem sollten die politischen Entscheidungsträger\*innen es nicht versäumen, verstärkt in den Austausch mit den Behörden in Frankreich und Belgien zu gehen, die das strategische Management nachhaltiger Beschaffung samt online-Monitoringtools bereits intensiver verfolgen.

## 4. Hürden bei der Integration von Nachhaltigkeitsanforderungen in der Beschaffungspraxis

Gründe für eine mangelnde bzw. ausbleibende systematische Umsetzung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung wurden von verschiedenen Seiten analysiert und sind vielfältig. Auf struktureller Ebene liegt der Hauptgrund in fehlenden Anreizen und Strukturen in den öffentlichen Verwaltungen, um die Rahmenbedingungen für die Beschaffung neu zu gestalten<sup>70</sup>. Auf der individuellen Ebene der Beschaffer\*innen wiederum sind Argumente wie höherer Preis und Verfügbarkeit am Markt die häufiger genannten Gründe<sup>70</sup>. Die Komplexität der Thematik Nachhaltigkeit wird zudem als eines der Haupthindernisse angesehen<sup>71</sup>. Im Folgenden werden die Hürden einzeln erläutert. Gelingt es, die Hürden zu überwinden, kann der öffentliche Sektor durch seine Marktmacht einen großen Hebel

bewegen und als wichtiger Treiber einer nachhaltigen Entwicklung wirken.

#### 4.1. Geringes Fachwissen zu Nachhaltigkeitsproblemen

Laut der UN gibt es einen Mangel an Fachwissen, der eine Transformation hin zu einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung erschwert<sup>72</sup>. Weiterhin ist eine mangelnde Sensibilisierung in den Vergabestellen für das Thema Nachhaltigkeit eine zu bewältigende Hürde, der mit Bewusstseinsbildung begegnet werden kann<sup>73</sup>. Derzeit dominiert der ökonomische Aspekt der Nachhaltigkeit die Beschaffung – dadurch wird es erschwert, die öffentliche Beschaffung zur Verbesserung von Nachhaltigkeitsleistungen einzusetzen<sup>74</sup>.

#### 4.2. Zweifel zur Rechtssicherheit

Weiterhin wird die Rechtsunsicherheit als ausschlaggebender Faktor für eine ausbleibende Nachhaltigkeitstransformation genannt<sup>71</sup> und laut der Meinung einzelner Akteur\*innen ist eine rechtssichere Beratung zu Gütesiegeln und Labeln umsetzungsrelevant<sup>73</sup>. An dieser Stelle soll jedoch auch darauf verwiesen werden, dass Beschaffer\*innen teils auch das Wissen fehlen könnte, wie sie schon heute rechtssicher nachhaltig beschaffen können. Offene Fragen der Rechtssicherheit könnten jedoch bestimmte Graubereiche betreffen, wie die Frage, ab wann die Verhältnismäßigkeit von Nachhaltigkeitsanforderungen nicht mehr gegeben ist.

#### 4.3. Mangel an Ressourcen und Hilfestellung

Die ausbleibende bzw. geringe Umsetzung kann außerdem in einem Mangel an Ressourcen begründet sein<sup>73,75</sup> – allein, um eine klare Kenntnis der Kriterien der vorhandenen Siegel und Gütezeichen zu erlangen, erfordere es aufgrund der geringen Vergleichbarkeit untereinander einen hohen Ressourcenaufwand. Einzelne Akteur\*innen fordern deshalb die Erstellung von Musterausreibungen, um Ressourcen im Bereich der Recherche und der Umsetzung zu schonen<sup>73</sup>. Es wurde festgestellt, dass kaum Steuerungsinstrumente zur Stärkung einer nachhaltigen Beschaffung genutzt werden<sup>74</sup>. Weiterhin kann ein gutes Verhältnis zwischen zentralen und dezentralen

Strukturen dabei helfen, eine produktive Transformation zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung zu schaffen<sup>75</sup>.

#### 4.4. Föderale Struktur und heterogene Ansätze zur Nachhaltigkeit

Außerdem wird die Aufteilung der Vorgaben auf die Bundes-, Landes- und Kommunal- bzw. behördliche Ebene als Hürde bei der Umsetzung wahrgenommen<sup>71</sup> – ein Ansatz zur Vereinfachung kann eine zentrale Anlaufstelle auf Landes- oder Bundesebene zum Thema Beschaffung sein<sup>73</sup>. Zur Lösung beitragen kann des Weiteren ein kohärenter rechtlicher Rahmen auf der supranationalen, Bundes- und Länderebene<sup>70</sup>. Auffällig ist auch das **Fehlen von einheitlichen und grundlegenden Nachhaltigkeitsanforderungen** z.B. auf nationaler Ebene oder in Kooperation der Länder, um Arbeit zur Auswahl und Zusammenstellung von Nachhaltigkeitskriterien als Vergabeanforderungen auf Landes- und Kommunalen Ebene zu ersparen (Beobachtung DUH). Der Kompass Nachhaltigkeit bietet aktuell lediglich Beispielvergabeunterlagen bzw. Muster von deutschen Kommunen und ermöglicht eine Bewertung der Siegel bezüglich einiger inhaltlicher oder die Glaubwürdigkeit betreffender Anforderungen, ohne jedoch eine Auswahl zu treffen, auf die sich Kommunen stützen können.

Das Problem des fehlenden Sets an Nachhaltigkeitskriterien könnte auch als Symptom einer in den letzten Jahren **mangelnden politischen Bereitschaft** gesehen werden, verbindliche Vorgaben für die Wirtschaftsakteure einzuführen. So war der Prozess zur Etablierung von Mindestkriterien für Agrarrohstoffe erst relativ spät erfolgt und ihre Verwendung für konkrete Vergabeanforderungen seitens des Staates ist bisher ausgeblieben. Auch wurden die Kriterien bislang nicht für die Bereitstellung einer Bewertung von Siegeln für den Lebensmittelbereich verwendet, wie angekündigt.

Zudem weist die öffentliche Beschaffung ein immenses Potential für Kosteneinsparungen auf, was sich z.B. mit den häufig fehlenden zentralisiert getätigten Großaufträgen und fehlenden digitalisierte Verfahren begründen lässt, welche ermöglichen, große Mengen an Büropapier und

Kosten einzusparen<sup>21,76</sup>. Gründe für fehlende Modernisierungen werden im föderalen System gesehen. Die rund 11.000 deutschen Kommunen arbeiten unabhängig voneinander und können verstreut aufbewahrte Unterlagen und in Papierform angelegte Daten, nicht einfach zügig auswerten und an andere Behörden oder an NGO-Abfragen zu palmölrelevanten Beschaffungsmengen übermitteln<sup>21,77</sup>. Auch modernere Behörden mit IT-Systemen in der Beschaffung haben Probleme beim Austausch, da ihre unterschiedlichen Systeme nicht kompatibel sind. Für eine systematische Umsetzung und Kontrolle einer nachhaltigen Beschaffung wird daher - auch im Sinne der Kosten- und Aufwandsreduktion – dringend empfohlen, eine bundesweite Lösung zur Organisation nachhaltiger Beschaffungen in Verwaltungen zu schaffen (Umweltdialog 2018). Eine genaue Dokumentation der beschafften Produkte, Mengen, Nachhaltigkeitskriterien und Nachweise, Preise sowie der jeweiligen Hersteller bzw. Lieferanten wäre für die strategische Gestaltung und Umsetzung einer nachhaltigen Beschaffung notwendig (DUH 2021a).

#### 4.5. Fehlende Verbindlichkeit und fehlende Fortschrittsmessung

Es wird teils kritisch gesehen, dass vorhandene Regulierungen nicht verbindlich sind und nur geringe Ambitionen erkennen lassen<sup>70</sup>. Die häufigste Barriere für Teilnehmer\*innen mit Sitz in Europa ist unzureichendes Monitoring, Bewertung und/oder Durchsetzung von nachhaltigen Beschaffungsrichtlinien (sog. sustainable public procurement (SPP)-Richtlinien)<sup>72</sup>.

Mit dem Vorstoß des BMZ zu Textilien im Januar 2021 wurde von der Bundesregierung das erste Mal eine **100 % nachhaltigen Beschaffungsquote bis 2030** auf Ebene des Bundes, der Länder und Kommunen formuliert<sup>78</sup>. Ein neuer Leitfaden für die öffentliche Beschaffung begleitet das Vorhaben. So sollen Dienstkleidung, Arztkittel, Polizeiuniformen und Matratzen bis 2030 ausschließlich nachhaltig beschafft werden. Um die Zielerreichung zu ermöglichen, wurde eine Begleitung durch eine\*n Nachhaltigkeitsbeauftragte\*n für Bund, Länder und Kommunen sowie ein **jährlicher Fortschrittsbericht** angekündigt. Dies ist das erste

Mal, dass in der öffentlichen Beschaffung ein konkret messbares Ziel formuliert wurde und nachverfolgt wird. Leider kann ohne ein systematisches online-Monitoringtool, wie durch die Vergabestatistik mit Online-Datenbank im Ansatz begonnen, keine umfassende Beobachtung aller palmöhaltiger Produkte und Dienstleistungen realisiert werden<sup>21</sup>.

#### 4.6. Angenommene Mehrkosten

Das knappe Finanzbudget vieler öffentlicher Institutionen kann als Herausforderung bei der Umsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung angesehen werden<sup>71</sup>. Häufig existiert das Vorurteil nachhaltige Beschaffung sei teurer<sup>72</sup> – betrachtet man dies am Beispiel Palmöl, wird allerdings klar, dass der finanzielle Mehraufwand für eine nachhaltige Zertifizierung nach Mindeststandards nur sehr gering ist (zertifiziertes Palmöl des Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO) kostet im Schnitt gerade einmal 2-4 Cent/kg mehr als konventionelles Palmöl<sup>79</sup>. Für eine Zehnerpackung Eier, ergab sich für die Preissituation im Jahr 2020 ein Aufpreis von umgerechnet nur 0,06 - 0,12 Cent, wenn bei der Nutztierfütterung RSPO-zertifiziertes Palmöl statt nicht-zertifiziertem Palmöl eingesetzt wird<sup>80</sup>. Bei Margarine, einem Produkt, das mit einem der höchsten Palmölanteile auffällt, liegt der Aufpreis auch nur bei etwa einem Cent wenn auf RSPO-zertifiziertes Palmöl gesetzt wird: Eine 500g-Packung, welche zu 50% RSPO-zertifiziertes Palmöl enthält, erfordert Mehrkosten von lediglich 0,75 Cent gegenüber nicht-zertifiziertem Palmöl (Stand November 2019: 20-40 Euro/t RSPO-Aufschlag und schwankende Weltmarktpreise für Palmöl von 400-600 Euro/t)<sup>81</sup>. Die Rechenbeispiele zeigen, dass die Mehrkosten für die Beschaffung von als nachhaltig zertifizierten Produkten nicht zwingend sehr hoch sein müssen. Gleichzeitig wird der niedrige Preis für RSPO-zertifiziertes Palmöl auch seitens der NGOs kritisiert, weil er aller Wahrscheinlichkeit nach unzureichende Umsetzungen von Nachhaltigkeitsanforderungen im Ölpalmanbau widerspiegelt. Es wird deutlich, dass die Höhe der Mehrkosten für nachhaltigere Produkte genauer Marktrecherchen bedürfen und Beschaffungsetats an die eigenen Bedarfe und verfolgten Nachhaltigkeitsziele angepasst werden sollten.

#### 4.7. Verfügbarkeit zertifizierter Produkte

Der Kompass Nachhaltigkeit sieht eine Herausforderung darin, dass in manchen Produktsegmenten eine mangelnde Verfügbarkeit des nachhaltig produzierten Produktes am Markt herrsche. Im Palmölsegment stellt dies bezüglich der Einhaltung von Minimalstandards allerdings kein Problem dar – 2015 wurden sogar 52 % des weltweit eigentlich nachhaltig produzierten RSPO-zertifizierten Palm(kern)öls als konventionelles Palm(kern)öl verkauft<sup>82</sup>. Jedoch können beispielsweise Wasch-, Pflege- und Reinigungsprodukte (WPR) heute fast noch gar nicht unter der Vorgabe des Einsatzes von Palmöl aus ökologischen oder fairem Anbau bezogen werden (z.B. EU-Bio-Siegel, Naturland fair oder fair for life-Zertifizierung). Bei Lebensmitteln ist die Anforderung zu biologischen und fairem Palmöl jedoch bereits vom Marktangebot erfüllbar, wird jedoch noch zu selten von Beschaffungsstellen eingefordert. Bei WPR-Produkten hat sich die DUH jedoch im Rahmen ihres Austauschs mit den Modellkommunen einer Marktumfrage unter rund dreißig Herstellern gewidmet, die ergab, dass einige Unternehmen bereit sind, auf eine Forderung zu ökologischem oder fairem Palmöl künftig einzugehen<sup>83</sup>. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass die öffentliche Beschaffung nicht umherkommt, erwünschte Neuerungen beim Marktangebot auch stärker durch entsprechende Anreize in Ausschreibungen auf den Weg zu bringen und eindeutige Signale an die Herstellerunternehmen und deren Vorlieferanten zu senden.

#### 4.8. Fazit

Zahlreiche Hürden, die die Umsetzung von Nachhaltigkeitsanforderungen in der Beschaffungspraxis noch behindern, müssen abgebaut werden. Andernfalls ist auch bei neu eingeführten Regelungen zur öffentlichen Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen mit ausschließlich nachhaltig zertifiziertem Palmöl (z.B. RSPO, Bio oder fair) nicht mit einer flächendeckenden Umsetzung und Wirkung zu rechnen. Es gilt, für alle Hemmnisse zielgerichtete Maßnahmen zu entwickeln und umzusetzen. Dabei sollte die Weiterentwicklung rechtlicher Vorgaben, der Zentralisierung und Vernetzung von Beschaffungsstellen, Vergabe- und Datenerhebungstools, Austausch- und Berichtsme-

chanismen sowie Ausbildungsinitiativen eine besondere Bedeutung zukommen. Verbesserungen und Fortschritte sollten der Öffentlichkeit nachvollziehbar, beispielsweise durch einen Jahresbericht der federführenden Ressorts aus BMWi, BMI, BMZ und BMUVs, mitgeteilt werden. Erst wenn es gelingt, die skizzierten technischen, politischen, organisatorischen und wissensbasierten Hürden bei der flächendeckenden Umsetzung einer nachhaltigeren Beschaffung zu überwinden, kann der öffentliche Sektor seine Marktmacht sinnvoll als Treiber einer nachhaltigen Wirtschaft, die Klima und Umwelt entlastet und schützt, einsetzen.

### 5. Schwächen der Umsetzung bei Zertifizierungssystemen und Ansatz eines wirkungsorientierten Kriterienkatalogs für die öffentliche Beschaffung

Ziel des Kapitels ist die Erarbeitung eines Kriterienkatalogs für nationale Beschaffungsregeln palmöhaltiger Produkte bzw. Produktgruppen. Da bestehende Zertifizierungssysteme schon eine Vielzahl an inhaltlichen und governance-fokussierten Nachhaltigkeitsaspekten abdecken, die in der Praxis nicht immer verlässlich umgesetzt werden<sup>1,5,6,7,26,53</sup>, wird es als sinnvoll erachtet, einen Kriterienkatalog für die nachhaltige Beschaffung von Palmöl und anderen Produkten vor allem auf eine verlässliche Umsetzung und Überwachung der vielfältigen Anforderungen zu fokussieren. Dies bedeutet, auf eine nachweisbar, positive Wirkung hinzuzielen und die dafür notwendigen Implementierungsmechanismen zu prüfen und zu fordern.

Dabei ist es wichtig, neben bereits etablierten Kriterien für robustere Zertifizierungssysteme (z.B. ISEAL Kriterien) auch die Weiterentwicklung der Systeme z.B. über Zuschlagskriterien oder verbindliche Qualitätsstandards anzuregen und zu belohnen, denn im Stillstand und der geringen Innovationskraft der Systeme liegt zum großen Teil das Problem der fortwährenden Schwachstellen der Zertifizierungen. Kriterienkataloge zu erstellen, die immer mehr und detailliertere Anforderungen an den nachhaltigen Anbau stellen, wobei in der Regel nicht einmal grundlegende Ziele umgesetzt werden, kann kontraproduktiv sein und somit nur

begrenzt zur Transformation des Ölpalmsektors beitragen. Beispiele hierfür sind die Einhaltung von Mindestlöhnen oder das Verbot von gefährlichen Pestiziden. Vorwürfe von Greenwashing verschwinden nicht durch mehr Gebote und Verbote „auf dem Papier“, wenn die Durchsetzung der Einhaltung von Kriterien der Zertifizierungssystemen in der Praxis weiterhin nicht garantiert werden kann.

So fällt Greenpeace dementsprechend ein dramatisches Fazit zu den untersuchten Zertifizierungen: „...currently, certification enables destructive businesses to continue operating as usual. By improving the image of forest and ecosystem risk commodities and so stimulating demand, certification risks actually increasing the harm caused by the expansion of commodity production. Certification schemes thus end up greenwashing products linked to deforestation, ecosystem destruction and rights abuses.“ Dieses Statement demonstriert, dass es von größter Notwendigkeit ist, endlich entschlossen durch staatliche Regulierung und Einflussnahme über die öffentliche Beschaffung auf eine starke positive Wirkung von Zertifizierungssystemen hinzuwirken. Ein solches Engagement könnte auch die Motivation öffentlicher Beschaffer\*innen, Nachhaltigkeitszertifizierungen wie z.B. fairtrade oder Minimumstandards wie den RSPO in Ausschreibungen aktiv einzufordern, steigern. Denn Beschaffer\*innen und Konsument\*innen sind angesichts der Intransparenz vieler Siegelorganisationen und der meist nicht nachgewiesenen Wirkung ihrer Systeme teilweise entmutigt, diesen zu vertrauen<sup>21</sup>.

### 5.1. Problemfelder der Umsetzung und Wirkung von Zertifizierungssystemen

Im ersten Schritt wurden die Probleme bei der Sicherstellung der Einhaltung der von Zertifizierungen getroffenen Anforderungen zusammengefasst. Dabei wurde auf Basis des Berichts „Destruction Certified“ von Greenpeace International (2021) zunächst **fünf Problembereiche ausgewählt**, die maßgeblich die **Umsetzung und Wirkung** von Zertifizierungssystemen hemmen - **aufgrund des Aufbaus und der Funktionsweise der Systeme**:

1. **Unternehmensdominierte Governance der Zertifizierungssysteme** - wenig Innovation und viel „träge Masse“
2. **Unzureichende Anforderungen und Nachweise** sowie Überforderung von kleinen Produzenten
3. **Ausgeprägter Fokus auf Kontrollen** bei beschränkter Wirksamkeit von Audits und geringfügigen Sanktionen
4. **Schwache Anreizsysteme**, wie z.B. Preisgestaltung, Schulungen, Finanzierungshilfen für Produzenten oder langfristige Verträge (d.h. gering ausgeprägte Ursache-Wirkungslogik im gesamten Design)
5. **Mangelndes Wirkungsmonitoring** und fehlende langfristige Begleitung und Kooperation seitens der *downstream*-Unternehmen

In einem **Stakeholder-Workshop**<sup>84</sup> des Vorhabens mit dem Titel „Nachhaltiges Palmöl, Kakao & Co. – Wo stehen wir bei der Glaubwürdigkeit von Siegeln und wo soll es hingehen?“ wurden grundlegende Aspekte zu den fünf Problemfeldern in einem virtuellen Event interessierten Beschaffer\*innen, Mitarbeiter\*innen aus Ministrierten und anderen Fachkreisen, darunter auch zahlreiche Nichtregierungsorganisationen, präsentiert. Ziel des Workshops war dabei auch die **Sensibilisierung der Stakeholder, die mit der Auswahl und Nutzung von glaubwürdigen Zertifizierungen** in ihrer Arbeit, insbesondere der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung, konfrontiert sind.

Gemeinsam mit einem langjährigen Zertifizierungsexperten wurden die Schwierigkeiten und Missstände zur Umsetzung und Überprüfung der Zertifizierungen kritisch diskutiert, um langjährige Praxiserfahrungen als Anstoß mit in die weitere Diskussion eines wirkungsorientierten Kriterienkatalog aufzunehmen. In Anhang 1 befinden sich die auf einem virtuellen Whiteboard festgehaltenen Ergebnisse und Eindrücke zur Diskussion der Grenzen und Potentiale der Zertifizierungen, welche im nächsten Unterkapitel aufgegriffen werden.

## 5.2. Kriterien der Bundesregierung für die Einordnung glaubwürdiger Siegel

Ein Gastvortrag der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) aus dem Sektorvorhaben „Nachhaltigkeitsstandards und öffentlich-private Verantwortung“ vom 18.10.21 gab eine Einführung und einen Überblick über die im Rahmen einer **öffentlichen Konsultation** überarbeiteten Glaubwürdigkeitskriterien der Bundesregierung, welche zeitnah veröffentlicht werden sollten. Ziel des im Rahmen dieses Projekts von der DUH durchgeführten Workshops war der **Wissensaustausch zum Stand der Siegelbewertung, die Vernetzung und eine Diskussion der Herausforderungen** bei der Sicherstellung glaubwürdiger, wirksamer Nachhaltigkeitssiegel sowie der vergaberechtlichen Anforderungen an Gütezeichen als ein Instrument der Nachweisführung.

**Ziel des Kriterienkatalogs für glaubwürdige Siegel** ist es, *greenwashing* zu vermeiden und Verbesserungen in der Nachhaltigkeitsleistung und Transparenz der Nachhaltigkeitsstandards voranzutreiben, so dass die Erreichung gesetzter Nachhaltigkeitsziele besser sichergestellt wird<sup>85</sup>. Über die Wirksamkeit der Zertifizierungen könnten die Kriterien jedoch letztlich keine Auskunft leisten. Zudem solle Verbraucher\*innen und Beschaffungsstellen durch die Bewertung eine Orientierungshilfe geboten werden, um nachhaltigeren Konsum zu fördern.

Zur Entwicklung des Kriteriensets wurden Kriterien in den Bereichen **Systemmanagement, Standardisierungsprozess, Konformitätskontrolle und Produktkennzeichnung/Rückverfolgbarkeit** diskutiert und ausgewählt, unter Orientierung an den Leitlinien und Prinzipien von ISO Normen und der ISEAL Alliance, einer Brancheninitiative der Standardisierungsorganisationen.

Die Kriterien für glaubwürdige Siegel setzen sich nach der Revision in 2021 aus **28 Mindestanforderungen der Bundesregierung** sowie **59 weiterführenden Kriterien** zusammen welche u.a. zur Aktualisierung der Siegelbewertungen auf den Portalen „Siegelklarheit“ und „Kompass Nachhaltigkeit“ dienen sollen (Die Bundesregierung, wie Sie bis 2021 bestand, habe lediglich die Mindestanforderungen beschlossen und mitgetragen<sup>85</sup>). An der strategischen bzw. politischen Entscheidung über

die finalen Mindestanforderungen war ein Ressortkreis aus sechs Ministerien beteiligt, darunter BMAS, BMEL, BMJ, BMUV, BMWK, BMZ sowie UBA und GIZ.

Die **Portale Siegelklarheit und Kompass Nachhaltigkeit** haben zum Ziel, Verbraucher\*innen bzw. Beschaffer\*innen zu *vergleichsweise* glaubwürdigen Zertifizierungen zu informieren und Orientierung zu bieten<sup>85</sup>. Neben der Dimension der Glaubwürdigkeit, deckt die genutzte Vergleichs- und Bewertungsmethodik für Nachhaltigkeitsstandards (Sustainability Standards Comparison Tool, SSCT) auch die Dimensionen Umweltfreundlichkeit und Sozialverträglichkeit ab. Auf Basis des SSCT-Tools und der von der Bundesregierung festgelegten Mindestanforderungen zur Glaubwürdigkeit, Umweltfreundlichkeit und Sozialverträglichkeit werden die Siegel verglichen und im Fall von Siegelklarheit in die zwei Bewertungsergebnisse „gute Wahl“ oder „sehr gute Wahl“ eingeordnet. Nicht erfasst und bewertet werden auf Siegelklarheit solche Gütezeichen, die die Mindestanforderungen nicht erfüllen. Es werden jedoch ausgewählte Gütezeichen aufgelistet, die noch nicht einer Bewertung unterzogen wurden, darunter beispielsweise das RSPO-Siegel für Palmöl, das EU-Bio-Label für Lebensmittel oder die Better Cotton Initiative für den Rohstoff Baumwolle (Stand Mai 2022). Die Bewertung und Abbildung in den Infoportalen sei „grundsätzlich freiwillig“, was den Anschein erweckt, dass die Aufnahme und Bewertung im Portal nicht unabhängig von der Zustimmung der Zertifizierungssysteme durchgeführt wird.

Auf dem Portal Kompass Nachhaltigkeit können Beschaffer\*innen die Erfüllung der Kriterien hingegen auch im Detail einsehen, beispielsweise um Informationen für differenzierte und strengere Ausschreibungsanforderungen zu recherchieren. Zur Frage, ob das Portal in der Praxis von Beschaffer\*innen tatsächlich zur Festlegung von detaillierten Beschaffungskriterien genutzt wird, liegen aktuell keine Daten vor. Es ist jedoch gängige Praxis, dass nicht einzelne Kriterien in Vergaben aufgelistet und eingefordert werden, sondern die Definition der Leistungsmerkmale und deren Einhaltung anhand der Vorlage definierter Zertifizierungen erfolgt (DUH, 2021). Eine Detailrecherche im Kom-

pass Nachhaltigkeit wird bei geringfügigen Beschaffungsvolumina unterhalb von Schwellenwerten mit noch geringerer Wahrscheinlichkeit durchgeführt.

Die Kommentare von Stakeholdern sind auf der Revisionswebseite der Portale einsehbar. Ein Abschlussbericht zur Berücksichtigung und Einarbeitung einzelner Kommentare war zum Zeitpunkt dieses Berichtes noch ausstehend. Unklar blieb zudem, ob die 28 Mindestanforderungen nicht lediglich Kriterien abdecken, die von der Mehrheit der Zertifizierungssysteme bereits erfüllt werden und demnach als branchenweites „Minimum für Best Practice“ gelten dürften. Nur die 59 weiterführenden Kriterien aus dem Kriterienset für glaubwürdige Siegel könnten nach dieser Logik einen Anreiz für Zertifizierungssysteme darstellen, ihre Systeme glaubwürdiger und transparenter zu gestalten. Eine abschließende Anwendungsstrategie der weiterführenden Glaubwürdigkeitskriterien innerhalb des bestehenden Bewertungsverfahrens lag zum Zeitpunkt des Berichtes jedoch noch nicht vor.

Angesichts der starken Beteiligung der ISEAL Mitglieder bzw. Zertifizierungssysteme an der Informationsgrundlage und Kommentierung, ihres aktiven Mitwirkens bei der finalen Anpassung der Kriterien sowie noch ausstehender, öffentlicher Berichte zur finalen Berücksichtigung der von anderen Stakeholdern eingereichten Kommentare, bleibt die Frage nach der Legitimierung und Strenge der aktuellen Glaubwürdigkeitskriterien der Bundesregierung offen. Die vom Kompass Nachhaltigkeit vorgenommene Prüfung habe letztlich reinen Empfehlungscharakter. Beschaffer\*innen bleiben damit in bestimmten Produktbereichen und bei der rechtlich sicheren Siegelbewertung letztlich auf sich allein gestellt.

### 5.3. Vergaberechtliche Einordnung der Kriterien für glaubwürdige Siegel

Das Vergaberecht stellt bis dato sehr wenige Anforderungen an die Nutzung von Gütezeichen im Sinne der Nachweisführung über die Einhaltung von Nachhaltigkeitszielen. So besagt Artikel 34 der Vergabeverordnung (VgV)<sup>86</sup>, dass der öffentliche Auftraggeber die Vorlage von Gütezeichen als Beleg einfordern darf, dass eine Liefer- oder Dienst-

leistung bestimmten, in der Leistungsbeschreibung geforderten Merkmalen entsprechen. Es fokussiert auf Kriterien der Standardentwicklung und nicht deren Wirksamkeit: Gütezeichen müssen, lediglich fünf sehr allgemein gehaltene Kriterien erfüllen, was im Gegensatz zur großen Anzahl der 28 Mindestkriterien und 59 weiterführenden Kriterien zu glaubwürdigen Siegeln der Bundesregierung steht. Die fünf Kriterien im Vergaberecht stellen demnach aktuell keine umfassenden Anforderungen an wirksame Zertifizierungssysteme dar, welche neben Governance- und Standardsetzungsregeln auch maßgeblich durch die Strenge ihrer inhaltlichen Bestimmungen und dem Vorhandensein darauf abgestimmter Umsetzungsmechanismen gekennzeichnet sind (z.B. Festlegung und Prüfung ausreichend hoher Löhne und Preisaufschläge für nachhaltiger produzierte Ware, Nachweise über durchgeführte Schulungen, Angebote für günstige Kredite, Zugang zu besserem Saatgut oder Geräten, usw.). Zudem lässt die Formulierung der fünf Kriterien im VgV großen Interpretationsspielraum und ist daher wenig geeignet für eine Bewertung und den Ausschluss von Gütezeichen in Vergabeprozessen. Um dem Interpretationsspielraum entgegenzuwirken hat die GIZ ein Rechtsgutachten<sup>87</sup> in Auftrag gegeben, welches § 34 VgV Abs. 2 Nr. 2-5 unter die Lupe nimmt und daraus konkrete Kriterien, zur Schaffung einer rechtssicheren Anwendung von Gütezeichen in der Vergabe, operationalisiert. Dies löst jedoch nicht das zugrundeliegende Problem, dass der Inhalt und Umfang der fünf vergaberechtlichen Kriterien schon an sich nicht ausreichend ist.

VgV, § 34 (2016): Nachweisführung durch Gütezeichen (Satz 2):

Das Gütezeichen muss allen folgenden Bedingungen genügen:

1. Alle Anforderungen des Gütezeichens sind für die Bestimmung der Merkmale der Leistung geeignet und stehen mit dem Auftragsgegenstand nach § 31 Absatz 3 in Verbindung.
2. Die Anforderungen des Gütezeichens beruhen auf objektiv nachprüfbar und nichtdiskriminierenden Kriterien.

3. Das Gütezeichen wurde im Rahmen eines offenen und transparenten Verfahrens entwickelt, an dem alle interessierten Kreise teilnehmen können.
4. Alle betroffenen Unternehmen haben Zugang zum Gütezeichen.
5. Die Anforderungen wurden von einem Dritten festgelegt, auf den das Unternehmen, das das Gütezeichen erwirbt, keinen maßgeblichen Einfluss ausüben konnte.

Unter den Einwänden gegen höhere Anforderungen an Zertifizierungen im Vergaberecht findet sich beispielsweise das Argument der Einengung des Marktes. Wenn die öffentliche Hand jedoch keine strengeren, wirksameren Zertifizierungen nachfragt, bleiben Neuerungen komplett abhängig vom medialen Druck der Öffentlichkeit oder freiwilligen Maßnahmen der Wirtschaftsakteure. Beide Alternativen haben sich in den letzten Jahrzehnten nicht als ausreichende Treiber von Innovationen herausgestellt. Eine geballte Nachfrage durch die nachhaltige öffentliche Beschaffung könnte allerdings den so dringend notwendigen Impuls für die Weiterentwicklung von Zertifizierungen in den Markt geben. Der Staat sollte also nicht darauf warten, dass die Systeme sich endlich weiterentwickelt haben, um erst dann höhere Qualitätsstandards für wirksame Zertifizierungen einzuführen. Mithilfe einer Übergangsfrist für das Inkrafttreten einer neuen Regelung könnte die Bundesregierung strengere Regeln ankündigen und durchsetzen ohne den Markt einzuengen. Dafür könnte die Bundesebene Leistungsmerkmale zu wirksamen Zertifizierungen erarbeiten und diese nach einer Übergangszeit dann verbindlich in das Vergaberecht aufnehmen, so dass den Zertifizierungen Zeit bleibt, sich an die Vorgaben anzupassen. Denn ambitionierte Beschaffer\*innen, die im Alleingang unter der Einhaltung des vergaberechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit über die Anforderungen des § 34 VgV (Satz 2) hinausgehen wollen, stehen vor dem Problem, dass ihre Nachfrage alleine den Markt nicht beeinflussen und kein neues Angebot schaffen wird.

Eine befugte nationale Behörde, die für eine einheitliche Bewertung der Gütezeichen nach Artikel

34 zuständig ist, würde eine rechtssichere Anwendung von Gütezeichen zudem erleichtern, ist jedoch aktuell nicht existent<sup>18</sup>. Der Gütezeichenfinder auf dem Kompass Nachhaltigkeit bietet Beschaffer\*innen zwar einen detaillierten Vergleich der Systeme an, jedoch liegen insbesondere zu palmölrelevanten Lebensmittel-Zertifizierungen, wie z.B. dem RSPO oder fair for life noch keine Siegelbewertungen und detaillierten Auswertungen vor. Die von Kompass Nachhaltigkeit vorgenommene Prüfung habe aktuell außerdem einen „reinen Empfehlungscharakter“, da keine Haftung durch das Portal übernommen werden kann. Letztlich bleiben Beschaffer\*innen damit in bestimmten Produktbereichen und bei der rechtlich sicheren Siegelbewertung auf sich allein gestellt. Die Schwierigkeiten bei der Bewertung von Siegeln stellen mitunter auch ein Hemmnis der verstärkten Nachfrage nach zertifiziert nachhaltigeren Produkten und Dienstleistungen dar (vgl. Kapitel 4.2)

Einige Nichtregierungsorganisationen fördern indes seit Jahren in Pilotprojekten die Beschaffung fairer, ökologischer Lebensmittel oder Textilien - über die Aufnahme eigens ausgewählter Leistungs- und Zuschlagskriterien, die strengeren und wirkungsvolleren Standards wie fairtrade den Vorzug geben. So fördern und belohnen Vorreiterkommunen oder -Bundesbehörden punktuell die Weiterentwicklung der Siegel. Beim Palmöl ist die Nachfrage der öffentlichen Hand nach fair gehandeltem Palmöl jedoch so gut wie nicht vorhanden, weshalb eine zügige Aufnahme und Bewertung der fair for life-Zertifizierung in die Infoportale angezeigt ist. Denn Fairtrade bietet aktuell kein fair zertifiziertes Palmöl an.

Aufgrund der beschriebenen Beobachtungen kann davon ausgegangen werden, dass das Vergaberecht und auch die proaktive nachhaltige Beschaffung aktuell keinen großen Einfluss auf die Verbesserung von Gütezeichen bzw. Nachhaltigkeitsstandards und Zertifizierungssystemen ausübt. Das Vergaberecht schreibt darüber hinaus nicht einmal die Einhaltung von industriegetragenen Mindestkriterien für wirksamere Zertifizierungssystemen vor (s. Leitlinien von ISEAL Alliance) und bleibt damit sogar weit hinter dem Status-Quo der Zertifizierungssysteme zurück. Deshalb wird empfohlen,

eine Aktualisierung und Ergänzung des europäischen bzw. deutschen Vergaberechts um weitreichende Anforderungen zu wirksamen Siegeln sowie die Einrichtung einer befugten Behörde für rechtlich wirksame Siegelbewertungen- und Zulassung vorzunehmen.

#### 5.4. Ziel eines wirkungsorientierten Kriterienkatalogs

Es ist auf Basis der vorliegenden Informationen naheliegend, dass die Zertifizierungssysteme weder durch das Vergaberecht, noch durch die Siegelbewertung der Bundesregierung einen nachweislichen Anreiz zur Verbesserung ihrer Systeme hinsichtlich Transparenz, Glaubwürdigkeit oder Wirksamkeit erfahren. Die Einhaltung der Mindestanforderungen seien zwar Voraussetzung für die Bewertung auf Siegelklarheit, haben darüber hinaus aber keinen verbindlichen Charakter<sup>85</sup>.

Sollen Nachhaltigkeitsstandards sich noch tatsächlich zu einem wirksamen Tool für das nachhaltige Lieferantenmanagement weiterentwickeln, müssen die Schwachstellen von den Organisationen dringend behoben- und zügig Innovationen eingeführt werden. Die Nachfrage seitens Kunden sowie Druck und Kritik vieler Zivilorganisationen über die letzten zwei Jahrzehnte waren nicht ausreichend, um notwendige Neuerungen bei Nachhaltigkeitsstandards herbeizuführen. Indes ergänzen multinationale Unternehmen seit einigen Jahren eigene Nachhaltigkeitsprogramme und Schulungen für Lieferanten. Sie suchen nach verbesserten, individuellen Lösungen und tätigen teils große Investitionen, um gegebenenfalls dem schlechten Ruf von Siegeln auszuweichen oder um sich Marketingvorteile und Marktzugang in den Anbauregionen zu sichern. Dieses zusätzliche Engagement ist zwar letztendlich wichtig, jedoch ist dies der Beobachtung nach vor allem den großen Unternehmen möglich, so dass kleine und mittlere Unternehmen weiterhin auf die angeschlagenen Brancheninitiativen setzen müssen.

Die Wirkung der geplanten EU-Verordnungen zu unternehmerischen Sorgfaltspflichten und gegen importierte Entwaldung auf Neuerungen bei Zertifizierungssystemen ist zudem noch nicht absehbar.

Zur Sicherstellung wirksamerer Zertifizierungssysteme wird deshalb neben der Weiterentwicklung des Vergaberechts auch die Entwicklung grundlegender Beschaffungsanforderungen für wirksame Zertifizierungssysteme empfohlen, die in Zusammenhang mit den EU-Verordnungen für weitere Marktimpulse sorgen können. So sieht auch die EU-Ökobilanz-Richtlinie Mindestkriterien für nachhaltigere Produkte vor, die nicht nur Kreislaufwirtschaftsaspekte sondern auch die Herstellung der Produkte betreffen sollen. Auch hier braucht es neben unternehmerischen Sorgfaltspflichten zeitnah robuste Nachweise für nachhaltig produzierte Rohstoffe.

Es wird insbesondere die Erstellung eines wirkungsorientierten Kriterienkatalogs zur verbesserten Umsetzung von Nachhaltigkeitsanforderungen bzw. Zielen von Zertifizierungssystemen vorgeschlagen: Ein wirkungsorientiertes Kriterienset muss einen produzentenorientierten Ansatz verfolgen und eine Herleitung der Kriterien auf Basis der Bedürfnisse der Produzenten vornehmen. Kriterien zu wirksamen Zertifizierungssystemen sollten auf Basis der Kosten und anderer Bedingungen für eine erfolgreiche Umstellung auf nachhaltigere Anbaumethoden abgeleitet werden. Produzent\*innen müssen selbst bestimmen, welchen Kriterien sie bereit sind zu welchen Bedingungen zu folgen. Wichtig sind Fragestellungen, wie das Vorhandensein und die Ausgestaltung von Anreizmechanismen, wie z.B. durchgeführte Schulungen, angemessene Aufpreise bzw. Preisprämien und deren Verwendung, Zugang zu Krediten, Beschwerdemechanismus, konkret gezahlte lebenswerte Löhne, Umsetzung der Schulpflicht, Angabe der Herkunftsplantage, Anteil eingebundener Kleinbauern und gezahlte Abnahmepreise, Satellitenbildnachweis für erhaltene Wälder, Fortschritte bei der Einführung des regionalen Zertifizierungsansatzes, der eine ausgewogene Landschaftsplanung einbezieht, usw.. Beispiele für Schwachstellen von Zertifizierungen, die durch strengere Beschaffungsanforderungen zu wirksamen Siegeln behoben werden könnten, werden in Anhang 3 aufgelistet.

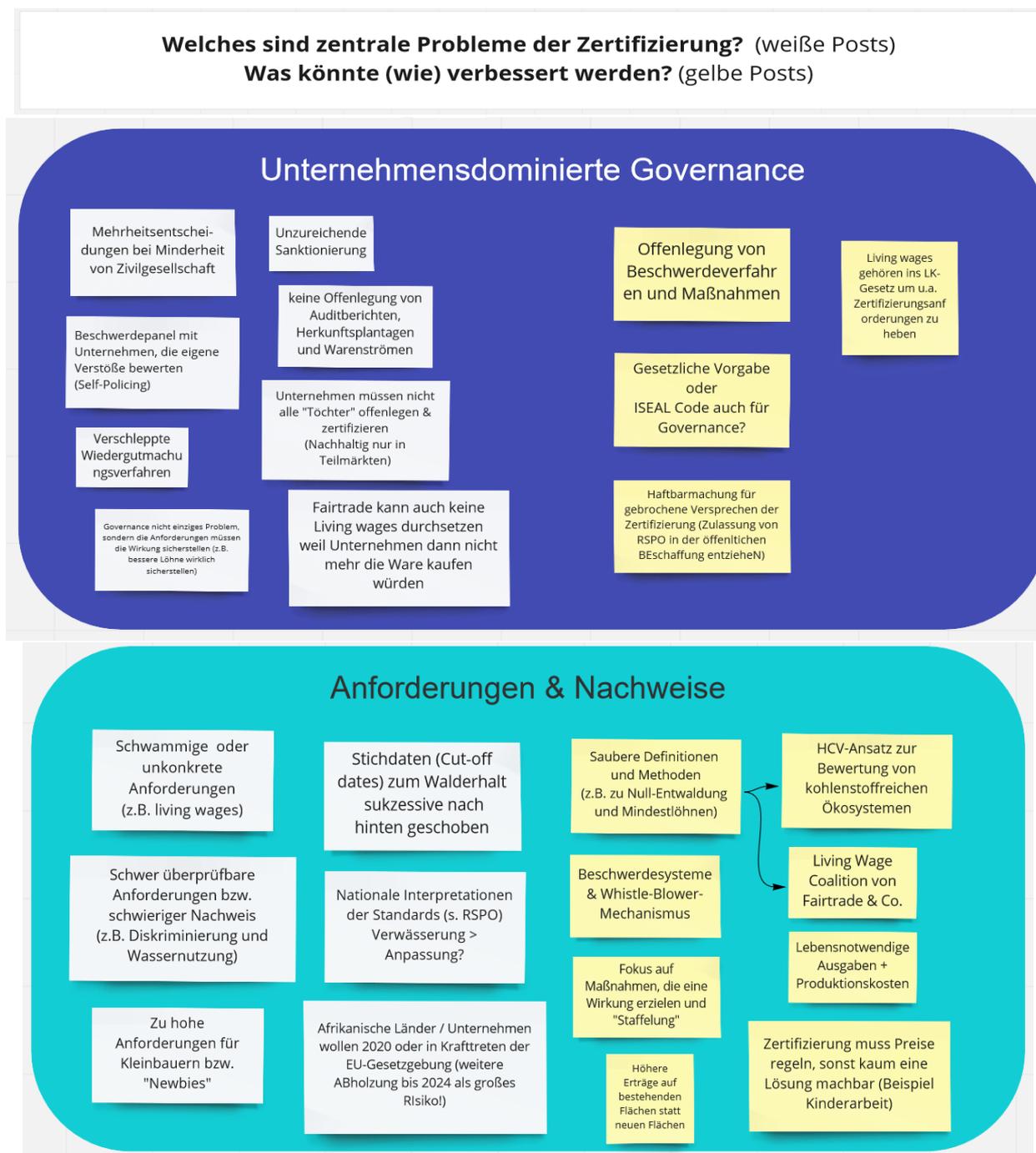
#### 5.5. Fazit

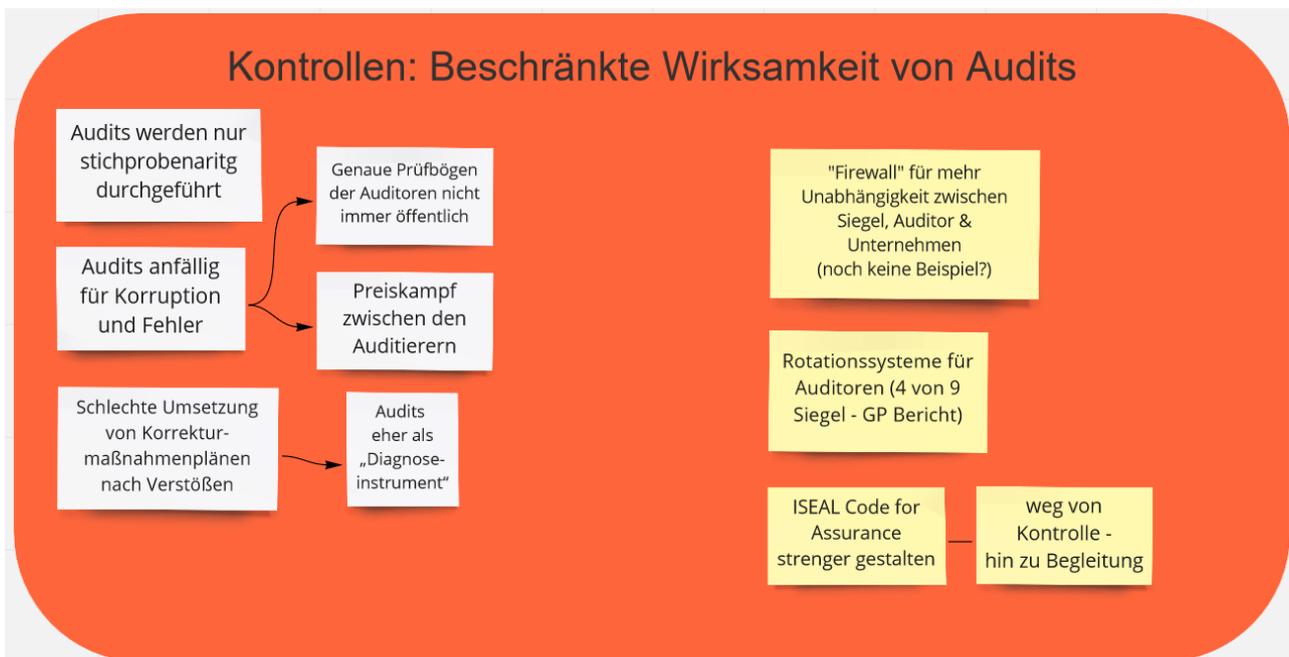
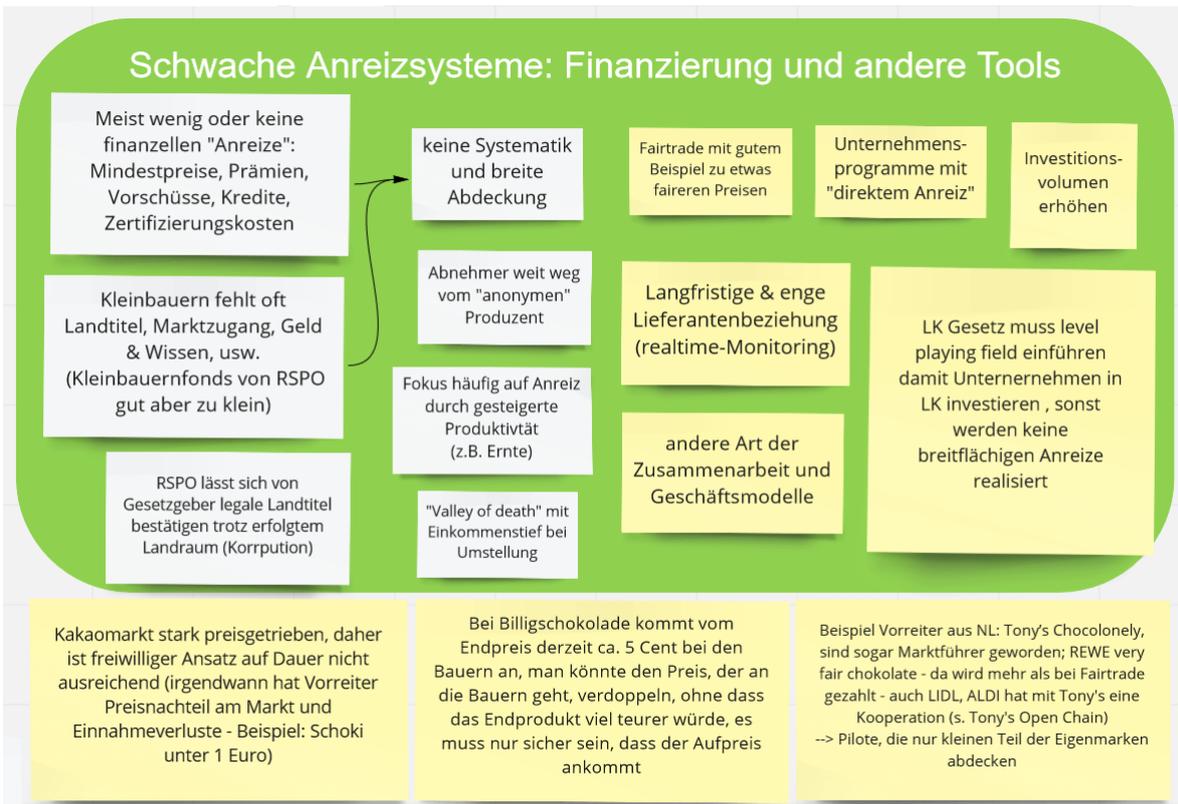
Zu viel Zeit ist schon vergangen, in der mittels der vorherrschenden Systeme wie dem RSPO, keine

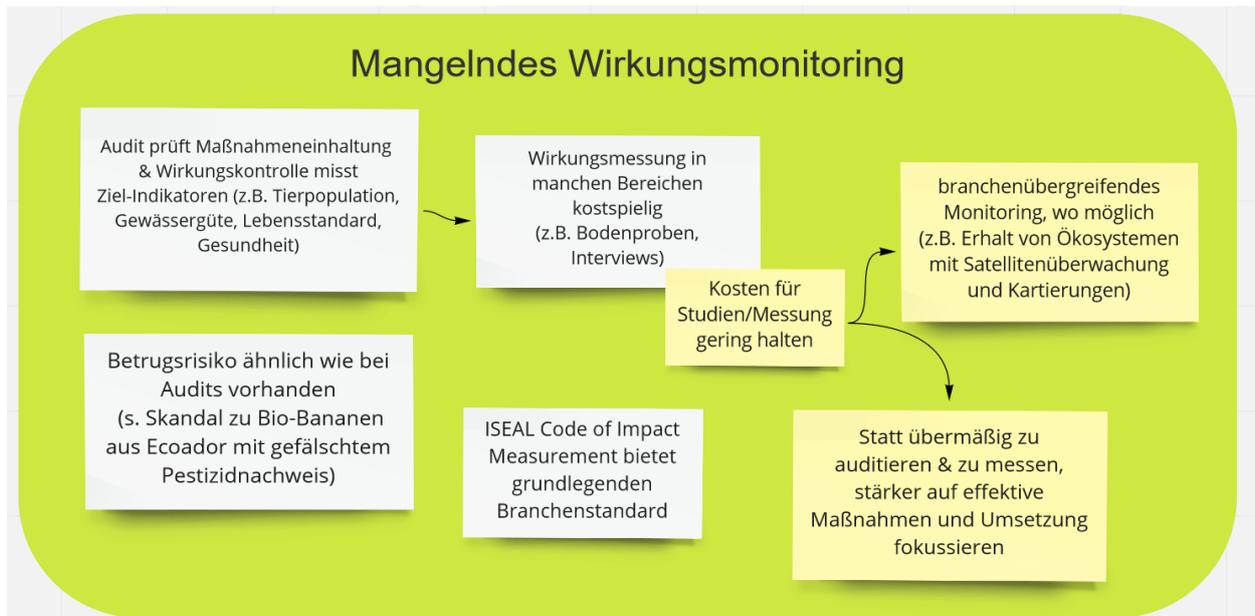
erheblichen Verbesserungen und positiven Wirkungen sichtbar wurden. Standardorganisationen müssen dieses Problem nun zügig angehen. Dabei können die Unternehmen – häufig auch ihre Urheber – die Standardorganisationen zwar unterstützen, aber viel Hoffnung sollte in das freiwillige Engagement nicht gesetzt werden. Wichtig ist die Schaffung gesetzlich verbindlicher Anforderungen seitens der Bundesregierung über Mindestanforderungen hinaus. Die aktualisierten Glaubwürdigkeitskriterien und die Dokumentation der Stakeholder-Beiträge aus dem Revisionsprozess können dabei eine Basis für die Entwicklung kommender gesetzlicher Bestimmungen über die einzuhaltenen Eigenschaften wirksamer Systeme darstellen. „Glaubwürdig“ ist ein Zertifizierungssystem letztlich nur, wenn es soziale Missstände und Umweltzerstörung und -verschmutzung „wirksam“ behebt.

## 6. Anhänge

### 6.1. Anhang I: Notizen der aus dem Stakeholder-Workshop







---

## 6.2 Anhang II: Übersicht der Regelungen der Bundesländer zu Holz- und Kaffee

Bundesland	Regelungen zu Holz <sup>18</sup>	Regelungen zu Kaffe <sup>e18</sup>
Baden-Württemberg	<p>Alle Behörden und Betriebe des Landes und landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts sind verpflichtet, umweltbezogene Aspekte bei der Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen zu berücksichtigen sowie Erzeugnisse bzw. Dienstleistungen zu bevorzugen, die unter den am Markt befindlichen und für den vorgesehenen Verwendungszweck gleichwertig geeigneten die geringsten Umweltbelastungen hervorruft.</p> <p>Weiterhin haben die genannten Stellen die Möglichkeit zur Aufnahme umweltbezogener Aspekte in die Leistungsbeschreibung sowie zur Berücksichtigung umweltbezogener Aspekte bei der Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots für die Erteilung des Zuschlags.</p>	<p>Alle Behörden und Betriebe des Landes und landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts sind zur Bevorzugung fair gehandelter Produkte, insbesondere Kaffee und Kakao verpflichtet. Es besteht die Möglichkeit zur Vorgabe zusätzlicher Bedingungen, insbesondere der Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen.</p> <p>Für alle Behörden und Betriebe des Landes und landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts gibt es die Möglichkeit zur Berücksichtigung sozialer Aspekte bei der Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots für die Erteilung des Zuschlags.</p>
Bayern	<p>Alle staatlichen Auftraggeber bei Vergabe öffentlicher Aufträge für Bauleistungen und Liefer- und Dienstleistungen unterhalb des EU-Schwellenwerts sind zur Beachtung der Umweltrichtlinien Öffentliches Auftragswesen (öAUmWR) verpflichtet.</p> <p>Die Vergabestellen des Landes Bayern sind zur ausschließlichen Beschaffung von Holzprodukten aus nachweislich legaler und nachhaltiger Waldbewirtschaftung verpflichtet. Die Erbringung des Nachweises hat durch Vorlage eines geeigneten Zertifikats zu erfolgen.</p>	-
Berlin	<p>Im Land Berlin gibt es die Verpflichtung zur Berücksichtigung ökologischer Kriterien bei der Vergabe von Aufträgen.</p> <p>Für mittelbare und unmittelbare Landesverwaltung ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 € netto besteht ein Beschaffungsverbot für Holz und Holzprodukte, die nicht nachweislich aus legaler und nachhaltiger Waldbewirtschaftung stammen. Es besteht die Verpflichtung zur Erbringung eines Nachweises durch Vorlage eines Zertifikats.</p> <p>Büro- und Konferenzstühle aus nachhaltiger und legaler Waldbewirtschaftung, Nachweis über Herstellernachweis FSC oder gleichwertig oder Einzelnachweis.</p>	<p>Es besteht die Verpflichtung zur Vermeidung von Waren als Leistungsgegenstand, die unter Missachtung der ILO-Kernarbeitsnormen gewonnen oder hergestellt worden sind.</p> <p>Bezogen auf Produkte in der Produktliste (u.a. Kaffee und Holzprodukte) gilt: Aufträge dürfen nur mit ergänzender Vertragsbedingung vergeben werden, die den Auftragnehmer verpflichtet, den Auftrag ausschließlich mit Waren auszuführen, die unter bestmöglicher Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen hergestellt worden sind.</p> <p>Bei eVergabe ist eine Eigenerklärung zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen zu erstellen.</p>

		Des Weiteren besteht die Verpflichtung zur Beschaffung von Kaffee aus biologischem Anbau.
Brandenburg	Es besteht die Möglichkeit zur Beachtung umweltbezogener Aspekte bei der Vergabe.	Es besteht die Möglichkeit zur Beachtung sozialer Aspekte bei der Vergabe.
Bremen	<p>Öffentliche Auftraggeber sind dazu verpflichtet, Umwelteigenschaften einer Ware, die Gegenstand einer Leistung ist, zu berücksichtigen.</p> <p>Alle Dienststellen der Freien Hansestadt Bremen sind zur Berücksichtigung von Aspekten des Umweltschutzes und des Ressourcenschutzes verpflichtet.</p> <p>Außerdem gibt es die Möglichkeit zur Stellung zusätzlicher Anforderungen an öffentliche Auftragnehmer, insbesondere auch umweltbezogener Aspekte.</p>	<p>Es besteht die Verpflichtung zur Vermeidung von Waren als Leistungsgegenstand, die unter Missachtung der ILO-Kernarbeitsnormen gewonnen oder hergestellt worden sind.</p> <p>Für alle Dienststellen der Freien Hansestadt Bremen gilt die Verpflichtung zur zwingenden Vorgabe durch den Auftragsteller zur Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen bei der Herstellung und Gewinnen bestimmter Warengruppen.</p> <p>Es besteht die Verpflichtung zur Vereinbarung der Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber sowie zum Nachweis über die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen und zur Kontrolle der Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen durch den Arbeitgeber.</p> <p>Es besteht die Verpflichtung zur Vereinbarung einer Vertragsstrafe bei Missachtung der Vorgaben der BremKernV.</p> <p>Es besteht darüber hinaus die Möglichkeit zur Stellung zusätzlicher Anforderungen an öffentliche Auftragnehmer, insbesondere auch sozialer Aspekte.</p> <p>Außerdem besteht die Möglichkeit zur Verpflichtung der Beachtung sozialer Aspekte als Anforderung an die Auftragsausführung bzw. an den Herstellungsprozess.</p>
Hamburg	<p>Holz muss aus nachhaltiger Waldbewirtschaftung stammen, Nachweis durch FSC oder PEFC.</p> <p>Die Freie Hansestadt Hamburg und die ihr unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts sind zur Vermeidung negativer Umweltauswirkungen verpflichtet. Weiterhin gilt die Verpflichtung zur ausdrücklichen Nennung von Leistungsanforderungen hinsichtlich des Umwelt-</p>	<p>Für die Freie und Hansestadt Hamburg und die ihr unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts gilt die Verpflichtung zur Vermeidung von Waren, die unter Missachtung der ILO-Kernarbeitsnormen hergestellt worden sind sowie die Verpflichtung zur Aufnahme einer ergänzenden Vertragsbestimmung bei Aufträgen über Lieferleistungen,</p>

	<p>schutzes. Die Erbringung eines Nachweises erfolgt durch Umweltgütezeichen. Kriterien des Umweltschutzes sind bei der Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots zu berücksichtigen. Auftraggeber haben die Möglichkeit zur Festsetzung zusätzlicher umweltbezogener Bedingungen.</p>	<p>die eine bestmögliche Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen vorschreibt und die Verpflichtung zur vorrangigen Beschaffung fair gehandelter Produkte.</p>
Hessen	<p>Es gilt die Verpflichtung zur Beurteilung der Angemessenheit eines unangemessen hohen bzw. niedrigen Angebots unter Berücksichtigung von Nachhaltigkeit und Umwelteigenschaften, die Verpflichtung zur Anwendung des Gemeinsamen Erlasses zur Beschaffung von Holzprodukten des Bundes, die Verpflichtung zur Beschaffung von Holz und Holzprodukten aus legalen Quellen und nachweislich nachhaltiger Waldbewirtschaftung, sowie die Verpflichtung zur Beschaffung von Holz und Holzprodukten aus legalen Quellen und nachweislich nachhaltiger Waldbewirtschaftung.</p>	<p>Es besteht die Möglichkeit zur Berücksichtigung sozialer Aspekte bei der Auftragsvergabe.</p>
Mecklenburg-Vorpommern	<p>Es besteht die Möglichkeit zur Berücksichtigung von umweltbezogenen Aspekten im Vergabeverfahren. Die Formulierung der Leistungsanforderungen kann unter Beachtung umweltbezogener Aspekte erfolgen. Des Weiteren gibt es die Möglichkeit zur Stellung zusätzlicher umweltbezogener Anforderungen an den Auftragnehmer.</p>	<p>Es besteht die Verpflichtung zur Vermeidung von Waren, die unter Missachtung der ILO-Kernarbeitsnormen hergestellt worden sind. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit zur Berücksichtigung von sozialen Aspekten im Vergabeverfahren sowie zur Stellung zusätzlicher sozialer Anforderungen an den Auftragnehmer.</p>
Niedersachsen	<p>Es besteht die Möglichkeit zur Berücksichtigung umweltbezogener Aspekte bei der Festlegung der Anforderungen an die zu beschaffenden Gegenstände und Leistungen.</p>	<p>Es besteht die Verpflichtung zur Vermeidung von Waren, die unter Missachtung der ILO-Kernarbeitsnormen hergestellt worden sind.</p>
Nordrhein-Westfalen	-	-
Rheinland-Pfalz	<p>Es besteht die Verpflichtung zur Beachtung umweltbezogener Aspekte bei der Vergabe. Darüber hinaus gibt es die Möglichkeit zur Stellung zusätzlicher umweltbezogener Anforderungen an Auftragnehmer.</p>	<p>Es besteht die Verpflichtung zur Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen sowie zur Vermeidung von Waren, die unter Missachtung der ILO-Kernarbeitsnormen hergestellt worden sind. Es besteht die Möglichkeit zur Stellung zusätzlicher sozialer Anforderungen an Auftragnehmer.</p>

Saarland	<p>Es besteht die Verpflichtung zur Vermeidung und Reduzierung negativer Umweltauswirkungen.</p> <p>Die Saarländische Landesverwaltung ist zur Berücksichtigung von umweltrelevanten Gesichtspunkten bei der Beurteilung des wirtschaftlichsten Angebots verpflichtet. Außerdem besteht für die Landesverwaltung die Verpflichtung zur Berücksichtigung von Gesichtspunkten des Umweltschutzes bei der Beschaffung, insbesondere beim Einsatz von Holzprodukten. Die Saarländische Landesverwaltung ist weiterhin zur Ermittlung umweltfreundlicher Lösungen bei umweltbedeutenden Beschaffungen verpflichtet. Umweltsichtspunkte sind in der Leistungsbeschreibung vorzugeben. Die Landesverwaltung ist zur vorrangigen Beschaffung von FSC- oder PEFC-zertifizierten Holzprodukten verpflichtet.</p> <p>Darüber hinaus besteht die Möglichkeit zur Stellung zusätzlicher Bedingungen bei der Ausführung des Auftrages; insbesondere Verpflichtung zur Ergreifung bestimmter Umweltmanagementmaßnahmen bei umweltbedeutenden Aufträgen.</p>	<p>Für öffentliche Auftraggeber besteht die Verpflichtung zur Vermeidung von Waren, die unter Missachtung der ILO-Kernarbeitsnormen hergestellt worden sind.</p> <p>Für die saarländische Landesverwaltung gilt die Verpflichtung zur ausschließlichen Berücksichtigung von Produkten, die ohne ausbeuterische Kinderarbeit i.S.d. ILO-Kernarbeitsnormen hergestellt worden sind</p>
Sachsen	-	-
Sachsen-Anhalt	<p>Es besteht die Möglichkeit zur Berücksichtigung von Umweltbelangen im Vergabeverfahren.</p> <p>Außerdem gibt es die Möglichkeit zum Ausschluss eines Bieters bei Verstoß gegen Umweltrecht.</p>	<p>Es besteht die Verpflichtung zur ausschließlichen Berücksichtigung von Produkten, die ohne ausbeuterische Kinderarbeit i.S.d. ILO-Kernarbeitsnormen hergestellt worden sind; Verpflichtung zur Vergabe des Auftrages ausschließlich an solche Bieter, die sich schriftlich zur Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen verpflichten.</p>
Schleswig-Holstein	<p>Es besteht die Möglichkeit zur Berücksichtigung umweltbezogener Aspekte bei der Vergabe.</p>	<p>Es besteht die Möglichkeit zur Berücksichtigung sozialer Aspekte bei der Vergabe.</p>
Thüringen	<p>Es besteht die Verpflichtung zur ausdrücklichen Nennung von Umweltkriterien, die als Zuschlagskriterien beachtet werden.</p> <p>Es besteht darüber hinaus die Möglichkeit zur Berücksichtigung ökologischer Belange oder umweltbezogener Kriterien im gesamten Vergabeverfahren.</p>	<p>Es gilt die Verpflichtung zur Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen.</p> <p>Es besteht die Verpflichtung zur ausschließlichen Berücksichtigung von Produkten, die ohne ausbeuterische Kinderarbeit i.S.d. ILO-Kernarbeitsnormen hergestellt worden sind. Es gilt die Verpflichtung zur Vergabe des Auftrages ausschließlich an solche Bieter, die sich schriftlich zur Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen verpflichten.</p>

<p>Außerdem gibt es die Möglichkeit zum Erlass einer Richtlinie zu besonderen Zertifizierungen im Bereich der Ökologie durch das zuständige Ministerium.</p> <p>Es besteht die Möglichkeit zum Ausschluss eines Bieters bei Verstoß gegen Umweltrecht.</p> <p>Weiterhin gibt es die Möglichkeit zur Berücksichtigung von Umweltbelangen bei der Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots.</p> <p>Es besteht die Möglichkeit zur Festlegung zusätzlicher Bedingungen für die Ausführung des Auftrages; insbesondere Verlangen eines Nachweises über die Ergreifung von Umweltmanagementmaßnahmen bei umweltbedeutsamen Aufträgen.</p> <p>Des Weiteren besteht die Möglichkeit zur Aufnahme von Umweltaspekten in die Leistungsbeschreibung.</p> <p>Es besteht die Möglichkeit zur Nutzung von Umweltgütezeichen im Rahmen der umweltverträglichen Beschaffung sowie zur Nutzung von Nebenangeboten zur Förderung der Umweltverträglichkeit.</p>	<p>Es besteht die Möglichkeit zur Berücksichtigung sozialer Belange im gesamten Vergabeverfahren.</p>

### 6.3 Anhang III: Beispiele zu den Problemfeldern von Zertifizierungen

Es wurde eine Auswahl von Beispielen recherchiert, welche die Schwachstellen bzw. Designfehler von Zertifizierungssystemen aufzeigen und Handlungsspielraum für strengere Beschaffungsanforderungen eröffnen.

#### 6.3.1 Unternehmensdominierte Governance – Interessenkonflikte und viel „träge Masse“

Eine Vielzahl der Nachhaltigkeitszertifizierungssysteme wurde von Unternehmen selbst ins Leben gerufen und entwickelt. Gleichzeitig bleibt auch nach Jahren der Interaktion mit der Zivilgesellschaft die Governance der Systeme – also die Entscheidungsgremien, Anforderungen und die Art der Umsetzung der Standards – von Unternehmen geprägt. Greenpeace wies 2021 darauf hin, dass bei den neun untersuchten Zertifizierungen aus 5 Landnutzungssektoren die **Unternehmen die Mehrheit in den Leitungsorganen innehaben** und somit den größten Einfluss über die Gestaltung der Zertifizierungssysteme ausüben<sup>4</sup>. Problematisch sei dies, da Zertifizierungsregeln somit von den Akteuren bestimmt werden, die diese anwenden und einhalten müssen. Bei einer derartigen **Selbstregulation** ist ein ineffektives Design der Systeme und eine inkonsequente Ahndung von Verstößen vorbestimmt. Insbesondere dürfte dies der Fall sein, da in Brancheninitiativen eine Vielzahl an Unternehmen mitwirken (der RSPO hat mehr als 4000 globale Mitglieder - überwiegend Unternehmen), von denen meist nur sehr wenige Akteure als sog. Vorreiter ambitionierte Ziele verfolgen und die Mehrzahl der Unternehmen „so viel wie nötig, aber so wenig wie möglich“ investieren und umsetzen, um Marketingvorteile durch eine Zertifizierung zu erzielen. Das Vergaberecht fordert keinen „maßgeblichen Einfluss“ der Unternehmen auf das Zertifizierungssystem, das sie nutzen. **Angesichts nachfolgender beispielhafter Einblicke in den RSPO ist es fragwürdig, ob der RSPO das oben genannte Merkmal aus Artikel 34 VgV ausreichend erfüllt.** Bislang wird der RSPO als Nachweis für einen nachhaltigeren Palmölanbau beispielsweise im Rahmen der Kriterien für den Blauen Engel vom Umweltbundesamt mangels alternativer, etablierter Zertifizierungssysteme jedoch akzeptiert. Im Folgenden werden **einige Beispiele** aufgeführt, in denen sich die Übermacht der Unternehmen bei der Governance z.B. im Rahmen der Standardsetzung und Ausführung der Kontrollen und Sanktionen negativ bemerkbar macht:

#### Nachhaltigkeit nur auf Teilmärkten

Ein Beispiel für *greenwashing* stellt die teilweise Umstellung von Unternehmen auf die nachhaltigere Palmölproduktion dar. So fordern die meisten Zertifizierungen keine sogenannte **group level compliance**, die bedeuten würde, dass alle globalen Tochterunternehmen, die einer Gruppe angehören, zertifiziert nachhaltig produzieren und beschaffen müssen (Greenpeace 2021). Stattdessen ist es möglich, dass ein Unternehmen zu 100% zertifiziert nachhaltigere Produkte produziert oder nutzt, jedoch über Tochterunternehmen wiederum auf denselben oder anderen Märkten nicht-zertifizierte Produkte anbietet, die weiterhin mit Ökosystemzerstörung in Zusammenhang stehen können. Das Phänomen nicht-zertifizierte Ware auf weniger strenge Märkte wie z.B. China und Indien umzuleiten, wird auch durch den Begriff „leakage markets“ beschrieben. Chain Reaction Research (2021)<sup>5</sup> zeigte zudem auf, dass auch hochindustrialisierte Länder wie Japan zu den Leakage markets gehören: „Japan, a large buyer of palm oil and timber products from Indonesia and Malaysia, is a leakage market for both commodities. Major trading corporations ITOCHU, Mitsubishi, Mitsui & Co., Sojitz, and Sumitomo, are buyers and financiers of unsustainable palm oil and/or plywood. While ITOCHU, Mitsui, and Mitsubishi make purchases based on NDPE, none are compliant to date. In 2020, 4,538 hectares were cleared in ITOCHU’s palm oil supply chain.“ In der

<sup>4</sup> Greenpeace, 2021

<sup>5</sup> <https://chainreactionresearch.com/report/japan-major-financier-and-buyer-of-leakage-palm-oil-and-plywood/>

Konsequenz sollten künftige gesetzliche Regelungen zur nachhaltigen Beschaffung und Vergabeanforderungen beinhalten, dass Zertifizierungssysteme eine **volle Transparenz der Unternehmensgruppen- und Inhaber** sowie eine **unternehmensweite Einhaltung der Zertifizierung** sicherstellen. Greenpeace stellte fest, dass derzeit keines der neun Zertifizierungssysteme die volle Transparenz der Inhaberstrukturen bietet. Ein nachhaltig zertifiziertes Produkt einer Unternehmensgruppe, die nicht ganzheitlich auf entwaldungsfreien Anbau achtet, macht sich jedoch des Greenwashings schuldig. Kunden erwarten beim Kauf nachhaltiger Produkte sicherlich nicht, dass das gleiche Unternehmen auf anderen Märkten weiter Produkte vertreibt, die die Zerstörung von Ökosystemen weiter vorantreiben.

### National angepasste Standards als Irrweg

Von Greenpeace wird angeprangert, dass die **Anpassung der globalen Kriterien des RSPO an nationale gesetzliche Rahmenbedingungen** auf Kosten der Transparenz gehen kann (Greenpeace 2021). So existieren bislang vom RSPO keine Nachweise oder Evaluierungsberichte, die belegen, dass diese länderspezifischen Kriterienkataloge („national interpretations“) die Umsetzung im jeweiligen Land verbessern, was den Rückschluss nahelegt, dass nationale Anpassungen die Komplexität und Intransparenz weiter erhöhen ohne einen nachweislichen Zusatznutzen zu erzielen. Nichtsdestotrotz gibt es Zertifizierungen mit lokalen positiver Wirkung räumt Greenpeace ein (2021). Standards mit nationalen Versionen, wie den RSPO, entsprechend differenziert in Vergabeverfahren zu berücksichtigen und zu integrieren, würde die öffentliche nachhaltige Beschaffung ohne Frage weiter überlasten. Es bleibt auch die Frage offen, ob die Tatsache, dass es unterschiedliche Versionen des Nachhaltigkeitsstandards gibt, noch einen fairen Wettbewerb der Lieferanten aus verschiedenen Ländern gewährleistet.

Es wird aufgrund der oben beschriebenen Intransparenz und Hürden empfohlen, **für nationale Beschaffungsregeln mittelfristig keine nach Ländern differenzierten Nachhaltigkeitsstandards zu nutzen** und stattdessen ubiquitär einsetzbare Standards und Zertifizierungssysteme zu fordern, die praxistaugliche Lösungen für jegliche Anbauregionen und Gesetzeskontexte anbieten. Flexibilität in Bezug auf Zielregionen gilt es demnach mit einem optimierten Nachhaltigkeitsstandard zu erreichen – nicht durch eine Vielzahl an intransparenten Alleingängen.

### Schwache Anforderungen, Kontrollen und Sanktionen

Als Beispiel für **mangelhafte Anforderungen, Kontrolle und Sanktionen beim RSPO** ist der Betrugsfall des Konzerns Bumitama Agri Limited in Indonesien bekanntgeworden, welcher trotz Verstößen und Korruptionsvorfällen, zertifiziertes Palmöl in die Lieferketten von Mondelez, Nestlé und Unilever lieferte (Greenpeace 2021). Bumitama wurde 2012 RSPO-Mitglied und hatte zuvor über 70.000 ha Land illegal ohne gesetzliche Landnutzungstitel bewirtschaftet sowie mindestens 2300 ha Wald seit 2014 illegal gerodet – ohne eine Bewertung der schützenswerten Wälder vorzunehmen (High Conservation Value (HCV) Assessment). Weitere rund 8800 ha wurden von 2005 bis 2018 illegal gerodet. Der RSPO fordere laut Greenpeace jedoch von Unternehmen, die Plantagenflächen, die ohne ein *HCV Assessment* bewirtschaftet wurden, zu veröffentlichen sowie eine Wiederherstellung und Kompensationen umzusetzen (s. RSPO Remediation and Compensation Procedure, RaCP). Zudem sind Rodungen von HCV-Flächen nach 2014 gänzlich unzulässig. Als Schlupfloch identifizierte Greenpeace, dass Unternehmen jedoch vom RSPO befugt seien, neu gerodete Flächen von Nicht-Mitgliedern zu erwerben. Dieses Schlupfloch habe der Konzern Bumitama über einen Transfer der Eigentumsrechte ausgenutzt. Er habe Flächenrodungen sowie die Entwicklung von Plantagen auf verdeckte Weise gesetzeswidrig vorangetrieben während der Konzern keine Landtitel innehatte und diese erst zu einem späteren Zeitpunkt erwarb. Aufgrund dieser Verwicklungen zweifelt Greenpeace an der Validität der eingereichten Kompensationsanträge von Bumitama und prangert an, dass diese mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht die volle Verpflichtung gemäß der Kompensationsrichtlinien des RSPO erfüllen. Die Prüfung werde erschwert, da die Kompensationsanträge nicht öffentlich einsehbar seien (Greenpeace, 2021). Es ist naheliegend, dass das Unternehmen folglich beträchtliche Kosten für die Wiederherstellung von Wäldern sparen kann. Zudem kann es Palmöl von den nach 2014 gerodeten

Flächen voraussichtlich weiterhin vermarkten. **Eklatant ist das Versagen des RSPOs zum Waldschutz auch deshalb, da das RSPO Beschwerdepanel – in dem Bumitama eigens vertreten ist – die Beschwerde<sup>6</sup> zu diesem Fall nicht aufgearbeitet hat, die Aufklärung weiter verschleppt und es zu keinen bedeutsamen Sanktionierungen kam.** Beschwerdeverfahren werden vom RSPO also nicht effektiv zu Ende geführt. Dabei wäre ein Ausschluss von Bumitama aus dem RSPO laut RaCP Richtlinien aufgrund der Rodungen von HCV-Flächen nach 2014 notwendig (Greenpeace 2021). Das Unternehmen ist jedoch immer noch Mitglied im RSPO (Stand 11.1.22, RSPO-Webseite). Dies verdeutlicht, dass die Anforderungen wie auch die Kontrollmechanismen des RSPOs gravierende Schlupflöcher und Schwachstellen aufweisen, die die Wirksamkeit der Waldschutzanforderungen und des Zertifizierungssystems als Ganzes extrem schwächen.

### Konsultation einzelner Standards durch gesetzliche Anforderungen entlasten

Greenpeace fordert (2021) eine Mehrheit von Repräsentativen von sozialen/indigenen und Umweltinteressen in den Leitungsgremien von Zertifizierungen, damit Entscheidungen im Interesse von Menschen und Pflanzen getroffen werden und nicht aus Profitinteresse. Es stellt sich allerdings die Frage, ob es genügt das Machtgefälle zwischen Unternehmen und Zivilgesellschaft innerhalb der Governance der Systeme durch verhältnismäßigere Gremien und Entscheidungsmehrheiten zu beheben. Große aber auch kleine Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften haben allerdings häufig nicht die Kapazitäten, um als Mitglieder in der wachsenden Vielzahl der Zertifizierungen am Markt kontinuierliche und intensiv mitzuwirken und einen Machtausgleich sicherzustellen. **Eine zügige Einführung klarer gesetzlicher Anforderungen zu wirksameren Zertifizierungssystemen könnte einerseits die Zivilgesellschaft immens entlasten und andererseits schneller für effektive Verbesserungen der Systeme sorgen.** Dies wird auch verdeutlicht durch die Revision des RSPO Standards im Jahr 2018, zu dessen Auswirkungen auf eine verbesserte Umsetzung des nachhaltigen Anbaus noch keine Studien oder Nachweise vorliegen (Stand 10.01.2022), so dass das „Konsultieren und Abwarten“ auf Verbesserungen in der Praxis sich als langwierige Angelegenheit erweist. Die voraneilende Entwaldung spricht jedoch für ein schnelles Handeln und gesetzliches Eingreifen. **Diese Erkenntnisse deuten auf den hohen Handlungsbedarf für die Einführung gesetzlicher Mindeststandards für wirksamere und damit glaubwürdigere Zertifizierungssysteme hin.**

### Fehlende Transparenz

Weiterhin wird kritisiert, dass eine komplette Transparenz vom Feld bis zum Endprodukt fehlt. Außerdem solle der MB-Handelsmodell verboten werden, da so weiterhin nicht-zertifizierte Waren in zertifiziert-nachhaltige Lieferströme gelangt. (Greenpeace, 2021). Laut Greenpeace (2021) fordern die meisten Siegel zudem Unternehmen auch nicht, auf Karten und Geodaten von den geschützten Ökosystemen und Schutzwerten zu veröffentlichen, was den Schutz von Wäldern für die Öffentlichkeit wenig nachvollziehbar mache. Bei den neun analysierten Zertifizierungen fand Greenpeace demnach eine Variation der Transparenz über Bewertungsergebnisse von „null Offenlegung“ bis hin zur „vollständigen Offenlegung der Auditberichte und Karten“ vor.

### 6.3.2 Unzureichende Anforderungen und die Überforderung kleiner Produzenten

Verschiedene Studien und Berichte aus der Wissenschaft oder Zivilgesellschaft kommen zu der Schlussfolgerung, dass zwar **teils sehr umfangreiche Anforderungen gestellt werden, diese jedoch häufig nicht ausreichend detailliert und konkret formuliert** werden, um die Probleme vor Ort wirklich zu beheben. Hinzu kommt, dass die Umsetzung häufig durch zugelassene Interpretationsspielräume nicht im gleichen Maße erfolgt oder Auditoren unterschiedliche streng in der Überprüfung und Ausstellung von positiven Auditberichten vorgehen. Des Weiteren werden **kleine Produzenten häufig mit zu hohen Anforderungen**

<sup>6</sup> Die Beschwerde zu Bumitama wurde von Greenpeace, Sawit Watch und der Environmental Investigation Agency (EIA) im Oktober 2017 eingereicht und im November 2020 antwortete der RSPO damit, noch an der Bearbeitung zu arbeiten.

**überfordert** und zusätzlich müssen auch die Kosten der Auditierung und der initialen Umstellung selbst getragen werden, was für manche Lieferanten eine große Hürde darstellt. Im Folgenden werden Beispiele für problematische oder unzureichende Anforderungen vorgestellt und auf Lösungsansätze hingewiesen:

### Nicht ausreichende Ursachenbekämpfung

Die Ursachenbekämpfung bei Kinderarbeit besteht zum Beispiel in der Einführung von existenzsichernden Löhnen der Eltern, wenn noch klassische Familienverbände in den Anbauregionen vorliegen.

### Abdeckung von “Must Haves” und Harmonisierung von Standards

Ein Problem sei auch die Heterogenität bei der Abdeckung der sozialen Anforderungen und Umweltschutzanforderungen (Greenpeace 2021). So weise jede Zertifizierung individuelle Lücken auf, so dass die sozialen und ökologischen Missstände durch die Zertifizierungen nur unzureichend adressiert würden. Greenpeace (2021) weist darauf hin, dass Zertifizierungssysteme die folgenden Anforderungen mindestens erfüllen sollten:

- die Rechte indigener Gruppen
- kommunale Landrechte
- Free, Prior and Informed Consent (FPIC)
- Arbeitsrechte
- Angepasste Bestimmungen zur Umsetzung durch Kleinbauern bzw. Kleinstbetriebe
- Verbot der direkten und indirekten Entwaldung (einschließlich der Umwandlung in Plantagen), der Schädigung von Wäldern sowie der Umwandlung und Schädigung anderer natürlicher Ökosysteme, einschließlich, aber nicht beschränkt auf Torfgebiete; inkl. strenge (frühe) Stichtage für das Verbot
- Schutz von High Conservation Values (HCVs), High Carbon Stock (HCS) Wäldern, Schutzflächen und intakten Waldflächen (Intact Forest Landscapes),
- Auflagen für die Wiederherstellung und Sanierung von Ökosystemumwandlungen, die vor den Stichtagen durchgeführt wurden, sowie Entschädigung für soziale Schäden
- Ökologischer Anbau
- Vollständige und lückenlose Rückverfolgbarkeit für zertifizierte Produkte vom Erzeuger bis zum Verbraucher, alle Akteure entlang der Lieferketten sollten zertifiziert sein und es sollte eine transparente Berichterstattung über die Transaktionen Mengen erfolgen
- Verstärkte, vollständige Transparenz der Zertifizierungssysteme, z.B. Offenlegung von Karten der zertifizierten Gebiete (einschließlich der Schutzgebiete) und der detaillierten Eigentumsverhältnisse der zertifizierten Unternehmen
- Alle Geschäftstätigkeiten eines zertifizierten Unternehmens bzw. einer Unternehmensgruppe müssen die Anforderungen der Zertifizierung einhalten - einschließlich aller Akteure, mit denen das Unternehmen durch Eigentum, Management oder andere Formen der Kontrolle verbunden ist.

Tatsächlich **decken die von Greenpeace untersuchten Zertifizierungssysteme diese Mindestanforderungen jedoch nicht ab** oder sind zu schwach, deren Einhaltung vor Ort sicherzustellen. Greenpeace

weist außerdem auf die zahlreichen Maßnahmen<sup>7</sup> hin, die zusätzlich seitens Produzenten- und Nachfragerländer umgesetzt werden müssen, damit der Stopp des Verlusts und der Verschlechterung aller natürlichen Ökosysteme und Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs in diesem Jahrhundert auf maximal 1,5 °C erreicht werden können. Dabei sollte der gesetzliche Schutz von mindestens 30 % des Landes bis 2030 sowie die Wiederherstellung von mindestens 500 Millionen Hektar natürlicher Wälder, erreicht werden.

### Zu hohe Interpretationsspielräume bei der Umsetzung und Kontrolle

Laut mehrerer Studien besteht ein **hoher Spielraum, was die Interpretation, Implementierung und Durchsetzung** (Sanktionierung) angeht. Oft sind genaue Auditchecklisten nicht öffentlich. Genau dort ist jedoch häufig spezifiziert, nach welchen konkreten Kriterien im Detail Unternehmen eine Anforderung im Kontrollaudit „bestehen“ oder „durchfallen“ – häufig gibt es auch Abstufungen bei der Bewertung der Compliance, die u.a. die Möglichkeit bietet, bis zum Berichtigungsaudit Korrekturen der Umsetzung von Maßnahmen vorzunehmen. In den Auditberichten werden Verstöße dokumentiert, jedoch werden diese allzu oft als „Geschäftsgeheimnis“ gehandhabt und die Berichte dementsprechend nicht offengelegt. Zertifizierungssysteme veröffentlichen bislang, wenn überhaupt aggregierte Daten zu Verstößen. Bei den Systemen RSPO, RTRS (Soja), ProTerra (Soja) und FSC (Holz) wurden Verstöße öffentlich, auf die jedoch kaum Sanktionen folgten – beispielsweise lediglich temporäre Maßnahmen wie der Entzug der Zertifizierung (Greenpeace, 2021). Eine solche Sanktionierung wird vsf. jedoch lediglich zur Umleitung der Ware in die zuvor genannten *leakage markets* führen (vgl S. X)..

### 6.3.3 Beschränkte Wirksamkeit von Audits sowie schwache Anreize und Sanktionen

#### Verbesserung der Funktion und Wirkung von Audits

- » **Unabhängigkeit der Zertifizierungsstellen und Prüfer:** Eine "Firewall" zwischen den beiden Parteien sei erforderlich, die die direkte Auszahlung von Geldern verhindert und die die am besten qualifizierten Zertifizierungsstellen unparteiisch für die Durchführung von Bewertungen auswählt und die zufriedenstellende Durchführung von Bewertungen und Audits überprüft.
- » **Interessenkonflikt der Zertifizierungsbeteiligten,** denn ein Unternehmen kann einen anderen Zertifizierungsdienstleister beauftragen, der weniger streng auditiert und positivere Ergebnisse erteilt, wenn die Akteure wenig reguliert oder korrupt sind, wie es laut Aussagen von Experten häufiger der Fall ist in der Realität. Deshalb wurde in der Vergangenheit von der Zivilgesellschaft mehrfach ein Rotationssystem oder certification fund gefordert.
- » Mehrfachzertifizierungen mit Nachteilen wie erhöhten Kosten.

#### Strengere Sanktionen und unmittelbare Durchsetzung

- » Strenge Regeln zur Sanktionierung wie eine sofortige Sanktionierung bei Verstößen ist notwendig. Auch der Entzug von Zertifizierungen oder Preisprämien muss systematisch und transparent geregelt und umgesetzt werden.

#### Nutzung vielfältigerer Kontrolltools

---

<sup>7</sup> Gesetze zum Schutz der Wälder und andere Ökosysteme vor Zerstörung und Degradierung, Veröffentlichung von Karten aller Lieferantengebiete für mehr Transparenz und verbesserte Kontrollen vor Ort, Gesetze gegen die Finanzierung, den Import und den Handel mit waldzerstörerischen Produkten inkl. Sorgfaltspflichten und vollständiger Rückverfolgbarkeit, besondere Berücksichtigung von Kleinbauern und Gemeinschaften, Unternehmen müssen strenge Umwelt- und Sozialstandards für die Rohstoffproduktion einführen, Rückverfolgbarkeitssysteme für alle Rohstoffe einrichten und die Einhaltung proaktiv überwachen sowie den Schutz und die Wiederherstellung von Wäldern und natürlichen Ökosystemen unterstützen und finanzieren, Strategien zur Sicherstellung sozialer Gerechtigkeit und Einhaltung von Menschenrechten, Anstrengungen zur Verringerung des Verbrauchs bestimmter Rohstoffe und Produkte unter Berücksichtigung einer gerechten Verteilung

Greenpeace (2021) thematisiert, dass **Audits lediglich eine Momentaufnahme darstellen und Unternehmen bei angekündigten Audits eine Vorbereitung vornehmen können**. Folglich sollten unangekündigte Audits von größerer Bedeutung sein, z.B. wenn es um die Umsetzung von Arbeitsschutzmaßnahmen geht. Denn bei dieser Art der Kontrolle wird das Nicht-Tragen von Schutzkleidung o.ä. deutlich sichtbar. Jedoch müssen auch hier Anreize geschaffen werden, damit die Schutzkleidung getragen wird, z.B. die Sensibilisierung und das Angebot komfortabler Kleidung und Ausrüstung.

Die kontinuierliche Kontrolle der Umsetzung von Geboten, wie der Schutz verbleibender Waldstücke, ist jedoch schon heute effektiver mithilfe satellitengestützter Fernerkundungssystemen umsetzbar. Dies wird von Service Providern bereits als real-time Überwachung angeboten, so dass Verstöße schnell sichtbar werden und schnell eingegriffen werden könnte.

### Fehlen von systematischen und breitflächig zugänglichen Anreizsystemen

- » Preisgestaltung
- » Schulungen
- » Finanzierungshilfen für Produzenten (Vorfinanzierung, Kredite)
- » Stellen von Inputs wie Saatgut, Maschinen oder ähnlichem
- » langfristige Verträge
- » Beschwerdemechanismus

### Verbesserung des Wirkungsmonitorings – Wirkungslogik zu wenig im Fokus

Aus der FONAP Studie zur Wirksamkeitsmessung von Zertifizierungen<sup>88</sup>, lassen sich einige Problemstellungen und Lösungsansätze ableiten:

- » Es wird eine Heterogenität der Wirkungsmessung bei verschiedenen Palmöl-Zertifizierungen beobachtet, die sich aus unterschiedlichen zugrundeliegenden Change of Theory-Konzepten und daran ausgerichteten Monitoring and Evaluation- Indikatoren ergibt. Daher ist es schwierig, Zertifizierungen auf Basis der von Ihnen vorgelegten Impact Berichte hinsichtlich ihrer Wirkung zu vergleichen und zu bewerten.
- » Die Zertifizierungssysteme orientieren sich zwar am ISEAL Impacts Code, dieser sieht eine Überarbeitung der eigenen Wirkungsmessung jedoch nur alle 5 Jahre vor, was einer schnellen Verbesserung entgegenwirken kann. Darüber hinaus sind Anpassungen nicht zwingend nur im Wirkungsmonitoring von Nöten, sondern bei der grundlegenden Gestaltung der Standardanforderungen und Umsetzungsmechanismen, die zum Zertifizierungssystem dazu gehören. Hier liefert der ISEAL Impact Code keine ausreichenden Vorgaben zur inhaltlichen und umsetzungsorientierten Gestaltung von Zertifizierungssystemen, wie z.B. zur Einführung von systematischen Schulungen, zu Mindestaufpreisen- und Löhnen und zugrunde zu legenden Berechnungswegen oder zur systematischen Bereitstellung von Kreditmöglichkeiten für Kleinlandwirte.
- » Auditchecklisten und Auditberichte werden nicht intensiv genutzt, um die Datensammlung für das Wirkungsmonitoring zu erleichtern. Dabei wäre dies ein sinnvoller und naheliegender Schritt auch wenn die Auditqualität noch stark verbesserungswürdig ist. Um langfristige Wirkungen zu messen, müssen zusätzliche Daten gesammelt werden – dies könnte auch gemeinsam erfolgen, z.B. wenn es um die Wasserqualität in einem Einzugsgebiet geht.
- » Zertifizierungssysteme, die starker auf kontinuierliche Verbesserungen ausgelegt sind, können dazu beitragen, schrittweise Maßnahmen einzuführen und das Erreichen gezielt zu überwachen. Laut Forschung können flexible Systeme leichter zu Verhaltensänderungen führen<sup>89</sup>.

## 7. Literaturverzeichnis

- <sup>1</sup> WWF (2020): Überblick zur Nachhaltigkeitsproblematik im Ölpalmsektor
- <sup>2</sup> IUCN (2018): *Oil palm and biodiversity*
- <sup>3</sup> Voigt et al. (2018): *Global Demand for Natural Resources Eliminated More Than 100,000 Bornean Orangutans*
- <sup>4</sup> Gaveau et al. (2016): *Rapid conversions and avoided deforestation: examining four decades of industrial plantation expansion in Borneo*.
- <sup>5</sup> Südwind (2015): *Palmöl – der perfekte Rohstoff? Eine Industrie mit verheerenden Folgen*. Online verfügbar unter: <https://suedwind-institut.de/files/Suedwind/Publicationen/2015/2015-22%20Palmoel%20eine%20Industrie%20mit%20verheerenden%20Folgen.pdf>. Zuletzt abgerufen am 26.04.2021.
- <sup>6</sup> Amnesty International (2016): *The Great Palm Oil Scandal: Labour abuses behind big brand names*.
- <sup>7</sup> Greenpeace (2021): *Destruction: Certified*. Online verfügbar unter: [https://www.greenpeace.org/static/planet4-international-stateless/2021/04/b1e486be-greenpeace-international-report-destruction-certified\\_finaloptimised.pdf](https://www.greenpeace.org/static/planet4-international-stateless/2021/04/b1e486be-greenpeace-international-report-destruction-certified_finaloptimised.pdf). Zuletzt abgerufen am 26.04.2021.
- <sup>8</sup> Forum Nachhaltiges Palmöl (FONAP) e.V. (2021): *Analyse des Palmölsektors in Deutschland im Jahr 2019*. Online verfügbar unter: [https://www.forumpalmoel.org/imglib/downloads/Pressekonferenz%2020-01-2021/FONAP%20Palm%C3%B6l%20Studie%202019\\_final.pdf](https://www.forumpalmoel.org/imglib/downloads/Pressekonferenz%2020-01-2021/FONAP%20Palm%C3%B6l%20Studie%202019_final.pdf). Zuletzt abgerufen am 26.04.2021.
- <sup>9</sup> BMEL (2020): *Nachhaltig zertifiziertes Palmöl in Deutschland - Forum Nachhaltiges Palmöl*. Online verfügbar unter: <https://www.bmel.de/DE/themen/ernaehrung/nachhaltiger-konsum/nachhaltiges-palmoel-fonap.html>. Zuletzt abgerufen am 26.04.2021.
- <sup>10</sup> BMWi (2019): *Kleine Anfrage der Abgeordneten René Springer, Enrico Komning, Tino Chrupalla, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD betr.: „Öffentliche Auftragsvergabe ins In- und Ausland“, BT-Drucksache: 19/11751*. Online verfügbar unter: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=2ahUKEwir2ZWO5ezoAhXNm6QKHVcYAZ4QFjACegQIBB&url=https%3A%2F%2Fwww.bmwi.de%2FRedaktion%2FDE%2FParlamentarische-Anfragen%2F2019%2F19-11751.pdf%3F\\_\\_blob%3DpublicationFile%26v%3D4&usg=AOvVa](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=2ahUKEwir2ZWO5ezoAhXNm6QKHVcYAZ4QFjACegQIBB&url=https%3A%2F%2Fwww.bmwi.de%2FRedaktion%2FDE%2FParlamentarische-Anfragen%2F2019%2F19-11751.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D4&usg=AOvVa). Zuletzt abgerufen am 26.04.2021.
- <sup>11</sup> UNECE (2019): *UNECE adopts recommendation on sustainable procurement to advance responsible business practices*. Online verfügbar unter: <https://www.unece.org/?id=51797>. Zuletzt abgerufen am 06.07.2020.
- <sup>12</sup> SKEW/ Engagement Global (2021): *Kompass Nachhaltigkeit - Nachhaltige Beschaffung im öffentlichen Sektor*. Online verfügbar unter: <https://www.epn-hessen.de/wp-content/uploads/WS3-Kompass-Nachhaltigkeit.pdf>. Zuletzt abgerufen am 28.04.2021.
- <sup>13</sup> Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (o.J.): *Leitlinien der Bundesregierung zur Förderung von entwaldungsfreien Lieferketten von Agrarrohstoffen*. Online verfügbar unter: <https://www.bmel.de/DE/themen/wald/waelder-weltweit/leitlinien-entwaldungsfreie-lieferketten.html>. Zuletzt abgerufen am 30.04.2021.
- <sup>14</sup> BMU (2020): *Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung*. Online verfügbar unter: <https://www.bmu.de/themen/wirtschaft-produkte-ressourcen-tourismus/produkte-und-konsum/umweltfreundliche-beschaffung/>. Zuletzt abgerufen am 28.04.2021.
- <sup>15</sup> BMWI, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019): *Kleine Anfrage der Abgeordneten René Springer, Enrico Komning, Tino Chrupalla, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD betr.: „Öffentliche Auftragsvergabe ins In- und Ausland“, BT-Drucksache: 19/11751*. Online verfügbar unter: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=2ahUKEwir2ZWO5ezoAhXNm6QKHVcYAZ4QFjACegQIB-BAB&url=https%3A%2F%2Fwww.bmwi.de%2FRedaktion%2FDE%2FParlamentarische-Anfragen%2F2019%2F19-11751.pdf%3F\\_\\_blob%3DpublicationFile%26v%3D4&usg=AOvVaw1NYa59Qi0WBL-FoKM15trPF](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=2ahUKEwir2ZWO5ezoAhXNm6QKHVcYAZ4QFjACegQIB-BAB&url=https%3A%2F%2Fwww.bmwi.de%2FRedaktion%2FDE%2FParlamentarische-Anfragen%2F2019%2F19-11751.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D4&usg=AOvVaw1NYa59Qi0WBL-FoKM15trPF). Zuletzt abgerufen am 16.4.2020.
- <sup>16</sup> Germanwatch (2020): *Umfrage von infratest dimap im Auftrag von Germanwatch e.V.* Online verfügbar unter: <https://www.germanwatch.org/de/19192>. Zuletzt abgerufen am 27.04.2021.
- <sup>17</sup> Fairtrade Stadt Neumarkt: *Kommunen pro Lieferkettengesetz*. Online verfügbar unter: <https://fairtrade-neumarkt.de/fairtrade/kommunen-pro-lieferkettengesetz/>. Zuletzt abgerufen am 26.04.2021
- <sup>18</sup> Gnittke, Katja (2019): *Palmölprodukte in der öffentlichen Beschaffung*. Online verfügbar unter: <https://www.duh.de/palmoel-aber-richtig/>.
- <sup>19</sup> § 97 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB
- <sup>20</sup> § 124 Abs. 1 Nr. 1 GWB
- <sup>21</sup> DUH (2021): *Leitfaden für nachhaltiges Palmöl in der öffentlichen Beschaffung*. Online verfügbar unter: <https://www.duh.de/palmoel-aber-richtig/>.
- <sup>22</sup> Hessisches Ministerium der Finanzen (2018): *Nachhaltige Beschaffung in Hessen*. Online verfügbar unter: <https://finanzen.hessen.de/ueber-uns/nachhaltigkeitsschritte/nachhaltige-beschaffung-hessen>. Zuletzt abgerufen am 26.04.2021.

- <sup>23</sup> Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie des Landes Berlin (2020): *Musterausschreibungsunterlagen zur landesweit einheitlichen Vergabe des kostenbeteiligungsfreien Schulmittagessens*. Online verfügbar unter: <https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewi7sZn24s3vAhUljhQKHXRgBQIQF-jACegQIAHAD&url=https%3A%2F%2Fwww.berlin.de%2Fsen%2FBildung%2Funterstuetzung%2Fpraevention-in-der-schule%2Fgesundheit%2Fmusterausschreibung-zur-vergabe-des-schulmittagessens-2020.pdf&usg=AOvVaw3HSKpSN-loZCDgnU5TbJKT2>. Zuletzt abgerufen am 26.04.2021.
- <sup>24</sup> Landeselternausschuss (2020): *Neue Ausschreibung für das Mittagessen an Grundschulen*. Online verfügbar unter: <https://le-aberlin.de/267-aktuelles/3889-neue-ausschreibung-fuer-das-mittagessen-an-grundschulen>. Zuletzt abgerufen am 26.04.2021.
- <sup>25</sup> CIR (2019): *Sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung von Lebensmitteln - Ein Praxis-Leitfaden für Bund, Länder und Kommunen*. Online verfügbar unter: <https://www.ci-romero.de/produkt/praxisleitfaden-lebensmittel/>. Zuletzt abgerufen am 27.04.2021.
- <sup>26</sup> CIR (2018): *Wegweiser durch das Label-Labyrinth*.
- <sup>27</sup> Thüringer Beschaffungsallianz fair und nachhaltig (2018): *Auswertung (Kurzfassung) der Umfrage zu nachhaltiger Beschaffung in Thüringer Kommunen*. Online verfügbar unter: [https://www.nachhaltige-beschaffung-thueringen.de/fileadmin/media/ak-fnb/Dokumente/Dokumente\\_fuer\\_Download\\_Unterseiten\\_von\\_Informationsangeboten/180913\\_KurzAuswertung\\_Umfrage.pdf](https://www.nachhaltige-beschaffung-thueringen.de/fileadmin/media/ak-fnb/Dokumente/Dokumente_fuer_Download_Unterseiten_von_Informationsangeboten/180913_KurzAuswertung_Umfrage.pdf). Zuletzt abgerufen am 30.04.2021.
- <sup>28</sup> Landeshauptstadt Hannover (2016): *Siegel und Gütezeichen zur Berücksichtigung von Sozialstandards und Fairem Handel bei der Beschaffung der Landeshauptstadt Hannover*. Online verfügbar unter: [https://www.hannover.de/content/download/655909/file/Handreichung%20Siegel%20und%20Sozialstandards\\_22-09-2016.pdf](https://www.hannover.de/content/download/655909/file/Handreichung%20Siegel%20und%20Sozialstandards_22-09-2016.pdf). Zuletzt abgerufen am 26.04.2021.
- <sup>29</sup> BMWi (2021): *Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen (AVV Klima)*. <http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/allgemeine-verwaltungsvorschrift-zur-beschaffung-klimafreundlicher-leistungen-avv-klima.html>
- <sup>30</sup> Blauer Engel (2022): *Biologisch abbaubare Schmierstoffe und Hydraulikflüssigkeiten (neu) (DE-UZ 178)*. Online verfügbar unter: <https://www.blauer-engel.de/de/produktwelt/biologisch-abbaubare-schmierstoffe-und-hydraulikfluessigkeiten-neu> zuletzt abgerufen am 13.06.2022
- <sup>31</sup> Die Bundesregierung (2021): *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen Und FDP*. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800CDP> (2019): *The Palm Book. Tracking progress of sustainable palm oil commitments in Indonesia* [https://6fefcbb86e61af1b2fc4-c70d8ead6ced550b4d987d7c03fcdd1d.ssl.cf3.rackcdn.com/cms/reports/documents/000/004/754/original/Palm\\_Book\\_Web.pdf?1572958141](https://6fefcbb86e61af1b2fc4-c70d8ead6ced550b4d987d7c03fcdd1d.ssl.cf3.rackcdn.com/cms/reports/documents/000/004/754/original/Palm_Book_Web.pdf?1572958141)
- <sup>32</sup> WWF (2020): *Überblick zur Nachhaltigkeitsproblematik im Palmölsektor*. Online verfügbar unter: <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-UBA-Ueberblick-Nachhaltigkeitsproblematik-Palmoelsektor.pdf>. Zuletzt abgerufen am 30.04.2021.
- <sup>33</sup> Europäische Kommission (o.J.): *EU GPP criteria*. Online verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu\\_gpp\\_criteria\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm). Zuletzt abgerufen am 29.04.2021.
- <sup>34</sup> Europäische Kommission (2019): *EU green public procurement criteria for food, catering services and vending machines*. Online verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/190927\\_EU\\_GPP\\_criteria\\_for\\_food\\_and\\_catering\\_services\\_SWD\\_%282019%29\\_366\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/190927_EU_GPP_criteria_for_food_and_catering_services_SWD_%282019%29_366_final.pdf). Zuletzt abgerufen am 27.04.2021.
- <sup>35</sup> MEKON Ecology (2020): *Public procurement related to forest-risk commodities in countries of the Amsterdam Declarations Partnership*. Online verfügbar unter: <https://mekonecology.net/wp-content/uploads/2020/12/Mekon-Ecology-2020-Public-Procurement-in-ADP-countries.pdf>. Zuletzt abgerufen am 26.04.2021.
- <sup>36</sup> Amsterdam Declarations Partnership (2021): *Amsterdam Declarations Partnership Statement of Ambition 2025*. Online verfügbar unter: <https://ad-partnership.org/wp-content/uploads/2021/02/AD-Partnership-Ambition-Statement-2025.pdf>. Zuletzt abgerufen am 26.04.2021.
- <sup>37</sup> De Koning, Peter; Orłowska, Dominika (2020): *Public Procurement related to forest-risk commodities in countries of the Amsterdam Declarations Partnership*.
- <sup>38</sup> The National Agency for Public Procurement (o.J.): *Search*. Online verfügbar unter: <https://old.upphandlingsmyndigheten.se/en/search/?query=palm+oil>. Zuletzt abgerufen am 29.03.2021)
- <sup>39</sup> Neto, Belmira (2020): *Analysis of sustainability criteria from European public procurement schemes for foodservices*.
- <sup>40</sup> GOV.UK (2017): *Sustainable procurement: the Government Buying Standards (GBS)*. Online verfügbar unter: <https://www.gov.uk/government/collections/sustainable-procurement-the-government-buying-standards-gbs>. Zuletzt abgerufen am 30.04.2021
- <sup>41</sup> Department for Environment, Food and Rural Affairs (2015): *The Government Buying Standard for Food and Catering Services*. Online verfügbar unter: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/418072/gbs-food-catering-march2015.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/418072/gbs-food-catering-march2015.pdf). Zuletzt abgerufen am 30.04.2021

- <sup>42</sup> Europäische Kommission (o.J.): *Forests: Studies on EU action to combat deforestation and palm oil*. Online verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/environment/forests/studies\\_EUaction\\_deforestation\\_palm\\_oil.htm](https://ec.europa.eu/environment/forests/studies_EUaction_deforestation_palm_oil.htm). Zuletzt abgerufen am 25.05.2021.
- <sup>43</sup> Holzwirtschaft (2016): Öffentliche Beschaffung von Holzprodukten in Deutschland, online verfügbar unter: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjcgPLZmen2Ah-Uni\\_OHHUT7AKMQFnoECAYQAQ&url=https%3A%2F%2Fliteratur.thuenen.de%2Fdigbib\\_external%2Fdn057321.pdf&usq=AOvVaw2kUF6al218bFZbzGqit5Ue](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjcgPLZmen2Ah-Uni_OHHUT7AKMQFnoECAYQAQ&url=https%3A%2F%2Fliteratur.thuenen.de%2Fdigbib_external%2Fdn057321.pdf&usq=AOvVaw2kUF6al218bFZbzGqit5Ue) abgerufen am 28.03.2022
- <sup>44</sup> Europäische Kommission (o.J.): *FLEGT Regulation – FLEGT Voluntary Partnership Agreements (VPAs)*. Online verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/environment/forests/flegt.htm>. Zuletzt abgerufen am 30.04.2021.
- <sup>45</sup> Europäische Kommission (o.J.): *Timber Regulation*. Online verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/environment/forests/timber\\_regulation.htm](https://ec.europa.eu/environment/forests/timber_regulation.htm). Zuletzt abgerufen am 30.04.2021.
- <sup>46</sup> EU (2010): *Regulation (EU) No 995/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market*. Online verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:295:0023:0034:EN:PDF>. Zuletzt abgerufen am 25.05.2021.
- <sup>47</sup> PreferredbyNature: Welche Produkte fallen unter diese Verordnung? Online verfügbar unter: <https://preferredbynature.org/de/certification/timber-regulations/eutr-welche-produkte-fallen-unter-diese-verordnung> Zuletzt abgerufen am 13.06.2022
- <sup>48</sup> Europäische Kommission (2018): *EU-Kriterien für die umweltorientierte Vergabe öffentlicher Aufträge für Möbel*. Online verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/ENV-2017-00602-02-00-DE-TRA-00.pdf>. Zuletzt abgerufen am 27.05.2021.
- <sup>49</sup> EU FLEGT Facility (o.J.): *What is FLEGT?*. Online verfügbar unter: <https://www.euflegt.efi.int/what-is-flegt>. Zuletzt abgerufen am 19.05.2021.
- <sup>50</sup> BLE (o.J.): *FLEGT-Genehmigungssystem für Holzeinfuhren aus Partnerländern*. Online verfügbar unter: [https://www.ble.de/DE/Themen/Wald-Holz/Handel-Holz/FLEGT/flegt\\_node.html](https://www.ble.de/DE/Themen/Wald-Holz/Handel-Holz/FLEGT/flegt_node.html). Zuletzt abgerufen am 19.05.2021.
- <sup>51</sup> Amtsblatt der Europäischen Union (2016): *Delegierte Verordnung (EU) 2016/1387 der Kommission vom 9. Juni 2016 zur Änderung der Anhänge I und III der Verordnung (EG) Nr. 2173/2005 des Rates im Anschluss an ein freiwilliges Partnerschaftsabkommen mit Indonesien über ein FLEGT-Genehmigungssystem für Holzeinfuhren in die Europäische Union*. Online verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1387&from=DE>. Zuletzt abgerufen am 19.05.2021.
- <sup>52</sup> giz (o.J.): *Korruptionsprävention und -bekämpfung*. Online verfügbar unter: <https://www.giz.de/de/weltweit/16714.html>. Zuletzt abgerufen am 19.05.2021.
- <sup>53</sup> Germanwatch (2022): Policy Paper. Assessing policy approaches to halt deforestation in EU agricultural supply chains. Online verfügbar unter: <https://www.germanwatch.org/en/84931> Zuletzt abgerufen unter 13.06.2022
- <sup>54</sup> Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Bundesamt für Justiz (2011): *Gesetz gegen den Handel mit illegal eingeschlagenem Holz*. Online verfügbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/holzsig/HolzSiG.pdf>. Zuletzt abgerufen am 19.05.2021.
- <sup>55</sup> Die Bundesregierung (2010): *Gemeinsamer Erlass zur Beschaffung von Holzprodukten*. Online verfügbar unter: [http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund\\_22122010\\_NII4421040.htm](http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_22122010_NII4421040.htm). Zuletzt abgerufen am 30.04.2021.
- <sup>56</sup> Die Bundesregierung (2010): *Gemeinsamer Leitfaden zum Gemeinsamen Erlass zur Beschaffung von Holzprodukten vom 22. Dezember 2010 ("Beschaffungserlass für Holzprodukte") der am Erlass beteiligten Bundesministerien*. Online verfügbar unter: [http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund\\_06102017\\_534625050005.htm](http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_06102017_534625050005.htm). Zuletzt abgerufen am 30.04.2021.
- <sup>57</sup> WWF (2020): Gorch Fock im Gegenwind. Online verfügbar unter: <https://www.wwf.de/2020/dezember/gorch-fock-im-gegenwind>, zuletzt abgerufen am 13.06.2022
- <sup>58</sup> WWF (2021): Gorch Fock segelt nach Karlsruhe. Online verfügbar unter: <https://www.wwf.de/2021/august/gorch-fock-segelt-nach-karlsruhe>, zuletzt abgerufen am 13.06.2022
- <sup>59</sup> Kompass Nachhaltigkeit (o.J.): *Welche Beispiele fairer und nachhaltiger Beschaffung gibt es bereits?*. Online verfügbar unter: <https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/praxisbeispiele#!/documentTypes:1,4,3/productGroups:12/size:1,2,3>. Zuletzt abgerufen am 29.04.2021.
- <sup>60</sup> Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (o.J.): *Umweltverträgliche Beschaffung: Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt – VwVBU*. Online verfügbar unter: <https://www.berlin.de/senuvk/service/gesetzestexte/de/beschaffung/>. Zuletzt abgerufen am 26.05.2021.
- <sup>61</sup> Beschaffungsamt des BMI (2015): *Einsparungen: Berliner Studie zu Umwelt- und Kostenentlastung durch umweltfreundliche Beschaffung*. Online verfügbar unter: [http://www.nachhaltige-beschaffung.info/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2015/150923\\_Studie\\_Berlin.html](http://www.nachhaltige-beschaffung.info/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2015/150923_Studie_Berlin.html). Zuletzt abgerufen am 29.04.2021.

<sup>62</sup> Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg (2018): *Verwaltungsvorschrift der Landesregierung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VwV Beschaffung)*. Online verfügbar unter: [https://wm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-wm/intern/Dateien\\_Downloads/Wirtschaftsstandort/Beschaffung-Land/VwV\\_Beschaffung\\_vom\\_24\\_07\\_2018\\_konsolidierte\\_Fassung\\_bf.pdf](https://wm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-wm/intern/Dateien_Downloads/Wirtschaftsstandort/Beschaffung-Land/VwV_Beschaffung_vom_24_07_2018_konsolidierte_Fassung_bf.pdf). Zuletzt abgerufen am 30.04.2021.

<sup>63</sup> Kern (2019): *Wegweiser: Vergabe von Verpflegungsleistungen*. Online verfügbar unter: [https://www.kern.bayern.de/mam/cms03/shop/flyer/dateien/2020\\_wegweiser-zur-vergabe\\_web.pdf](https://www.kern.bayern.de/mam/cms03/shop/flyer/dateien/2020_wegweiser-zur-vergabe_web.pdf). Zuletzt abgerufen am 30.04.2021.

<sup>64</sup> Niedersächsisches Vorschrifteninformationssystem (2013): *Niedersächsisches Gesetz zur Sicherung von Tariftreue und Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge*. Online verfügbar unter: [http://www.nds-voris.de/jportal/portal/t/mut/page/bsvorisprod.psm1/action/portlets.jw.MainAction?p1=0&eventSubmit\\_doNavigate=searchInSubtree-TOC&showdoccase=1&doc.hl=0&doc.id=jlr-TariftVergabeGNDrahmen&doc.part=R&toc.poskey=#focuspoint](http://www.nds-voris.de/jportal/portal/t/mut/page/bsvorisprod.psm1/action/portlets.jw.MainAction?p1=0&eventSubmit_doNavigate=searchInSubtree-TOC&showdoccase=1&doc.hl=0&doc.id=jlr-TariftVergabeGNDrahmen&doc.part=R&toc.poskey=#focuspoint). Zuletzt abgerufen am 10.05.2021.

<sup>65</sup> Niedersächsisches Vorschrifteninformationssystem (2015): *Niedersächsische Verordnung über die Beachtung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation bei der Vergabe öffentlicher Aufträge*. Online verfügbar unter: [http://www.voris.niedersachsen.de/jportal/portal/page/bsvorisprod.psm1/action/portlets.jw.MainAction?eventSubmit\\_doNavigate=searchInSubtreeTOC&showdoccase=1&doc.id=jlr-KernArbVNDpP1&doc.part=X](http://www.voris.niedersachsen.de/jportal/portal/page/bsvorisprod.psm1/action/portlets.jw.MainAction?eventSubmit_doNavigate=searchInSubtreeTOC&showdoccase=1&doc.id=jlr-KernArbVNDpP1&doc.part=X). Zuletzt abgerufen am 27.05.2021.

<sup>66</sup> Engagement Global (2020): *Kaffee als Einstieg in die faire Beschaffung*. Online verfügbar unter: <https://skew.engagement-global.de/aktuelle-mitteilung/kaffee-als-einstieg-in-die-faire-beschaffung.html>. Zuletzt abgerufen am 30.04.2021.

<sup>67</sup> Kompass Nachhaltigkeit (o.J.): *Welche Beispiele fairer und nachhaltiger Beschaffung gibt es bereits?*. Online verfügbar unter: <https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/praxisbeispiele#!/documentTypes:1,4,3/productGroups:15/products:22,21,2/size:1,2,3>. Zuletzt abgerufen am 30.04.2021.

<sup>68</sup> Kompass Nachhaltigkeit (o.J.): *Leistungsbeschreibung in der Praxis*. Online verfügbar unter: <https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/en/kommunaler-kompass/hamburg/lebensmittel/kaffee#123853>. Zuletzt abgerufen am 10.05.2021.

<sup>69</sup> Müller, Ria (2013): *Wo bleibt die Implementierungsoffensive? Nachhaltige öffentliche Beschaffung in Deutschland*. Online verfügbar unter: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiHr\\_TOvar4AhV17rsIHZUpCHAQFnoECAIQAAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.oekologisches-wirtschaften.de%2Findex.php%2Foew%2Farticle%2Fdownload%2F1282%2F1269&usg=AOvVaw0UmXfsspwMqybCrsfWK1uf](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiHr_TOvar4AhV17rsIHZUpCHAQFnoECAIQAAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.oekologisches-wirtschaften.de%2Findex.php%2Foew%2Farticle%2Fdownload%2F1282%2F1269&usg=AOvVaw0UmXfsspwMqybCrsfWK1uf) zuletzt abgerufen am 13.06.2022

<sup>70</sup> Müngersdorff, M., & Stoffel, T. (2020): *Strategies to strengthen socially responsible public procurement practices in German municipalities: A mapping exercise*. Discussion Paper (08/2020). doi: <http://dx.doi.org/10.23661/dp8.2020>

<sup>71</sup> SKEW/ Engagement Global (2019): *Kompass Nachhaltigkeit: Nachhaltige Beschaffung im öffentlichen Sektor*.

<sup>72</sup> UN (2017): *Global Review of Sustainable Public Procurement 2017*. UN environment.

<sup>73</sup> DUH. (2019). *Bericht der Deutschen Umwelthilfe e.V. zum Marktdialog Nachhaltiges Palmöl - Klimafreundliche, entwaldungsfreie Palmöl-Lieferketten fördern anhand nachhaltiger öffentlicher Beschaffung*. Online verfügbar unter: [https://www.duh.de/fileadmin/user\\_upload/download/Projektinformation/Naturschutz/Palmoel/DUH\\_Bericht\\_Marktdialog\\_NP%C3%96\\_V28022020.pdf](https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Naturschutz/Palmoel/DUH_Bericht_Marktdialog_NP%C3%96_V28022020.pdf). Zuletzt abgerufen am 30.04.2021.

<sup>74</sup> Heinrichs, H. & Sühlsen, K. (2015): *Öffentliche Beschaffung nachhaltig gestalten*. Leuphana University of Lüneburg.

<sup>75</sup> Stoffel, Tim (2020): *Socially Responsible Public Procurement (SRPP) in Multi-Level Regulatory Frameworks*.

<sup>76</sup> Umweltdialog (2018): *Deutschlands Verwaltungen verbrauchen zu viel Papier*. <https://www.umweltdialog.de/de/gesellschaft/Politik/2018/Deutschlands-Verwaltungen-verbrauchen-zu-viel-Papier.php> Zuletzt abgerufen am 13.06.2022

<sup>77</sup> Umweltdialog (2018): *Deutschlands Verwaltungen verbrauchen zu viel Papier*. <https://www.umweltdialog.de/de/gesellschaft/Politik/2018/Deutschlands-Verwaltungen-verbrauchen-zu-viel-Papier.php> Zuletzt abgerufen am 13.06.2022

<sup>78</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2021): *Leitfaden veröffentlicht: Bundesregierung stärkt nachhaltige Textilbeschaffung*. Online verfügbar unter: <https://www.bmz.de/de/aktuelles/leitfaden-der-bundesregierung-fuer-nachhaltige-textilbeschaffung-55956>. Zuletzt abgerufen am 30.04.2021.

<sup>79</sup> DUH (2020): *Licht ins Dunkel: DUH Kerzencheck zu Palmöl*. Online verfügbar unter: [https://www.duh.de/fileadmin/user\\_upload/download/Projektinformation/Naturschutz/Palmoel/201106\\_DUH\\_Kerzencheck.pdf](https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Naturschutz/Palmoel/201106_DUH_Kerzencheck.pdf). Zuletzt abgerufen am 30.04.2021.

<sup>80</sup> DUH (2020): *Runder Tisch. Nachhaltiges Palmöl in Futtermitteln (Präsentation)*. <https://www.duh.de/futtermittel-radar/>

<sup>81</sup> DUH (2019): *Bericht der Deutschen Umwelthilfe e.V. zum Marktdialog Nachhaltiges Palmöl - Klimafreundliche, entwaldungsfreie Palmöl-Lieferketten fördern anhand nachhaltiger öffentlicher Beschaffung*. [https://www.duh.de/fileadmin/user\\_upload/download/Projektinformation/Naturschutz/Palmoel/DUH\\_Bericht\\_Marktdialog\\_NP%C3%96\\_V28022020.pdf](https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Naturschutz/Palmoel/DUH_Bericht_Marktdialog_NP%C3%96_V28022020.pdf)

<sup>82</sup> DUH (2021): *Interne Projektdokumentation zum Online-Marktdialog zu Palmöl in Wasch- und Reinigungsprodukten und einer Herstellerabfrage (auf Anfrage verfügbar)*.

<sup>84</sup> DUH (2020): Einladung zur Online-Veranstaltung „Nachhaltiges Palmöl, Kakao & Co. - Wo stehen wir bei der Glaubwürdigkeit von Siegeln – und wo soll es hingehen?“ online verfügbar unter: [https://www.duh.de/fileadmin/user\\_upload/download/Projektinformation/Naturschutz/Palmoel/Agenda\\_Glaubw%C3%BCrdige\\_Siegel\\_DUH\\_28.10.21.pdf](https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Naturschutz/Palmoel/Agenda_Glaubw%C3%BCrdige_Siegel_DUH_28.10.21.pdf), zuletzt abgerufen am 13.06.2022

<sup>85</sup> Auskunft der GIZ im Projektworkshop und bei der Kommentierung des vorliegenden Berichtes

<sup>86</sup> VgV (2016): Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung - VgV), § 34 Nachweisführung durch Gütezeichen. [https://www.gesetze-im-internet.de/vgv\\_2016/](https://www.gesetze-im-internet.de/vgv_2016/)

<sup>87</sup> Kompass Nachhaltigkeit (2021): Konformitätsprüfung mit § 34 Abs. 2 Nr. 2-5 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung - VgV), Online verfügbar unter: [https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/fileadmin/user\\_upload/Doks\\_fuer\\_Guetezeichen-Finder/2021\\_Konformitaetspruefung\\_Guetezeichen\\_mit\\_\\_34\\_Abs\\_2\\_VgV.pdf](https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/fileadmin/user_upload/Doks_fuer_Guetezeichen-Finder/2021_Konformitaetspruefung_Guetezeichen_mit__34_Abs_2_VgV.pdf), zuletzt abgerufen am 13.06.2022

<sup>88</sup> FONAP (2021): Study analysing the impact monitoring of sustainability schemes for palm oil and the corresponding impacts achieved, online verfügbar unter: <https://www.forumpalmoel.org/user-service/download>, zuletzt abgerufen am 11.07.2022

<sup>89</sup> Amundsen, V.S. and Osmundsen, T.C. (2022): Becoming certified, becoming sustainable? Improvements from aquaculture certification schemes as experienced by those certified, Marine Policy, Volume 119, 2020, 104097, ISSN 0308-597X, Online verfügbar unter: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.104097>. zuletzt abgerufen am 12.07.2022

Autoren: Karoline Kickler, Kathrin Anna Frank, Peer Cyriacks

Stand: 12.07.2022

Bildnachweis: siehe Fotos, alle weiteren: DUH



**Deutsche Umwelthilfe e.V.**

Bundesgeschäftsstelle Radolfzell  
Fritz-Reichle-Ring 4  
78315 Radolfzell  
Tel.: 07732 9995-0

Bundesgeschäftsstelle Berlin  
Hackescher Markt 4  
Eingang: Neue Promenade 3  
10178 Berlin  
Tel.: 030 2400867-0

**Ansprechpartner**

Peer Cyriacks  
Leiter Naturschutz  
Tel.: 030 2400867-892  
E-Mail: [cyriacks@duh.de](mailto:cyriacks@duh.de)

[www.duh.de](http://www.duh.de) [@ info@duh.de](mailto:info@duh.de) [f](#) [in](#) [umwelthilfe](#)

Wir halten Sie auf dem Laufenden: [www.duh.de/newsletter-abo](http://www.duh.de/newsletter-abo)

Die Deutsche Umwelthilfe e.V. ist als gemeinnützige Umwelt- und Verbraucherschutzorganisation anerkannt. Wir sind unabhängig, klageberechtigt und kämpfen seit über 40 Jahren für den Erhalt von Natur und Artenvielfalt. Bitte unterstützen Sie unsere Arbeit mit Ihrer Spende: [www.duh.de/spenden](http://www.duh.de/spenden)

Transparent gemäß der Initiative Transparente Zivilgesellschaft. Ausgezeichnet mit dem DZI Spenden-Siegel für seriöse Spendenorganisationen.



**Unser Spendenkonto:** Bank für Sozialwirtschaft Köln | IBAN: DE45 3702 0500 0008 1900 02 | BIC: BFSWDE33XXX