

Nachhaltigkeitsstandards in globaler Verantwortung



Diskussionspapier

Impressum

Herausgeberin:

Werkstatt Ökonomie e.V.

im WeltHaus Heidelberg, Willy-Brandt-Platz 5, 69115 Heidelberg

Telefon: 06221 43336-0, info@woek.de, www.woek.de

Heidelberg, Januar 2023

Autor: Felix Roll

Redaktion: Uwe Kleinert

Gestaltung: Bettina Bank, www.bb-werk.de

Titelfoto: Fairphone (farblich verändert)

Förderung

Gefördert durch



mit ihrer



mit Mitteln des



Für den Inhalt der Publikation ist allein der Herausgeber (die Werkstatt Ökonomie e.V.) verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global oder des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wieder.

Gefördert
durch



Nachhaltigkeitsstandards in globaler Verantwortung

Diskussionspapier

Wie kann die entwicklungspolitische Wirkung von freiwilligen Nachhaltigkeitsstandards gestärkt werden?

Was sagen Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Kommunen, Verbraucher:innen, standardsetzende Organisationen und Unternehmen?

Anstöße aus Stakeholder-Gesprächen.

Das Diskussionspapier entstand im Rahmen des Projekts StandarX der Werkstatt Ökonomie e.V.. Das Projekt stellt die Frage, wie die entwicklungspolitische Wirkung von freiwilligen Nachhaltigkeitsstandards gestärkt werden kann. Es zielt darauf ab, die unterschiedlichen und zum Teil widersprüchlichen Erwartungen der Stakeholder an Nachhaltigkeitsstandards zu identifizieren, Best Practice-Ansätze vorzustellen und mit standardsetzenden Organisationen und anderen zentralen Stakeholdern einen Austauschprozess zu starten. Das vorliegende Diskussionspapier soll hierzu als Aufschlag dienen.

Inhalt

| | | |
|----------|--|----|
| 1 | Einleitung | 5 |
| 2 | Methodik | 7 |
| 3 | Ergebnisse | 9 |
| 3.1 | Perspektiven der Stakeholder auf VSS..... | 9 |
| 3.1.1 | Öffentliche Beschaffung | 9 |
| 3.1.2 | Unternehmen..... | 13 |
| 3.1.3 | Verbraucher:innen | 16 |
| 3.1.4 | Standardsetzende Organisationen | 17 |
| 3.2 | Die entwicklungspolitische Wirkung von VSS..... | 20 |
| 3.3 | Kritik an VSS..... | 22 |
| 3.4 | Ansätze zur entwicklungspolitischen Stärkung von VSS..... | 24 |
| 4 | Handlungsmöglichkeiten | 27 |
| 4.1 | Handlungsmöglichkeiten für die Politik | 27 |
| 4.2 | Handlungsmöglichkeiten für standardsetzende Organisationen | 27 |
| | Anhang | 28 |
| | Literaturverzeichnis | 30 |

Abkürzungsverzeichnis

ILO → International Labour Organization

ITC → International Trade Centre

SDGs (Sustainable Development Goals) → Ziele für nachhaltige Entwicklung

UNFSS → United Nations Forum on Sustainability Standards

VSS (Voluntary Sustainability Standards) → Freiwillige Nachhaltigkeitsstandards

1 Einleitung

Freiwillige Nachhaltigkeitsstandards (VSS) sind ein weit verbreitetes Instrument, um die Einhaltung von sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitskriterien in globalen Lieferketten zu fördern sowie Menschenrechtsverletzungen vorzubeugen. Ihre Anforderungen beziehen sich auch auf eine große Bandbreite an entwicklungspolitischen Zielen. Die entwicklungspolitische Wirkung von freiwilligen Nachhaltigkeitsstandards ist jedoch nicht eindeutig und es gibt eine Vielzahl an Kritikpunkten, aber auch Ansätzen, die entwicklungspolitische Wirkung von freiwilligen Nachhaltigkeitsstandards zu stärken. Das vorliegende Diskussionspapier möchte einen Beitrag dazu leisten, Ansatzpunkte und Spielräume für eine entwicklungspolitische Stärkung von freiwilligen Nachhaltigkeitsstandards zu identifizieren und aufzuzeigen. Es basiert auf der Auswertung von 32 Expert:innen-Interviews und gibt einen Überblick über die Kritik an freiwilligen Nachhaltigkeitsstandards sowie mögliche Ansätze, die Wirkung von freiwilligen Nachhaltigkeitsstandards zu stärken. Außerdem werden die spezifischen Herausforderungen und Erwartungen der zentralen Stakeholdergruppen beschrieben. Darauf aufbauend werden Handlungsmöglichkeiten herausgearbeitet.

Die Erkenntnisse sollen als Anregung und zum Austausch dienen für:

- Vertreter*innen von standardsetzenden Organisationen
- Politische Entscheidungsträger:innen
- Akteur:innen der öffentlichen Beschaffung
- Unternehmen und Wirtschaftsverbände
- Verbraucher:innenverbände
- Wissenschaft und Zivilgesellschaft

Freiwillige Nachhaltigkeitsstandards werden im Englischen und in der wissenschaftlichen Literatur als Voluntary Sustainability Standards (VSS) bezeichnet und im Folgenden als VSS abgekürzt. Als VSS wird das gesamte Standardsystem bezeichnet. Das Standardsystem besteht aus dem (1) Kriterienkatalog oder Standard, dem (2) Verifizierungsmechanismus und dem (3) Governance System. Einige Standardsysteme beinhalten zusätzlich noch ein (4) Capacity Building und ein (5) Wirkungsmonitoring (ISEAL Alliance 2014). In einem Standard werden von nicht-staatlichen Akteur:innen, wie Unternehmen und zivilgesellschaftliche Organisationen, konkrete Anforderungen an die Produzent:innen und Händler:innen definiert. Diese basieren häufig auf internationalen Regulierungen wie bspw. den ILO-Kernarbeitsnormen.

VSS sind ein vielseitiges Instrument und können auf unterschiedlichen Ansätzen beruhen. Sie können sich sowohl auf Produktionsbedingungen und Produktionsprozesse (z.B. Verbot von Kinderarbeit), Managementprozesse (z.B. betriebliches Umweltmanagement) als auch auf physische Eigenschaften (z.B. Energieverbrauch) eines Produktes beziehen (Kompass Nachhaltigkeit 2022). Dabei können sie einzelne Produktionsstätten oder auch die ganze Lieferkette eines Produktes zertifizieren. Unterscheiden können sich VSS auch in den betrachteten Sektoren oder dem Fokus der Kriterien (sozial/ökologisch). Eine wichtige Differenzierung liegt zwischen VSS, die sich an Endverbraucher:innen richten (business to consumer), und VSS, die sich an andere Unternehmen (business to business) richten. Bekannte Nachhaltigkeitsstandards sind beispielsweise der Forest Stewardship Council (FSC), Fairtrade International, Rainforest Alliance oder SA 8000 von Social Accountability International. Neben dem Begriff freiwilliger Nachhaltig-

keitsstandard werden in der Praxis zahlreiche weitere Begriffe und Synonyme wie *Siegel*, *Umweltkennzeichen*, *Label*, *Gütezeichen* oder *Zertifikate* verwendet. Eine Zertifizierung liegt vor, wenn die Einhaltung des Standards von der standardsetzenden Organisation oder einer von ihr beauftragten Organisation kontrolliert und bestätigt wird. Hersteller, welche die Kriterien erfüllen, können in vielen Fällen die Einhaltung des Standards auf ihren Produkten durch ein Siegel, Label oder Gütezeichen kennzeichnen und somit für Verbraucher:innen sichtbar machen. Für Verbraucher:innen, Kommunen oder Investoren stellen Nachhaltigkeitsstandards eine Möglichkeit dar, Kaufentscheidungen nach sozialen und/oder ökologischen Kriterien zu treffen. Eigensiegel von Unternehmen, die selbst Anforderungen definieren und nur eigene Produkte mit einem Siegel kennzeichnen, werden in dem Diskussionspapier nicht berücksichtigt.

VSS entstanden in den 1990er Jahren als Reaktion auf die Auswirkungen der Globalisierung und der Regulierungslücken auf verbreitete Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden in den globalen Lieferketten (Bennett 2022). Seitdem haben VSS in ihrer Verbreitung und Nutzung stark zugenommen. Die *Standards Map* des International Trade Centre (ITC) zählt heute weltweit 323 Nachhaltigkeitsstandards¹ (ITC 2022). VSS decken dabei immer mehr Sektoren ab, wobei sich der große Teil der VSS auf jeweils einen Sektor konzentriert. Die meisten branchenspezifischen VSS haben ihren Fokus auf Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Bergbau, Energie oder Konsumgütern (MSI Integrity 2020). Die aktuellen Entwicklungen rund um die Lieferkettengesetze lassen nun die Frage aufkommen, ob die Gesetze dazu beitragen, dass die Nachfrage nach VSS weiter steigt. Wenn Unternehmen VSS als Instrument oder Hilfsmittel sehen, ihre Sorgfaltspflichten zu erfüllen, kann davon ausgegangen werden, dass VSS zukünftig noch stärker an Bedeutung gewinnen werden.

Das Forum der Vereinten Nationen für Nachhaltigkeitsstandards (UNFSS) definiert VSS als „spezifische Anforderungen, die Produzent:innen, Händler:innen, Hersteller:innen, Einzelhändler:innen oder Dienstleister:innen erfüllen müssen, und die sich auf ein breites Spektrum von Nachhaltigkeitskriterien beziehen, darunter die Achtung grundlegender Menschenrechte, die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer:innen, die Umweltauswirkungen der Produktion, die Beziehungen zu den lokalen Gemeinden, die Landnutzung und andere.“ (UNFSS 2013, 3)

Obwohl VSS ein so zentrales und weit verbreitetes Instrument sind, um ein breites Spektrum an Nachhaltigkeitszielen zu erreichen und ihre Bedeutung zukünftig wohl noch zunehmen wird, sind VSS in ihrer Wirkung nicht unumstritten und stehen mitunter in der Kritik. Ein großer Teil der VSS hat den Anspruch eine entwicklungspolitische Wirkung zu entfalten (Marx und Wouters 2018). Eine Studie des ITC² zeigt, dass VSS in ihrer entwicklungspolitischen Zielsetzung einen Einfluss auf alle 17 Ziele für eine Nachhaltige Entwicklung (SDGs) haben können – wobei die Ziele unterschiedlich stark abgedeckt werden. Die größte Überschneidung haben die untersuchten Standards mit den Zielen (8) *Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum*, (12) *Nachhaltiger Konsum und Produktion* und (2) *kein Hunger*. Die VSS beziehen sich hier vor allem auf die Umsetzung von Arbeitsrechten, die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen und die Verbesserung der Lebensbedingungen von Kleinproduzent:innen (Bissinger u. a. 2020).

Allgemeingültige Aussagen über die tatsächlichen entwicklungspolitischen Wirkungen von VSS zu treffen ist jedoch nicht möglich. Die Ergebnisse wissenschaftlicher Studien sind sehr kontextspezifisch und schwer zu vergleichen, da VSS unterschiedliche Ziele

¹ Stand Dezember 2022

² Bissinger et al. haben die Kriterien und Ziele von 232 privaten VSS daraufhin analysiert, ob und wie diese mit den 17 SDGs und ihren 169 Unterziele übereinstimmen.

und Wirkungsweisen haben und in unterschiedlichen Ländern und Branchen aktiv sind. Außerdem sind vor allem die sozialen Kriterien, wie Arbeitsrechte und Arbeitsbedingungen, schwer zu dokumentieren und zu messen (Bennett 2022). Während es Studien gibt, die VSS eine positive Wirkung auf verschiedene Nachhaltigkeitsdimensionen bescheinigen, gibt es auf der anderen Seite auch Studien, die bei den untersuchten VSS keine Wirkungen gefunden haben oder sogar negative Wirkungen von VSS aufzeigen (UNFSS 2022; Marx und Depoorter 2020; Bennett 2022). Negative Wirkungen von VSS können beispielsweise durch die Kosten der Zertifizierungen auftreten, welche die Produzent:innen tragen müssen. Genauso können VSS den Produzent:innen Schaden zufügen, die aus verschiedenen Gründen keinen Zugang zu VSS haben.

Auf Basis der Wirkungsstudien lässt sich festhalten, dass Standards in einigen Kontexten eine positive entwicklungspolitische Wirkung auf bestimmte Indikatoren haben können, auf andere Indikatoren jedoch weniger. Es zeigt sich, dass die breit angelegten Zielsetzungen von VSS nicht erreicht werden und selbst die glaubwürdigsten VSS nicht garantieren können, dass sie sich in einem bestimmten Kontext positiv auf die Menschenrechte auswirken (Brandi 2017; Bennett 2022). Dies, aber auch die große Bedeutung und die Möglichkeiten, die VSS auf eine große Bandbreite entwicklungspolitischer Ziele haben können, verdeutlicht die Notwendigkeit, sich mit verschiedenen Ansätzen auseinanderzusetzen, die darauf abzielen die Wirkung von VSS zu stärken.

2 Methodik

Ziel des vorliegenden Diskussionspapiers ist es, Ansatzpunkte für eine entwicklungspolitische Stärkung von freiwilligen Nachhaltigkeitsstandards zu identifizieren. Hierfür gibt es einen Überblick über die Erwartungen, Herausforderungen, Forderungen und Ideen der zentralen Stakeholdergruppen rund um die Anwendung und Wirkung von VSS. Um diese zu identifizieren, wurden von Januar 2022 bis August 2022 insgesamt 32 Expert:innen-Interviews geführt. Die Ergebnisse der Interviews bilden die Basis des Diskussionspapiers und werden im Folgenden dargestellt und eingeordnet. Die Ergebnisse haben nicht den Anspruch, vollständig und repräsentativ zu sein. Sie sollen vielmehr einen Überblick über aktuelle Debatten geben und die Grundlage für weiterführende Diskussionen und Austauschprozesse bilden.

Die Expert:innen wurden in semi-strukturierten Interviews gefragt,...

- welche Rolle VSS für sie, in ihrem Bereich spielen?
- welche (entwicklungspolitische) Wirkung sie VSS zuschreiben?
- aus welchen Gründen und mit welchem Interesse sie VSS nutzen?
- welche Erwartungen sie an VSS haben?
- vor welchen Herausforderungen sie bei der Nutzung von VSS stehen?
- welche Ansätze und Spielräume sie sehen,
 - um ihre Erwartungen besser zu erfüllen,
 - die Herausforderungen anzugehen,
 - und die entwicklungspolitische Wirkung von VSS zu stärken

Das Diskussionspapier konzentriert sich auf die zentralen Stakeholdergruppen auf der Nachfrageseite von VSS. Es wird die These zugrunde gelegt, dass diese Stakeholdergruppen einen zentralen Einfluss auf die Ausgestaltung und somit die entwicklungs-

politische Wirkung von VSS haben. Tabelle 1 bietet eine Übersicht über die interviewten Akteur:innen und Stakeholdergruppen. Die Interviews wurden mit Vertreter:innen von neun standardsetzenden Organisationen aus verschiedenen Branchen geführt, die auch in Deutschland aktiv sind. Zertifizierte Produkte werden von einkaufenden Unternehmen, der öffentlichen Beschaffung und Verbraucher:innen nachgefragt. Daher wurden sowohl diese als auch Akteur:innen interviewt, die den Einkauf von Unternehmen oder die öffentliche Beschaffung beraten. Um die Erwartungen der Verbraucher:innen zu erfassen, wurde mit zwei Vertreter:innen von Verbraucher:innen-Organisationen gesprochen. Zusätzlich zu den hier genannten direkten Stakeholdern wurden Expert:innen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft befragt, die an der Beratung oder der Standardsetzung von VSS beteiligt sind und/oder relevante Forschungsarbeiten in diesem Feld veröffentlicht haben.

| Stakeholdergruppe | Anzahl der Interviewpartner:innen |
|---|-----------------------------------|
| Wissenschaft und Zivilgesellschaft | 11 |
| Standardsetzende Organisationen | 9 |
| Öffentliche Beschaffung | 6 |
| Unternehmen | 2 |
| Verbraucher:innen-Organisationen | 2 |
| Berater:innen für nachhaltige Beschaffung in Kommunen und Unternehmen | 2 |

Tabelle 1: Interviewpartner:innen nach Stakeholder-Gruppen.

Die 32 jeweils einstündigen Expertinnen-Interviews wurden mithilfe einer Videokonferenz-Software und auf der Basis eines semi-strukturierten Leitfadens geführt. Anschließend wurden die Interviews transkribiert und im Rahmen einer qualitativen Inhaltsanalyse (nach Mayring 2010) mit Hilfe festgelegter Fragestellungen induktiv codiert. Für die Codierung wurde die Software MAXQDA genutzt. Häufig genannte und regelmäßig auftauchende Textsequenzen wurden als Codegruppen zusammengefasst und abstrahiert. Codegruppen und Subcodes wurden nur dann gebildet und mit in die Analyse aufgenommen, wenn sie von mindestens drei verschiedenen Expert:innen genannt wurden. Um die Gespräche möglichst offen führen zu können, wurde den Gesprächspartner:innen die Anonymisierung der Ergebnisse zugesagt.

3 Ergebnisse

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Analyse dargelegt. Die Erläuterungen beruhen auf einer Beschreibung der gebildeten Codegruppen. Dabei werden nur Ergebnisse einbezogen, die sich verallgemeinerbar auf VSS beziehen. Für die Beschreibungen werden beispielhaft einzelne Textsequenzen der Interviews ausgewählt und zitiert.

In Kapitel 3.1 wird auf die einzelnen Stakeholdergruppen eingegangen. Es wird beschrieben, aus welchen Gründen die einzelnen Stakeholder VSS nutzen, vor welchen Herausforderungen sie stehen, welche Erwartungen sie an VSS haben und welche Forderungen sie stellen. In den folgenden Kapiteln wird ein Blick auf die entwicklungspolitische Wirkung von VSS geworfen. Es wird beschrieben, welche Wirkungen VSS zugeschrieben werden (Kapitel 3.2) und welche Herausforderungen gesehen werden, die eine stärkere entwicklungspolitische Wirkung von VSS verhindern (Kapitel 3.3). Anschließend wird dargelegt, welche Ansätze und Forderungen von den Expert:innen genannt werden, um die entwicklungspolitische Wirkung von VSS zu stärken (Kapitel 3.4).

3.1 Perspektiven der Stakeholder auf VSS

3.1.1 Öffentliche Beschaffung

Die Ausführungen zur öffentlichen Beschaffung basieren hauptsächlich auf Interviews mit Beschaffer:innen aus Kommunen – jedoch auch mit Akteur:innen, die die öffentliche Beschaffung beraten, zivilgesellschaftlichen Akteur:innen und Wissenschaftler:innen.

Durch ihr großes Einkaufsvolumen und die damit verbundene Marktmacht wird der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung eine große Relevanz zugeschrieben. In immer mehr Kommunen gewinnt das Thema einer nachhaltigen Beschaffung an Bedeutung und wird durch Gemeinderatsbeschlüsse oder Dienstsanweisungen, die bspw. die Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen einfordern, weiter eingeführt. Gleichzeitig wird von den interviewten Akteur:innen betont, dass die praktische Umsetzung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in Deutschland immer noch am Anfang steht. So verdeutlicht auch eine deutschlandweite Befragung der Beschaffungsstellen von Bund, Ländern und Kommunen, dass VSS bis heute noch keine konsequente Anwendung in der öffentlichen Beschaffung finden (Institut für den öffentlichen Sektor 2020). Meist hängt es noch von einzelnen Personen ab, ob tatsächlich nachhaltig beschafft wird.

VSS können für die nachhaltige öffentliche Beschaffung zwei zentrale Funktionen erfüllen. Erstens können sie Beschaffer:innen eine Orientierung über die relevanten Probleme eines Produktbereichs und seiner Lieferkette geben. Somit können sie Hinweise geben, welche Kriterien und Anforderungen gesetzt werden sollten. Dabei können VSS auch zeigen, welche Produkte und Anbieter in dem Bereich in Frage kommen. Zweitens können VSS von den Beschaffer:innen für die Nachweisführung eingefordert werden. VSS haben dabei den Vorteil, dass sie sowohl in großen Ausschreibungen als auch bei kleineren Direktkäufen genutzt werden können. Direktkäufe machen einen erheblichen Teil der Beschaffung von Kommunen aus.

*„Gütezeichen sind mit Abstand das zentralste und beste Instrument, um eine nachhaltige Beschaffung umzusetzen. Sie sind der einfachste und rechtssicherste Weg.“
(Kommunale:r Beschaffer:in 1)*

Wenn eine nachhaltige Beschaffung in öffentlichen Verwaltungen und Kommunen umgesetzt wird, betonen alle interviewten Akteur:innen, dass VSS das zentrale Instrument darstellen. Ihr Vorteil liegt zum einen darin, dass sie im Vergleich zu alternativen Nachweisführungen einfach zu implementieren und kontrollieren sind, zum anderen, dass sie durch die unabhängige Prüfung der Kriterien glaubwürdig sind. Wenn VSS in Ausschreibungen als Nachweis verlangt werden, müssen von den Beschaffer:innen weder eigene Kriterienkataloge erarbeitet, noch die vorgelegten Nachweise aufwendig kontrolliert werden. Die Online-Portale *kompass-nachhaltigkeit.de* und *siegelklarheit.de* sind für Beschaffer:innen die entscheidenden Tools, um sich über mögliche VSS zu informieren und geeignete VSS auszuwählen.

Alternativen zu VSS werden in der öffentlichen Beschaffung genutzt, wenn erstens der Aufwand, VSS in Ausschreibungen einzufordern, zu groß ist, es zweitens in dem entsprechenden Produktbereich kein (ausreichendes) Angebot an VSS gibt oder drittens, in selteneren Fällen, den entsprechenden Akteur:innen die Anforderungen der vorhandenen VSS nicht weit genug gehen. Die meistgenutzte Alternative zu VSS stellen laut den Beschaffer:innen Eigenerklärungen der Bieter dar. In diesen versichern Unternehmen und Händler:innen, dass sie und ihre Lieferanten die geforderten Kriterien, wie bspw. die ILO-Kernarbeitsnormen, einhalten. Da hierbei eine unabhängige Prüfung fehlt und die Einhaltung der Kriterien somit nicht glaubwürdig nachgewiesen werden kann, werden Eigenerklärungen im Vergleich zu VSS als nicht besonders wirksam angesehen. Weitere Alternativen können qualifizierte Bietererklärungen, Fragebögen oder zielführende Maßnahmen darstellen, die bspw. eine Kommune benennt und von ihren Lieferanten einfordert. Die Kriterien können in Bietergesprächen erarbeitet werden und von Fall zu Fall ganz unterschiedlich ausgestaltet sein. Beispiele für zielführende Maßnahmen können die Vorlage einzelner Auditberichte, aber auch die Umsetzung unternehmerischer Sorgfaltspflichten sein. Die Anforderungen, die von der öffentlichen Beschaffung an die Unternehmen gestellt werden, zu erarbeiten und die Berichte und Nachweise zu prüfen, stellt jedoch viel Arbeit und eine große Herausforderung dar und ist häufig nur mithilfe von NGOs und in Pilotprojekten zu bewältigen. Im Bereich der Direktkäufe gibt es keine alternativen Nachweisverfahren zu VSS.

Herausforderungen

Die nachhaltige öffentliche Beschaffung steht vor drei Herausforderungen: Es fehlt ihr an Kompetenzen, Personal und einem ausreichenden Angebot an zertifizierten Produkten.

Von allen interviewten Akteur:innen der öffentlichen Beschaffung wird bemängelt, dass es an **Zeit, Personal und Kompetenzen fehlt**, um in der Beschaffung zusätzlich auf Nachhaltigkeitskriterien achten zu können. Den Markt zu sichten, Nachhaltigkeitsstandards zu finden, in Ausschreibungen aufzunehmen und schließlich als Nachweise zu vergleichen und zu prüfen, sei sehr komplex und arbeitsintensiv. Vor allem in kleinen Kommunen und einer dezentral aufgebauten Beschaffung bleibt für eine nachhaltige Beschaffung neben dem Tagesgeschäft keine Zeit. Erschwert wird dies durch **die Vielzahl und Diversität unterschiedlicher VSS**. Beschaffer:innen betonen, dass ihnen der Überblick und das Wissen über die Kriterien der jeweiligen VSS fehle und sie der „Siegel-Dschungel“ überfordere.

„Auch wenn Gütezeichen das beste Instrument für nachhaltige Beschaffung sind, sind die Hürden, diese zu nutzen, immer noch zu hoch.“ [Kommunale:r Beschaffer:in (1)]

Das **fehlende Angebot an zertifizierten Produkten** stellt eine weitere Herausforderung für eine nachhaltige Beschaffung dar. In einigen Produktbereichen wie bspw. im Lebensmittel-, IT-, Bau- oder Spielzeuggbereich gibt es gerade bei sozialen Kriterien keine ausreichende Auswahl an VSS und zertifizierten Produkten. Auch wenn es eine begrenzte Auswahl an Anbietern gibt, müssen Beschaffer:innen darum fürchten, keine Angebote zu ihren Ausschreibungen zu bekommen.

Erwartungen und Forderungen

Beschaffer:innen wünschen sich eindeutige, praktikable, rechtsichere und günstige VSS und benötigen zusätzliche Personalstellen, Beratung und Schulungen.

Die meistformulierte Erwartung von Akteur:innen der öffentlichen Beschaffung ist eine größere **Benutzer:innenfreundlichkeit und Verständlichkeit von VSS**. Zentrale Fragen für Beschaffer:innen bei der Nutzung von VSS sind: Was darf ich wie als Beschaffer:in in einer Vergabe fordern? Welcher Standard darf in einer Ausschreibung aufgenommen werden? Welche Standards sind vergleichbar und müssen als gleichwertig anerkannt werden? Für Beschaffer:innen müsse es schnell und einfach nachvollziehbar sein, welche Kriterien ein VSS abdeckt und wie dieser in Ausschreibungen integriert und später kontrolliert werden kann. Da auch andere gleichwertige Nachweise und Gütezeichen akzeptiert werden müssen, sollten VSS für Beschaffer:innen verständlich, eindeutig und leicht zu vergleichen sein.

Ein wichtiges Thema für die interviewten Beschaffer:innen ist die Rechtssicherheit im gesamten Beschaffungsprozess. Auch in einer deutschlandweiten Studie des Instituts für den öffentlichen Sektor wird die Einhaltung des Vergaberechts und die Vermeidung von Rechtsverstößen als die größte Herausforderung für Beschaffungsstellen genannt (Institut für den öffentlichen Sektor 2020, 2). Somit besteht eine zentrale Erwartung auch darin, dass die von den Beschaffer:innen verwendeten **VSS rechtssicher nutzbar sind** und in Vergaben gefordert sowie als Nachweis vorgelegt werden dürfen. Dafür müssen VSS Anforderungen genügen, die in der Vergabeverordnung³ (§34 VgV) für die Nachweisführung durch Gütezeichen festgeschrieben sind. So müssen VSS u.a. mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen, auf objektiven und nachprüfbaren Kriterien basieren und für alle zugänglich sein. Eindeutige und praktikable VSS vereinfachen für Beschaffer:innen die rechtsichere Anwendung.

Ein günstiger Preis und der Preisunterschied zwischen zertifizierten und nicht zertifizierten Produkten bzw. zwischen unterschiedlichen VSS spielen für Akteur:innen der öffentlichen Beschaffung eine ebenso große Rolle. In der Beschaffung ist der Preis weiterhin das zentrale Kriterium. Das führt dazu, dass sich Beschaffer:innen häufig entweder für den VSS mit der günstigeren Preisstruktur oder aber ganz gegen die Nutzung von VSS entscheiden.

Um die nachhaltige öffentliche Beschaffung und im Speziellen die Verwendung von VSS zu stärken und um die Herausforderungen, vor welchen Beschaffer:innen stehen, anzugehen, werden von den interviewten Akteur:innen neben ihren Erwartungen an VSS auch konkrete Forderungen formuliert.

Von vielen Gesprächspartner:innen wird die Forderung nach **zusätzlichen Personalstellen und zusätzlichen Schulungen für Beschaffer:innen** genannt. Mitarbeiter:innen, die in den Vergabe- und Beschaffungsstellen arbeiten, aber auch Mitarbeiter:innen, die neben ihren eigentlichen Tätigkeiten zusätzlich beschaffen, sollen mit den Möglichkeiten und im Umgang mit VSS besser und regelmäßig geschult werden. Die Schulungen sollen

³ Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge – VgV (18.04.2016)

sowohl dabei helfen, für eine nachhaltige Beschaffung zu sensibilisieren als auch Wissen und Kompetenzen für die Anwendung von VSS zu vermitteln. Gefordert wird auch, das Thema der nachhaltigen Beschaffung in die Ausbildung von Beschaffer:innen mitaufzunehmen. Es wird außerdem darauf hingewiesen, dass Schulungen praxisorientiert ausgerichtet sein müssen, Musterbeispiele beinhalten und Themen umfassen sollen wie: Wie sind VSS rechtssicher in Vergabeprozessen anzuwenden? Welche Gütezeichen sollten in Ausschreibungen verwendet werden? Welche Kriterien decken sie ab? Um Beratungs- und Schulungsaufgaben zu übernehmen, sollen auch weitere Kompetenzzentren aufgebaut werden. Neben den Schulungen wird darauf hingewiesen, dass es zusätzliche Personalstellen in den Kommunen und Verwaltungen brauche, um die Umsetzung und den Mehraufwand einer nachhaltigen Beschaffung bewältigen zu können. Um die nachhaltige öffentliche Beschaffung hierbei zu stärken, stehen sowohl der Bund als auch die Länder und die Kommunen in der Verantwortung, weitere Schritte zu gehen.

Beschaffer:innen wünschen sich, dass der Standard, den sie für ihre Vergaben auswählen, alle Anforderungen abdeckt, den sie an das nachgefragte Produkt stellen. VSS sollten daher im besten Fall **sowohl ökologische und soziale Kriterien als auch die verschiedenen Stufen der Lieferkette abdecken**. Diese Forderung hängt stark mit der Erwartung nach eindeutigen und praktikablen VSS zusammen. Hierauf basiert auch die Forderung nach einem **Meta-Siegel**, das klare Mindestkriterien beinhaltet, zentrale Anforderungen abdeckt, die verschiedenen VSS unter sich vereint und somit den sogenannten Siegel-dschungel lichtet.

„Und der Idealfall für Beschaffer:innen wäre natürlich, wenn ein Gütezeichen oder Nachhaltigkeitsstandard die gesamte Lieferkette und alle Themen abdeckt. Und das gibt es natürlich nur in den seltensten Fällen.“ [Zivilgesellschaftliche:r Akteur:in (1)]

Bei der Forderung nach einem allumfassenden Meta-Siegel wird jedoch auch deutlich, dass die Interviewten diese Idee teilweise für nicht oder nur schwer realisierbar halten. Jedoch wird das Bedürfnis nach eindeutigen, verständlichen und breit aufgestellten VSS deutlich, um die nachhaltige Beschaffung zu vereinfachen.

Des Weiteren wird die Forderung nach **staatlich akkreditierten VSS** vorgebracht, die Beschaffer:innen aufzeigt, welche Gütezeichen sie in ihren Vergaben rechtssicher nutzen können, welche Kriterien die Gütezeichen glaubwürdig abdecken und inwiefern die VSS miteinander vergleichbar sind.

„Es bräuchte im Grunde eine offizielle Liste von der Bundesregierung, die darlegt, das sind die Siegel oder die Initiativen, die akzeptabel sind, die transparent sind, die vertrauenswürdig sind und die könnt ihr akzeptieren. [...] das ist es, was die Beschaffer in öffentlichen Organisationen brauchen. So eine Liste, wo sie sagen können, das ist vergleichbar, das ist äquivalent, das ist gleichwertig. Und das ist auch legitim, dieses Siegel zu verlangen oder das Siegel als Nachweis zu akzeptieren.“ [Zivilgesellschaftliche:r Akteur:in (2)]

Die Akkreditierung müsste auf Bundes- oder EU-Ebene erfolgen und Mindestanforderungen sowohl an die standardsetzenden Organisationen als auch an deren Kriterien stellen. Die Beschaffungsplattformen *kompass-nachhaltigkeit.de* und *siegelklarheit.de* sind hier erste Ansätze. Für Beschaffer:innen sind sie das entscheidende Instrument, um sich über mögliche VSS zu informieren und geeignete VSS auszuwählen und zu vergleichen. Jedoch werden diese Plattformen auch wiederholt von Beschaffer:innen kritisiert, da sie weder aktuell noch umfangreich genug seien und daher häufig nicht wirklich gut genutzt werden können.

Ebenso häufig wird in den Interviews angeführt, dass es für die öffentliche Beschaf-

fung **bindende und klare Vorgaben und Richtlinien** brauche, um festgefahrene Strukturen zu durchbrechen und eine nachhaltige Beschaffung nicht weiterhin einzelnen motivierten Beschaffer:innen in den Kommunen und Verwaltungen zu überlassen. Nachhaltigkeitskriterien und die Einhaltung der Menschenrechte sollten in öffentlichen Ausschreibungen verpflichtend vorgeschrieben sein und nachgewiesen werden müssen. Hier wird sowohl auf die Verantwortung der EU, des Bundes, der Länder als auch der einzelnen Kommunen verwiesen.

„... was uns am Allermeisten helfen würde, ist, wenn es einfach verpflichtend ist. Also eine Verpflichtung auf Landesebene zum Beispiel. Perspektivisch vielleicht sogar auf Bundesebene. Dass klar ist, es muss nachhaltig beschafft werden. Weil es dann einfach den Rückhalt für alle Akteure in der Kommune gibt, zu sagen, da gibt es gar keine Diskussion mehr drüber, wir müssen das machen. Und das würde natürlich auch die Anwendung von Nachhaltigkeitsstandards vereinfachen.“ [Beratende:r Akteur:in (1)]

Entscheidend gestärkt werden könne die nachhaltige Beschaffung und die Verwendung von Gütezeichen außerdem durch **eine Zentralisierung der Beschaffung** bspw. durch die Gründung von Einkaufsgemeinschaften, den Abschluss gemeinsamer Rahmenverträge oder die Einführung elektronischer Einkaufskataloge, wie es sie schon in einigen Kommunen gibt.

„Was wir brauchen, sind Einkaufsgemeinschaften. Du musst das poolen und zwar nicht nur wegen der Menge. Die Menge ist eine Sache. Was fast wichtiger ist, ist die Expertise“ [Zivilgesellschaftliche:r Akteur:in (3)]

Durch die Zentralisierung der öffentlichen Beschaffung können größere Vergaben ausgeschrieben und die Kapazitäten und die Expertise gebündelt werden. Außerdem können durch die Bündelung der Bedarfe höhere Anforderungen und Nachhaltigkeitskriterien gestellt werden. Elektronische Einkaufskataloge ermöglichen es Kommunen und anderen Verwaltungen, auch im Direktkauf Nachhaltigkeitskriterien durch VSS in ihre Beschaffung einzubeziehen.

3.1.2 Unternehmen

Das Diskussionspapier konzentriert sich auf beschaffende Unternehmen am Ende der Lieferketten und auf die Anwendung von VSS in ihrem direkten Geschäftsbereich. Die hier ausgeführten Punkte basieren auf Interviews mit Unternehmen, Akteur:innen, die Unternehmen im Bereich CSR und nachhaltiger Beschaffung beraten, und Wissenschaftler:innen. Die Stakeholdergruppe der Unternehmen ist im Vergleich zu den Akteur:innen der öffentlichen Beschaffung heterogener und weniger Vorschriften und Regulierungen unterworfen.

„Also es sind bei einem kleinen Teil tatsächlich intrinsische Motive. Gerade wo Mittelständler durchaus sagen: Hier, ich möchte das – die Chefs. Bei einem größeren Teil sind es tatsächlich dann ökonomische Gründe, Reputation, Risiken oder aber eben auch Gründe, dass sie sagen, wir stehen unter dem Druck von NGOs oder eben auch die Kunden wollen das jetzt vermehrt.“ [Wissenschaftler:in (1)]

Auf die Frage nach den Gründen, VSS zu nutzen, können unterschiedliche Interessen von Unternehmen identifiziert werden. Die Interessen der Unternehmen begründen zum Teil die Verwendung von VSS, zum Teil aber auch die generelle Anwendung von CSR-Maßnahmen.

Die zentrale Begründung von Unternehmen VSS zu nutzen, besteht darin, **Reputation gegenüber ihren Geschäftspartner:innen und Kund:innen zu gewinnen und das Risiko eines Reputationsschadens zu minimieren.**

„Ja, wenn Sie jetzt im Automobilbereich sind, dort sind jetzt die Regularien deutlich schärfer gestellt worden, nicht nur vom Gesetzgeber, sondern auch von den großen Playern im Markt. Da kommen Sie gar nicht umhin, wenn Sie bestimmte Standards nicht erfüllen, wenn Sie weiter Geschäfte machen wollen.“ [Wissenschaftler:in (2)]

VSS dienen Unternehmen als Instrument für das Risikomanagement in ihrer Lieferkette. Freiwillige Nachhaltigkeitsstandards eignen sich hier besonders, da diese glaubwürdig und einfach anzuwenden seien und konkrete Kriterien benennen und abdecken. Siegel und Gütezeichen stellen für Unternehmen außerdem die Möglichkeit dar, die Wahrnehmung ihrer Verantwortung und der Nachhaltigkeitskriterien gegenüber den Endkonsument:innen sichtbar und kommunizierbar zu machen. Hierbei wird von den Expert:innen jedoch auch darauf hingewiesen, dass der Markt, auf dem Unternehmen durch Reputationsgewinn einen größeren Absatz generieren können, sehr begrenzt ist. Vor allem im Verbraucher:innen-Bereich seien die Wirkungen limitiert, da sich die positiven nachhaltigkeitsbezogenen Einstellungen von Verbraucher:innen nicht im selben Maße in ihr Kaufverhalten niederschlagen. Für die meisten Unternehmen spielen daher die Angst vor Reputationsverlust sowie die Vorgaben und Wünsche der Geschäftspartner:innen die bedeutendere Rolle bei dem Entschluss, auf VSS zurückzugreifen.

„Natürlich haben wir theoretisch die Möglichkeit, dass die Konsumierenden, wenn sie entsprechende Produkte nachfragen, ein sehr großer Hebel wären. Tun sie aber nicht. Deswegen fällt es halt raus.“ [Wissenschaftler:in (2)]

Das Risikomanagement von Unternehmen spielt auch in Brancheninitiativen und vor dem Hintergrund der Lieferkettensorgfaltspflichtengesetze eine zunehmend wichtige Rolle. Unternehmen müssen sich an **gesetzliche Rahmenvorgaben** halten oder wollen bspw. in Brancheninitiativen gesetzlichen Regularien vorbeugen. Des Weiteren werden VSS immer häufiger bei **Ausschreibungen von öffentlichen Beschaffer:innen** als Nachweis verlangt.

Ebenso wurde von mehreren Interviewten betont, dass Unternehmen ihre **Reputation gegenüber ihren eigenen und möglichen zukünftigen Mitarbeiter:innen** sehr wichtig ist. Verantwortung im eigenen Geschäftsbereich zu übernehmen, kann sowohl die Attraktivität als Arbeitgeber:in als auch die Mitarbeiter:innen-Motivation erhöhen. Gerade vor dem Hintergrund eines steigenden Nachhaltigkeitsbewusstseins sowie des Fachkräftemangels wird der Aspekt für Unternehmen immer relevanter.

Die interviewten Expert:innen betonen außerdem, dass Unternehmen auch auf indirekten Wegen von der Nutzung von VSS profitieren können. So könne sowohl die Transparenz in der Lieferkette als auch die engere Zusammenarbeit mit Lieferanten und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen einen Einfluss auf **die Qualität der Produkte als auch die Stabilität der Lieferkette** haben. Risiken können in den Lieferketten frühzeitiger erkannt werden, was die Resilienz von Unternehmen gerade in Krisenzeiten erhöhen kann.

Ebenso wie den Kommunen bieten VSS auch den Unternehmen eine Übersicht und Orientierung über Risiken und geeignete Kriterien in ihren Lieferketten. Unternehmen können somit die Kompetenzen, Risiken zu identifizieren, Kriterien zu setzen und ihre Lieferkette zu kontrollieren, zum Teil an standardsetzende Organisationen auslagern. VSS stellen für Unternehmen hierfür **ein standardisiertes und niedrigschwelliges Instrument** dar.

„Freiwillige Nachhaltigkeitsstandards sind oft so das Mittel des geringsten Aufwands für Unternehmen.“ [Beratende:r Akteur:in (2)]

Einige Unternehmen nutzen VSS, speziell Siegel und Gütezeichen, um sich zu profilieren und als nachhaltige, faire Marke hervorstechen. VSS werden somit auch explizit als **Geschäftsmodell und zur Marktdifferenzierung** genutzt. Wie schon beschrieben wird von den Expert:innen jedoch auch betont, dass für die Mehrheit der Unternehmen bei der Nutzung von VSS der Konsument:innenbereich keine entscheidende Rolle spielt.

„Ich meine ich [als Unternehmen] habe die gesetzlichen Auflagen, ich habe auch Auflagen von meinen Geschäftspartnern und Co. Da geht es eher um solche Sachen und die [die Unternehmen] sind nicht auf den B to C Bereich fokussiert.“ [Wissenschaftler:in (2)]

Herausforderungen

Unternehmen stehen vor den Herausforderungen fehlender Managementprozesse, zu hoher Kosten und einer fehlenden Nachfrage nach zertifizierten Produkten.

Die Herausforderungen für Unternehmen, auf VSS zurückzugreifen, decken sich zu einem großen Teil mit denen der öffentlichen Beschaffung. Um einen nachhaltigen Einkauf zu organisieren, fehle in vielen Unternehmen weiterhin sowohl ein **Bewusstsein für die menschenrechtlichen und ökologischen Risiken in ihren Lieferketten als auch entsprechende Managementprozesse und -kompetenzen.**

„Es geht ja nicht darum, was spricht gegen Nachhaltigkeitsstandards per se, sondern was sind die Schwierigkeiten, meine Organisation so aufzugleisen, dass sie faktisch Standards erfüllen können. Und da sind wir in dem Bereich, angefangen von klassischer Managementsteuerung und im Bereich von notwendigen Kompetenzen.“ [Wissenschaftler:in (2)]

Die Umsetzung und Nutzung von VSS in der eigenen Produktion oder der Kauf von zertifizierten Produkten erhöhe außerdem die Kosten für Unternehmen. **Die Kosten und der zusätzliche Aufwand** für den Einkauf werden von den interviewten Akteur:innen weiterhin als die zentralen Gründe genannt, die Unternehmen davon abhalten, Nachhaltigkeitsstandards zu nutzen. In vielen Märkten, vor allem den Massenmärkten, sei die Preissensibilität sehr hoch und daher auch kleinere Preissteigerungen durch VSS ein klarer Wettbewerbsnachteil. Vor allem für kleine und mittelständische Unternehmen stellen die Kosten für eine Zertifizierung ein Problem dar. Wenn zum Teil verschiedene VSS in einer Branche gefordert werden, können sich die Kosten auch potenzieren.

„Die Kosten spielen natürlich eine Rolle. Klar, wenn es zu teuer ist, dann rechnet sich das nicht. Erst recht nicht, wenn das Unternehmen vielleicht tatsächlich mehrere Standards einhalten möchte oder sich an mehreren da einbringen will.“ [Beratende:r Akteur:in (3)]

Weitere Hindernisse, zertifizierte Produkte nachzufragen, liegen den interviewten Expert:innen zufolge in den **fehlenden rechtlichen Vorgaben und Anreizen** und an **einer fehlenden Nachfrage nach zertifizierten Produkten.**

Erwartungen und Forderungen

Unternehmen wollen bekannte, aussagekräftige, breit angelegte und praktikable VSS. Unternehmen haben ein Interesse daran, dass VSS eine möglichst große Bekanntheit, Aussagekraft und positive Außenwahrnehmung haben, und erklären auch, dass dies zentrale Charakteristika sind, nach welchen sie VSS auswählen.

„Ja, was ist noch wichtig? Die Außenwahrnehmung natürlich. Also wie sichtbar ist dieser Standard? Wie bekannt ist der Standard, wie aussagekräftig ist der, kennt man das so? Kann man sich damit auch ein bisschen abheben, vielleicht?“ [Beratende:r Akteur:in (3)]

Außerdem besteht auch bei Unternehmen die Erwartung, dass VSS möglichst **viele Kriterien und Stufen in den Lieferketten abdecken**. Damit wären Unternehmen nicht dazu gezwungen, mehrere Standards zu nutzen.

Als weitere Erwartung formulieren Unternehmen, dass VSS für sie **praktikabel** sein müssen. Das heißt, die Anforderungen müssen verständlich, klar formuliert und umsetzbar sein und zu den Produkten und den Lieferketten der Unternehmen passen. Der Aufwand für Dokumentation und Berichterstattung müsse dabei in einem handhabbaren Rahmen bleiben.

3.1.3 Verbraucher:innen

Die im Folgenden ausgeführten Punkte basieren hauptsächlich auf Interviews mit Verbraucher:innen-Organisationen und Wissenschaftler:innen. Für Verbraucher:innen spielen nur die VSS eine Rolle, die durch Siegel, Label und Gütezeichen beim Einkauf oder auf den Produkten sichtbar sind. VSS haben eine Orientierungsfunktion und zeigen Verbraucher:innen die ökologischen und/oder sozial nachhaltigen Produkte im Markt an.

Herausforderungen

Verbraucher:innen stehen vor einem undurchschaubaren Siegeldschungel aber auch einer fehlenden Auswahl an zertifizierten Produkten.

Als Herausforderung für Konsument:innen wird vor allem **der fehlende Überblick über die Vielzahl und Diversität von VSS** beschrieben. Verbraucher:innen sind auf Label und Siegel angewiesen, um sich über die Nachhaltigkeitscharakteristika von Produkten zu informieren. Sie haben aber weder die Kenntnis noch den Einblick, was hinter den zugrunde liegenden Standards steckt, welche Kriterien diese abdecken und wie sie sich voneinander unterscheiden. Verbraucher:innen informieren sich in der Regel auch nicht näher über VSS und ihre jeweiligen Charakteristika. Dies macht sich auch dadurch bemerkbar, dass Informationsangebote, die sich mit aufbereiteten Informationen über VSS direkt an Verbraucher:innen wenden, wie bspw. *siegelklarheit.de*, nur wenig nachgefragt und genutzt werden.

„Ich glaube nicht, dass Verbraucher die Kompetenz haben, und es sollte auch nicht ihr Job sein, muss ich auch wieder dazu sagen, innerhalb dieses Siegel-Dschungels zu differenzieren und sich der verschiedenen Systeme von Siegeln bewusst zu sein.“ [Verbraucher:innen-Organisation (1)]

Als Hindernis für Verbraucher:innen, VSS zu nutzen, werden daneben in erster Linie die **Kosten** genannt. So ist vor allem in den Massenmärkten weiterhin der Preis das entscheidende Kriterium für eine Kaufentscheidung. Sowohl das Angebot von als auch die Nachfrage nach zertifizierten Produkten beschränkt sich bei Verbraucher:innen auf wenige vor allem körpernahe Bereiche wie bspw. Lebensmittel und Kleidung. Des Weiteren scheinen für Verbraucher:innen auch weiterhin vor allem ökologische Nachhaltigkeitsaspekte eine übergeordnete Rolle zu spielen. In vielen Bereichen wie bspw. bei Elektronikprodukten gibt es von Verbraucher:innenseite so gut wie keine Nachfrage nach zertifizierten Produkten. Neben der Nachfrage **fehlt auch das Angebot** an zertifizierten Produkten. Solange es dieses Angebot in einer größeren Breite nicht gebe, würde es laut den interviewten Expert:innen auch keine große Nachfrage von Seiten der Verbraucher:innen geben.

Erwartungen und Forderungen

Verbraucher:innen wünschen sich verständliche, starke und glaubwürdige VSS.

Da sich Verbraucher:innen bei ihren Kaufentscheidungen weder mit den einzelnen Nachhaltigkeitskriterien von Produkten noch mit den Kriterien unterschiedlicher Gütezeichen auseinandersetzen können, brauchen sie allem voran **praktikable VSS**.

„Konsumentinnen wollen eine klare und einfache Orientierung und Kommunikation durch freiwillige Nachhaltigkeitsstandards. Und dass sie auf einen Blick erkennen können, was sie da für ein Produkt vor sich haben und was da drin ist. Und das kann nicht sein, dass da eine aufwendige Recherche oder ähnliches mitgebracht werden muss, um einkaufen zu gehen.“ [Verbraucher:innen-Organisation (1)]

Die Produktkennzeichnung von VSS sollte Verbraucher:innen auf einen Blick **eine Orientierung geben** und im besten Fall standardisiert kommunizieren, welche Kriterien diese erfüllen. Die Standardisierung könne Verbraucher:innen die Orientierung erleichtern und ihnen einen direkten Vergleich verschiedener Standards erlauben. Neben einer klaren Orientierungsfunktion wünschen sich Verbraucher:innen, dass VSS alle für sie **relevanten Kriterien und im besten Fall die gesamte Lieferkette** eines Produktes abdecken. Daher werden auch von Verbraucher:innen die Forderung und der Wunsch nach einem Meta-Siegel vorgebracht.

In ihren Kaufentscheidungen ist für Verbraucher:innen außerdem **die Glaubwürdigkeit** von VSS zentral. Da sich Verbraucher:innen nicht über die Kriterien von VSS informieren und die Glaubwürdigkeit von diesen einschätzen können, ist für sie die Bekanntheit und die Verbreitung von VSS ein wichtiger Indikator.

3.1.4 Standardsetzende Organisationen

Im Folgenden werden die zentralen Herausforderungen der interviewten standardsetzenden Organisationen beschrieben. Außerdem wird darauf eingegangen, welche (politischen) Forderungen sie stellen und wie sie ihre Standardsysteme weiterentwickeln möchten.

Standardsetzende Organisationen wollen sicherstellen, dass Produkte und Produktionsprozesse eine Reihe von sozialen und/oder ökologischen Anforderungen erfüllen. Sie können dabei unterschiedliche Ansätze und Ansprüche haben, wie bspw. bestimmte Nachhaltigkeitskriterien in den Lieferketten sicherzustellen, die Einhaltung von

Menschenrechten zu gewährleisten oder auch ungleiche Handelsbeziehungen zu überwinden. Die Standards beziehen sie sich dabei meist auf internationale Übereinkommen und übersetzen diese in überprüfbare Kriterien.

Herausforderungen

Standardsetzende Organisationen beschreiben Herausforderungen, die sie darin einschränken, durch mehr teilnehmende Unternehmen und die Durchsetzung stärkerer Anforderungen eine größere Wirkung entfalten zu können.

„Die gläserne Decke aller Nachhaltigkeitsbemühungen ist das, was der Wettbewerber macht.“ [zivilgesellschaftliche:r Akteur:in (4)]

Standardsetzende Organisationen stehen immer in dem **Spannungsfeld, einen strikteren und wirkungsvolleren Standard durchzusetzen oder mehr teilnehmende Unternehmen zu erreichen und somit einen größeren Wirkungskreis zu haben**. Die zentrale Herausforderung starke und wirkungsvolle Kriterien in Standards zu implementieren, beruht auf der Tatsache, dass sie ein rein marktbasierendes und freiwilliges Instrument sind. Wenn eine standardsetzende Organisation ihre Anforderungen verschärft, (bspw. die Mindestpreise erhöht, die sie ihren Produzent:innen garantiert) können Unternehmen erheblichen Druck auf die standardsetzende Organisation ausüben und im Zweifel den Standard nicht mehr nutzen oder zu günstigeren Standards wechseln. Somit grenzt die Existenz von günstigeren und einfacheren Standards standardsetzende Organisationen stark ein. Außerdem wird von den standardsetzenden Organisationen das Problem der fehlenden Nachfrage nach zertifizierten Produkten beschrieben. Die Nachfrage nach zertifizierten Produkten hängt untrennbar damit zusammen, welche Anforderungen standardsetzende Organisationen in ihre Standards aufnehmen und durchsetzen können.

„Also die größte Herausforderung, denke ich, ist die Nachfrage. Soll heißen, wir sind im freien Markt. Das ist ein Angebot und es kann nur bestehen, wie jedes Angebot im freien Markt, was auch nachgefragt ist.“ [standardsetzende Organisation (1)]

Als weitere zentrale Herausforderung wird auf den **begrenzten Einfluss und die begrenzte Hebelwirkung** verwiesen, die Unternehmen und standardsetzende Organisationen selbst auf die Arbeits- und Lebensbedingungen der Rechteinhaber:innen in den Lieferketten haben. Unternehmen und standardsetzende Organisationen stehen häufig vor dem Problem, dass sie nur einen Teil der produzierten Menge einer Fabrik, Mine oder Plantage beziehen oder zertifizieren. In diesem Fall ist ihr Einfluss, stärkere Arbeitsschutzmaßnahmen oder höhere Löhne einzufordern, nur sehr begrenzt und nicht in dem Maße gegeben, wie in dem Fall, dass sie den Lieferanten die gesamte Menge abnehmen bzw. zertifizieren.

„Und wenn wir jetzt mit Forderungen kommen, die leider nicht umsetzbar sind, wie Living Wage, dann würden die Produzenten sagen, da können wir nicht mitmachen, da wollen wir nicht mitmachen und es gibt keinen Grund, dann das durchzusetzen, weil sie werden ihre Materialien auch so los und ihre Produkte.“ [standardsetzende Organisation (2)]

Außerdem stehen standardsetzende Organisationen häufig vor dem Problem der **Finanzierung und der Gewährleistung ihrer finanziellen Unabhängigkeit**.

„Die größte Herausforderung bei uns ist ganz klar die Sicherung der finanziellen Unabhängigkeit.“ [standardsetzende Organisation (2)]

Vor allem für kleine VSS sind die Ausgaben für ihre Personalstellen und die Ausarbeitung der Standards sehr hoch, während die Einnahmen und die Zahlungsbereitschaft durch teilnehmende Unternehmen und Händler nur begrenzt sind. Aus diesem Grund sind standardsetzende Organisationen personell häufig eng aufgestellt. Kostspielige Vorhaben wie bspw. eine stärkere Einbindung von Rechteinhaber:innen und Akteur:innen aus dem Globalen Süden in die Standardsetzung seien durch den begrenzten finanziellen Spielraum nicht umzusetzen.

Forderungen

Die Forderungen der standardsetzenden Organisationen zielen darauf ab, die Nachfrage nach VSS zu stärken. Standardsetzende Organisationen wünschen sich eine stärkere Anerkennung, stärkere politische Regelungen und eine Stärkung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung.

Von den interviewten Akteur:innen wird eine **stärkere (gegenseitige) Anerkennung von VSS** gefordert. Anerkennung bedeutet, dass Standards bspw. als Nachweis in den Berichtsverfahren von Multi-Stakeholder- oder Brancheninitiativen genutzt werden können oder von anderen standardsetzenden Organisationen anerkannt werden, um doppelte Zertifizierungen, Auditierungen und Kosten zu sparen.

„Dass sie als Lösungen anerkannt werden. Dass sie einfach angewendet werden. Dass gesehen wird, welche Lösungen die Standards bieten und dass nicht wieder neue Prozesse aufgesetzt werden.“ [standardsetzende Organisation (3)]

Um eine größere Nachfrage zu schaffen und somit die Wirkung von VSS zu stärken, wird außerdem vielfach die Forderung geäußert, dass es **weitere politische Anreize und eine stärkere Gesetzgebung** brauche. Es wird sowohl eine stärkere EU-Gesetzgebung gefordert, um Anreize für eine Nutzung von VSS zu setzen und ein Level-Playing-Field zu schaffen, als auch Regelungen und Vorgaben auf Landes- und Bundesebene gefordert. Gerade eine generelle **Stärkung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung** wird von den interviewten Akteur:innen hervorgehoben.

„Aber wir brauchen, um tatsächlich einen Impact zu haben in den produzierenden Ländern eigentlich 90 % der Industrie. Das ist sehr wichtig und deswegen brauchen wir auch diese Gesetzgebung. Also Gesetzgebung würde uns stärken.“ [standardsetzende Organisation (4)]

Weiterentwicklung von Standards

Standardsetzende Organisationen beschäftigen sich mit existenzsichernden Löhnen, den Lieferkettengesetzen und möglichen digitalen Angeboten.

Die standardsetzenden Organisationen wurden in den Interviews gefragt, welche Erwartungen sie an sich selbst haben, um ihrem Anspruch gerecht werden zu können, und wie sie ihren Standard gerne weiterentwickeln würden.

Am häufigsten wurden dabei **existenzsichernde Löhne und Einkommen** genannt. Alle befragten standardsetzenden Organisationen erklären, dass sie zum Ziel haben, in

den zertifizierten Produktionsstätten und Lieferketten einen existenzsichernden Lohn, Einkommen oder Preis zu gewährleisten. Hierzu scheinen auch Diskussionen innerhalb der Organisationen zu laufen. In den Interviews wird jedoch auch auf die großen Schwierigkeiten hingewiesen, existenzsichernde Löhne und Einkommen fordern und umsetzen zu können.

„Ganz klar Living Wage, das ist natürlich der korrekte weitere Schritt in die Richtung und nicht nur zu sagen, der gesetzliche Mindestlohn ist eingehalten, sondern es wird auch ein Lohn gezahlt, der dort für die Lebensverhältnisse auch angepasst ist. Das ist ein Punkt, den würden wir gerne machen. Da sehen wir aber keine Kompatibilität mit den Lieferketten und mit den Arbeitsverhältnissen, wie sie dort sind. Wenn wir das machen würden, dann würden die meisten Lieferketten durchfallen und es würde nicht mehr funktionieren.“ [standardsetzende Organisation (2)]

Ebenso diskutieren standardsetzende Organisationen über das **Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz**, das ab 2023 in Deutschland gilt und auf EU-Ebene derzeit diskutiert wird. Verschiedene standardsetzende Organisationen beschäftigen sich damit, inwiefern sie Unternehmen dabei unterstützen können, ihre Sorgfaltspflichten zu erfüllen, wie sie ihre Standards dafür ausrichten müssen, welche Angebote sie für die Überprüfung von Sorgfaltspflichten entwickeln können und inwiefern sie als Nachweis für die Einhaltung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten anerkannt werden können. Einige standardsetzende Organisationen berichteten auch schon von ersten konkreten Schritten und Pilotprojekten, ihre Standards in diesem Sinne neu auszurichten.

„Was auch noch ein großer Strang ist, sind die ganzen Lieferketten Gesetze, die jetzt so aufgesetzt werden. [...] Es ist dann eben wichtig, für die Einhaltung der Gesetze Lösungen zu bieten. Wir müssen dann noch mal genau hingucken, was da zusätzlich verlangt wird oder welche Formulierungen zusätzlich verlangt werden.“ [standardsetzende Organisation (3)]

Ein dritter Diskussionsstrang dreht sich um die Möglichkeiten der **Digitalisierung von VSS**. Standardsetzende Organisationen arbeiten an Angeboten und Lösungen, Produktlieferketten durch digitale Angebote transparenter und Produkte rückverfolgbar zu machen. Dabei sollen u.a. Informationen wie der CO₂-Fußabdruck von Produkten auf Produktpässen abgespeichert und die Produkte und Lieferketten so transparenter und besser vergleichbar gemacht werden.

■ 3.2 Die entwicklungspolitische Wirkung von VSS

Nachdem in Kapitel 3.1 die Herausforderungen, Erwartungen und Forderungen der einzelnen Stakeholdergruppen beschrieben wurden, wird in den folgenden Kapiteln auf die entwicklungspolitische Wirkung von VSS eingegangen. Es wird dargelegt, welche entwicklungspolitischen Wirkungen VSS von den interviewten Expert:innen zugeschrieben werden (Kapitel 3.2) und welche Probleme gesehen werden, die eine stärkere entwicklungspolitische Wirkung von VSS verhindern (Kapitel 3.3). Anschließend wird beschrieben, welche Ansätze und Forderungen von den Expert:innen genannt werden, um die entwicklungspolitische Wirkung von VSS zu stärken (Kapitel 3.4).

„Also ich glaube, dass die [VSS] halt trotzdem auch vor Ort eine gewisse Wirkung entfalten können.“ [zivilgesellschaftliche:r Akteur:in (4)]

VSS haben das Ziel, zu einer nachhaltigen Entwicklung beizutragen, und somit den Anspruch, eine entwicklungspolitische Wirkung zu entfalten. Eine Studie des ITC zeigt, dass VSS in ihrer Zielsetzung einen Einfluss auf alle 17 Ziele für eine Nachhaltige Entwicklung (SDGs) haben können. Die größte Überschneidung haben die Standards dabei mit den Zielen (8) Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum, (12) Nachhaltiger Konsum und Produktion und (2) kein Hunger (Bissinger u. a. 2020). Über die tatsächlichen entwicklungspolitischen Wirkungen von VSS können jedoch keine allgemeinen Aussagen gemacht werden. Sowohl bei den Interviews als auch bei der vorherigen Literaturrecherche zeigte sich, dass keine Gewissheit und Einigkeit darüber bestehen, ob und über welche entwicklungspolitische Wirkung VSS verfügen. Auch standardsetzende Organisationen scheinen kein klares Verständnis über die entwicklungspolitische Wirkung ihrer Standards zu haben. Studien, welche die Wirkung von VSS untersuchen, sind sehr kontextspezifisch und nicht verallgemeinerbar, da Standards unterschiedliche Ziele und Wirkungsweisen haben und in unterschiedlichen Ländern und Branchen aktiv sind (UNCTAD 2022). Eine große Schwierigkeit stellt außerdem die Messung und die Datenerhebung von sozialen Nachhaltigkeitszielen wie Arbeitsrechten dar. Während es Studien gibt, die VSS eine positive Wirkung auf verschiedene Nachhaltigkeitsdimensionen bescheinigen, gibt es auf der anderen Seite Studien, die keine Wirkung oder sogar negative Wirkungen von VSS feststellen (UNFSS 2022; Marx und Depoorter 2020, Bennett 2022). Genauso divers sind die Einschätzungen der interviewten Expert:innen. Während einige der Expert:innen, darunter auch Wissenschaftler:innen, VSS keine Wirkung zuschreiben und sie als gescheitert betrachten, sehen andere diese als ein wichtiges Instrument zur Erreichung entwicklungspolitischer Ziele.

In den Interviews wird auf die Frage, welche entwicklungspolitischen Ziele und Wirkungen die Befragten VSS zuschreiben, am häufigsten die **Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen und der menschenrechtlichen Situation der Rechteinhaber:innen** in den Lieferketten genannt. Hier reichen die genannten Wirkungen von der Verbesserung des Brandschutzes, der Trinkwasserversorgung und der Gesundheitsvorsorge bis zu einer besseren Bildung, höheren Löhnen und Gerechtigkeit. Neben den direkten Wirkungen auf die Arbeits- und Lebensbedingungen wird außerdem betont, dass die Rechteinhaber:innen durch die Standards und regelmäßige Audits über ihre Rechte aufgeklärt werden können.

„Dann können Standards wie gesagt, wenn es gut gemacht wird, wenn es gut angenommen wird, wenn es gut umgesetzt wird, tatsächlich auch beitragen zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen vor Ort. Das ist ja das Ziel dieser Standards, normalerweise zur Verbesserung der Umweltstandards, zur Verbesserung der Sozialstandards im globalen Süden. Ich denke, das können die schon leisten.“
[zivilgesellschaftliche:r Akteur:in (2)]

Einige der Expert:innen betonen jedoch auch, dass es schlussendlich, zumindest in den Sektoren, die sie überblicken, **in den Lebens- und Arbeitsbedingungen der Rechteinhaber:innen kaum oder keinen Unterschied macht, ob Lieferketten und Produkte zertifiziert sind oder nicht**. In diesem Zusammenhang wird kritisiert, dass standardsetzende Organisationen die Kriterien, die sie in ihren Standards formulieren häufig nicht sicherstellen. Das führe zu **falschen Claims und Garantieverprechen** und somit Nutzer:innen und Verbaucher:innen von VSS durch falsche Versprechungen in die Irre.

„Es gibt keinen belastbaren Standard. Wir haben keine guten, weil es nicht funktioniert. Das ist auch der Grund, warum ich mich aus diesem Bereich zurückgezogen habe, weil der Impact, der zu generieren ist, an der Stelle halt wirklich überschaubar ist. Es geht momentan nicht.“ [Wissenschaftler:in (2)]

Neben den direkten Wirkungen auf die Arbeits- und Lebensbedingungen der Rechteinhaber:innen werden indirekte Wirkungen im globalen Norden beschrieben. So können VSS **als Lobby- und Kampagneninstrument und zur Bildungsarbeit** genutzt werden. VSS können auf menschenrechtliche und ökologische Probleme in den Lieferketten aufmerksam machen und gleichzeitig konkrete Lösungen aufzeigen. Somit können sie mittelbar sowohl Druck auf die Politik ausüben, verpflichtende Regelungen durchzusetzen, als auch auf Unternehmen, Standards in ihren Lieferketten durchzusetzen. Standardsetzende Organisationen können das selbst aktiv tun oder auch von anderen Akteur:innen dazu genutzt werden. Einige standardsetzende Organisationen, vorwiegend aus dem Fairen Handel, nutzen Standards bewusst für eine aktive Kampagnen- und Lobbyarbeit.

*„Also du kannst Kampagnenarbeit machen, du kannst Unternehmen orientieren, aber auch Druck ausüben. Du kannst die Politik in die Spur kriegen. Also das ist für mich so eine entwicklungspolitische Funktion von freiwilligen Nachhaltigkeitsstandards.“
[zivilgesellschaftliche:r Akteur:in (5)]*

Als dritter Wirkungskanal wird beschrieben, dass Standards dazu beitragen, ein gemeinsames (Problem-) Verständnis zu bilden und in einem Multi-Stakeholder-Prozess **Anforderungen und Kriterien zu erarbeiten und zu standardisieren**. Somit können sie zur Kohärenz und Anerkennung von Kriterien zwischen verschiedenen Akteur:innen beitragen.

Die Interviewpartner:innen betonen, dass VSS alleine nicht die Lösung sein können, um Menschenrechte in den Lieferketten durchzusetzen. VSS seien ein Ausdruck von Politikversagen und könnten nötige politische Lösungen nicht ersetzen.

■ 3.3 Kritik an VSS

Von den Expert:innen werden verschiedene Kritikpunkte an VSS vorgebracht, welche die mögliche entwicklungspolitische Wirkung von VSS negativ beeinflussen.

Vor allem von den Akteur:innen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft wird kritisch gesehen, dass ein Großteil der VSS **nicht unabhängig** ist. Standardsetzende Organisationen seien häufig von den Unternehmen, deren Lieferketten sie überprüfen, abhängig, da sie von diesen finanziert werden oder diese an der Standardsetzung beteiligt sind. Daneben fehle häufig eine Beteiligung und eine unabhängige Kontrolle durch zivilgesellschaftliche Organisationen oder Gewerkschaften. Auch auf den ersten Blick unabhängige standardsetzende Organisationen erkennen häufig Auditberichte von industrienahen Initiativen an.

„Diese Sachen sind zu 99 % von der Industrie finanziert oder kofinanziert oder geführt. Da kann man sich natürlich fragen: Die Industrie selber, die verifiziert sich dann?“ [zivilgesellschaftliche:r Akteur:in (3)]

Ebenso kritisieren viele Expert:innen die **Audits**, auf welchen die Kontrollsysteme und Zertifizierungen der meisten VSS basieren. Die grundsätzliche Kritik am Instrument der Audits bezieht sich vor allem auf VSS, die menschenrechtliche und soziale Anforderungen an Lieferketten stellen. Audits seien hier nicht das richtige Instrument, da Arbeitsbedingungen und Menschenrechte nicht wie ökologische Kriterien einfach messbar und überprüfbar seien. In der Durchführung der Audits wird bemängelt, dass sie teilweise nicht bei allen, sondern nur bei einigen Produzent:innen stichprobenweise durchgeführt werden und, obwohl in den meisten Standards festgeschrieben, häufig nicht unangekündigt sind.

„Also jetzt ist es so: abhaken, abhaken, abhaken. Wir haben einen Audit gemacht, wir haben unseren Labour Code in den Fabriken aufgehängt und uns wird garantiert, dass es auch so abläuft. Und dann können wir das zertifizieren. Also wie gesagt, im Bereich Umwelt ist das noch mal anders, aber im Bereich Soziales müssen wir davon weg.“ [standardsetzende Organisation (4)]

Ein dritter Kritikpunkt besteht darin, dass VSS **Produzent:innen überfordern und ausgrenzen** und ihnen somit schlussendlich sogar schaden können. Die Anforderungen der Standards an den Arbeitsschutz, höhere Löhne oder ökologische Verbesserungen führen dazu, dass die Produzent:innen zusätzliche Kosten und Aufwand haben, Investitionen tätigen und Audits bezahlen müssen. Wenn Produzent:innen sich das nicht leisten können und keinen Zugang zu einer Finanzierung haben, wird ihnen damit der Zugang zu einer Zertifizierung verwehrt. Ein Problem neben der Finanzierung ist auch, dass Farmer:innen häufig zu klein oder nicht organisiert sind, um den Zugang zu VSS zu bekommen. Hohe Anforderungen von VSS führen zum Teil dazu, dass nur die Produzent:innen zertifiziert werden, die die Anforderungen von vornerein erfüllen. Problematisch ist außerdem, dass ein Großteil der standardsetzenden Organisationen den Produzent:innen keine höheren Preise, Prämien oder Abnahmemengen garantiert und sich die zusätzlichen Investitionen für die Produzent:innen somit häufig nicht rentieren und nur zu höheren Kosten führen. Die Zugangsbeschränkungen und Kosten konterkarieren die mögliche entwicklungspolitische Wirkung von VSS, da somit große industrielle Minen oder Farmen Zugang zu VSS und ihren Märkten haben, während dem artisanalen Bergbau und Kleinbäuer:innen der Zugang verwehrt bleibt. Erschwerend kommt hinzu, dass die Anforderungen der VSS an die Produzent:innen immer breiter und kleinteiliger werden und viele Produzent:innen nicht nur eine, sondern mehrere Zertifizierungen brauchen, um am Markt bestehen zu können, wodurch sich die Kosten durch zusätzliche Anforderungen und Audits weiter erhöhen.

„Alle möglichen Stakeholder wollen, dass ihre Kriterien in Standards reflektiert sind, machen sich aber keine Gedanken darüber, wie das eigentlich zu finanzieren ist und wer das machen soll. Bei unserer Klientel, da liegen Sie richtig mit 80 % kleinbäuerliche Organisationen, sind durchaus noch viele, die nicht lesen und schreiben können. Denen setzen sie jetzt einen hochkomplexen Standard vor die Nase und sagen: Macht das mal bitte! Und dafür gibt es aber nichts. Sonst kaufen wir bei euch nicht mehr, gehen wir zum Nächsten. Das ist im Grunde der Vorwurf, der vielen Standards gemacht wird, die Schwelle immer höher zu legen für Leute, die im Grunde kaum in der Lage sind, das zu erfüllen, und denen auch zusätzlich dafür gar nichts zu bezahlen.“ [standardsetzende Organisation (5)]

Ein weiterer Kritikpunkt besteht darin, dass viele VSS **nur die Symptome und nicht die eigentlichen Ursachen** von schlechten Arbeits- und Lebensbedingungen und Menschenrechtsverletzungen adressieren und somit nicht zu einer nachhaltigen Lösung der Probleme beitragen. Hierbei wird vor allem betont, dass VSS nicht das Problem von Machtungleichgewichten in den Lieferketten und zu niedriger Preise und Löhne angehen, welche eine zentrale Ursache für viele Probleme wie ausbeuterische Arbeitsverhältnisse oder Kinderarbeit darstellen.

„99,9 % aller Standards stellen die Preisfrage nicht. Das heißt, sie adressieren im Grunde Missstände, die aus unserer Sicht Symptome sind, die sich dadurch ergeben, dass Leute gezwungen sind, zum Beispiel nicht nachhaltige Praktiken, ob jetzt im Umwelt- oder Sozialbereich, weiterhin umsetzen zu müssen, weil sie es sich nicht leisten können, nachhaltig zu produzieren.“ [standardsetzende Organisation (5)]

Dass es nicht ausreichend Daten und Erkenntnisse über die Wirkungen und Wirkungsweise von VSS gibt, liegt auch an dem **fehlenden Wirkungsmonitoring der standardsetzenden Organisationen**. Das sei jedoch zentral, um die Wirkung von VSS beurteilen und weiterentwickeln zu können. Das Problem liegt hierbei auch darin begründet, dass es gerade bei sozialen Kriterien eine große Herausforderung darstellt, Wirkungen von VSS überhaupt sinnvoll zu messen.

„Also die ganzen Standards, die ganzen Labels, die haben ein Messproblem. Die können die Realität nicht wirklich messen. Die können nicht wissen, was in der Fabrik stattfindet. Weil das, was sie messen, ist oftmals schlecht gemessen oder falsch gemessen. Also die gucken sich falsche Sachen an oder die Sachen, die auch entscheidend sind, aber nicht zentral. Und sie haben einfach falsche Messmethoden.“ [zivilgesellschaftliche:r Akteur:in (3)]

■ 3.4 Ansätze zur entwicklungspolitischen Stärkung von VSS

In den Interviews wurden die Expert:innen gefragt, wo sie Ansätze und Handlungsmöglichkeiten sehen, um die entwicklungspolitische Wirkung von VSS zu stärken.

Es zeigt sich, dass **existenzsichernde Löhne und Einkommen** als das zentrale Kriterium und Instrument gesehen werden, um die entwicklungspolitische Wirkung von VSS zu stärken. Mit der Verankerung und Durchsetzung von existenzsichernden Löhnen in VSS würden die Ursachen von Menschenrechtsverletzungen, Ausbeutung und schlechten Lebens- und Arbeitsbedingungen angegangen und nicht nur die Symptome dieser Probleme bekämpft. Mit Bezug auf existenzsichernde Löhne wird auch auf die Bedeutung der Preispolitik und Einkaufspraktiken der Unternehmen hingewiesen, welche die Produzent:innen überhaupt erst in die Lage versetzen können, existenzsichernde Löhne zu bezahlen. Eng damit zusammen hängt die Forderung an standardsetzende Organisationen und Unternehmen, Mindestpreise zu garantieren oder Preisprämien zu zahlen. Diese können auch dazu beitragen, bspw. Kleinbäuer:innen zu einem existenzsichernden Einkommen zu verhelfen und die zusätzlichen Anforderungen und Kosten, die Produzent:innen durch Standards auferlegt werden, zu kompensieren.

„Was für mich ein K. O. Kriterium sein müsste, wäre für mich zum Beispiel: Werden existenzsichernde Einkommen und Löhne erzielt? Da drücken sich die Standards aber drum herum, weil sie genau wissen, wenn sie das machen, müssten sie den größten Teil im Agrarsektor zumindest dezertifizieren.“ [zivilgesellschaftliche:r Akteur:in (4)]

Es wird aber auch darauf hingewiesen, dass existenzsichernde Löhne und Einkommen bisher nur schwer umzusetzen sind und es hierfür noch viele Hürden zu bewältigen gibt. Als Herausforderung existenzsichernde Löhne und Einkommen einzuführen, wird der häufig beschränkte Einfluss genannt, den eine standardsetzende Organisation und ein einkaufendes Unternehmen auf die Produzent:innen haben. Die Produzent:innen verkaufen oft nur einen Bruchteil ihrer Produktion über einen bestimmten Standard und sind daher auch nicht so stark auf diesen angewiesen. Eine weitere Herausforderung besteht nach Einschätzung der Interviewpartner:innen darin, dass die Geschäftsbeziehungen oft nicht gut und etabliert genug sind, um ein ausreichendes Vertrauensverhältnis zwischen dem einkaufenden Unternehmen, der standardsetzenden Organisation und dem Produzenten zu haben. Das ist jedoch wichtig um die nötigen Daten, zur Berechnung und zur Kontrolle von existenzsichernden Löhnen, offenzulegen. Als dritte Heraus-

forderung wird die Schwierigkeit beschrieben, die Höhe von existenzsichernden Löhnen oder Einkommen zu berechnen. Besonders schwierig sei bspw. die Berechnung von existenzsichernden Einkommen bei Kleinbäuer:innen, die neben der Produktion von zertifiziertem Kaffee auch noch andere Lebensmittel produzieren oder deren Familienmitglieder noch einer anderen Arbeit nachgehen.

Eine zweite zentrale Forderung zur Stärkung der entwicklungspolitischen Wirkung von VSS bezieht sich auf die Inklusivität des Standardsetzungsprozesses und die Governance standardsetzender Organisationen. So müsse **die Integration verschiedener Stakeholdergruppen und die Ownership an Standards** stärker in den Fokus gerückt werden.

„Genauso relevant ist das Thema: Wer sitzt eigentlich bei der Standardsetzung mit am Tisch? Wer setzt eigentlich Standards? Sind da Bewegungen und Gewerkschaften aus dem globalen Süden eigentlich mit am Tisch?“ [Beratende:r Akteur:in (1)]

Die interviewten Expert:innen betonen, dass zivilgesellschaftliche Akteur:innen stärker in Standards eingebunden sein müssten, um die Unabhängigkeit und die Glaubwürdigkeit und somit auch die Wahrscheinlichkeit einer entwicklungspolitischen Wirkung von VSS zu stärken. Die Forderung nach Integration bezieht sich sowohl auf die Entwicklung und Weiterentwicklung der Standards als auch auf die Ownership und die Kontrollsysteme der Standards. Bei den zu integrierenden Akteur:innen wird neben zivilgesellschaftlichen Akteur:innen auch auf eine stärkere Einbeziehung von Rechteinhaber:innen⁴, Gewerkschaften, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Bewegungen aus dem globalen Süden verwiesen. Standardsetzende Organisationen müssten sich Gedanken machen, wie diese Akteur:innen in Zukunft stärker einbezogen und beteiligt werden können. Hierbei müsse auch eine Möglichkeit gefunden werden, die Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen zu finanzieren.

Als dritter Punkt wird darauf hingewiesen, dass sich VSS **auf die einkaufenden Unternehmen konzentrieren sollen**. Konkreter werden hierbei die Preis- und die Einkaufspolitik sowie die menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von Unternehmen genannt. Während die meisten VSS einzelne Produktionsstätten und die Lieferketten einzelner Produkte betrachten, sollten sie vielmehr die Beziehungen der einkaufenden Unternehmen zu ihren Lieferanten in den Fokus nehmen. Nur so werde die Verantwortung der einkaufenden Unternehmen anerkannt und die Verantwortung und auch die Kosten nicht auf die ersten Glieder der Kette abgewälzt.

„Ich glaube, wir müssten wegkommen von dieser Produktzentrierung, die wir in vielen Bereichen haben. Denn es gibt sehr viel mehr Produkt-Zertifikate. Und wir sollten eben jetzt sozusagen mehr in die Richtung gehen, die Unternehmenspolitik, die Einkaufspolitik in den Blick zu nehmen. Und da ist eben das wichtigste Instrument die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht.“ [zivilgesellschaftliche:r Akteur:in (1)]

Die **Einkaufspraktiken** der einkaufenden Unternehmen haben einen großen Einfluss auf die Arbeitsbedingungen in den Lieferketten. VSS sollen daher Anforderungen an die einkaufenden Unternehmen umfassen, und sich anschauen, was diese im Bereich der Preisgestaltung unternehmen, wie die Lieferbedingungen und -fristen ausgestaltet sind und wie Mitarbeiter:innen im Einkauf geschult werden können. So könnten VSS Anforderungen wie faire Lieferzeiten umfassen, um das Risiko von Überstunden zu reduzieren. Genauso könnten sie angemessene Einkaufspreise voraussetzen, um den Lieferanten die Zahlung fairer Löhne zu ermöglichen.

⁴ Rechteinhaber:innen sind Menschen, deren Rechte durch Unternehmenstätigkeiten potenziell gefährdet sind.

„Und deswegen finde ich es schon gut, wenn man in so einem Standard da auch ein bisschen tiefer geht und sich dann tatsächlich das auch anschaut, wie der Einkauf berücksichtigt ist. Der Einkauf muss überall drinstehen und muss Teil einer solchen Prüfung sein, finde ich. Es ist für mich elementar, weil der Einkauf nun mal als Multiplikator massiv wirkt nach außen, [...]“ [Beratende:r Akteur:in (3)]

Ein weiterer konkreter Schritt, um Sorgfaltspflichten in den Fokus zu rücken, wäre die **Einrichtung von Beschwerdemechanismen** in den Lieferketten. Beschwerdemechanismen ermöglichen es den Rechteinhaber:innen auf Missstände an ihrem Arbeitsplatz aufmerksam zu machen und im Falle der Missachtung der Anforderungen eine Beschwerde an die standardsetzende Organisation einzureichen. Beschwerdemechanismen können unterschiedlich ausgestaltet sein. Es muss jedoch darauf geachtet werden, dass die Beschwerdemechanismen leicht zugänglich und verständlich sind und anonymisiert funktionieren. Dazu gehört auch, dass es Schulungen für die Arbeiter:innen gibt, in welchen sie über ihre Rechte und die Möglichkeiten der Beschwerdemechanismen aufgeklärt werden.

Eine weitere Forderung der interviewten Expert:innen besteht darin, Entwicklungskriterien in den Standards zu implementieren und **einen prozessorientierten Blick auf Verbesserungen in den Lieferketten, Zuliefererunternehmen und die Umsetzung des Standards** zu werfen. Standardsetzende Organisationen sollen nicht nur statische (Mindest-) Kriterien setzen, sondern verstärkt darauf schauen, vor welchen spezifischen menschenrechtlichen Risiken einkaufende Unternehmen und ihre Zulieferer stehen, um gemeinsam mit diesen Entwicklungsschritte und -ziele zu erarbeiten. Hierbei wird auch unterstrichen, dass ein solcher Entwicklungsprozess nie als abgeschlossen betrachtet werden kann.

Es wird außerdem darauf aufmerksam gemacht, dass es **stärkere Kontrollmechanismen** geben müsse, die es ermöglichen, Missstände in den Lieferketten aufzudecken. Hierbei müsse es auch verstärkt darum gehen, zivilgesellschaftliche Organisationen und Gewerkschaften vor Ort in das Monitoring und die Audits einzubeziehen, da diese die Gegebenheiten besser kennen und verstehen als etwa Auditfirmen und eher ein Vertrauensverhältnis zu den Arbeiter:innen aufbauen können.

Eine Forderung mehrerer Expert:innen an politische Akteur:innen, bezieht sich darauf, **Kriterien und Mindestanforderungen für VSS zu definieren und VSS von staatlicher Seite nach diesen Anforderungen zu akkreditieren**. Dadurch soll sichergestellt werden, dass hinter VSS ein robustes und glaubwürdiges System steht. Es geht dabei auch um das Bedürfnis nach einer stärkeren Standardisierung, Übersichtlichkeit und der Abdeckung eines breiteren Kriterienkataloges durch VSS. Erste Ansätze bieten hier die Portale *siegelklarheit.de* und *kompass-nachhaltigkeit.de*. Beispielhaft wird außerdem von mehreren Expert:innen das EU-Bio-Siegel angebracht, das als Metastandard wie eine staatliche Akkreditierung im Biobereich fungiert.

4 Handlungsmöglichkeiten

Freiwillige Nachhaltigkeitsstandards (VSS) sind heute ein weit verbreitetes Instrument, um die Einhaltung von sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitskriterien in globalen Lieferketten zu fördern sowie Menschenrechtsverletzungen zu unterbinden. Ihre Anforderungen beziehen sich dabei auf eine große Bandbreite an entwicklungspolitischen Zielen. Die entwicklungspolitische Wirkung von VSS ist jedoch nicht eindeutig und es gibt eine Vielzahl an Kritikpunkten und Vorschlägen die entwicklungspolitische Wirkung von VSS zu stärken. Das Diskussionspapier, das auf Interviews mit zentralen Stakeholdern von VSS basiert, gibt einen Überblick über Ansätze und Spielräume, die entwicklungspolitische Wirkung von VSS zu stärken. Aus den Interviews lassen sich Handlungsempfehlungen für standardsetzende Organisationen und politische Akteur:innen ableiten. Diese werden in einem gesonderten Policy Paper⁵ näher beschrieben und im Folgenden zusammengefasst dargestellt.

■ 4.1 Handlungsmöglichkeiten für die Politik

- Politische Anreize setzen und die Gesetzgebung stärken
- Bindende Vorgaben für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung schaffen
- Zusätzliche Stellen einrichten und Schulungen für nachhaltige Beschaffung anbieten
- Öffentliche Beschaffung zentralisieren
- Staatliche Akkreditierung von freiwilligen Nachhaltigkeitsstandards einführen

■ 4.2 Handlungsmöglichkeiten für standardsetzende Organisationen

- Existenzsichernde Löhne und Einkommen in Standards einbeziehen
- Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteur:innen und Rechteinhaber:innen in Standardsysteme stärken
- Fokus auf unternehmerische Sorgfaltspflichten setzen
- Einkaufspraktiken in den Blick nehmen
- Beschwerdemechanismen einrichten
- Entwicklungsziele integrieren
- Wirkungsmonitoring umsetzen
- Kontrollmechanismen in Standardsystemen stärken
- Kooperation und Anerkennung zwischen standardsetzenden Organisationen fördern

⁵ Das Policy Paper findet sich hier: <https://www.woek.de/themen-projekte/wirtschaft-menschenrechte/standarx>

Übersicht über die Codes

Die Interviews wurden im Rahmen einer qualitativen Inhaltsanalyse (nach Mayring 2010) mit Hilfe festgelegter Fragestellungen und Oberkategorien induktiv codiert. Für die Codierung wurde die Software MAXQDA genutzt. Beim Codieren wurden häufig genannte und regelmäßig auftauchende Textsequenzen als Codegruppen zusammengefasst und abstrahiert. Codegruppen und Subcodes wurden nur dann gebildet und mit in die Analyse aufgenommen, wenn sie von mindestens drei verschiedenen Expert:innen genannt wurden. Im Folgenden wird das Codesystem, auf welchem das Diskussionspapier basiert, vereinfacht dargestellt.

1. Erwartungen der Stakeholdergruppen

1.1 Öffentliche Beschaffung

Herausforderungen

1. Fehlendes Personal und Kompetenz
2. „Siegel-Dschungel“
3. Fehlendes Angebot an VSS

Erwartungen und Forderungen

1. Größere Benutzer:innenfreundlichkeit und Verständlichkeit
2. Rechtssicherheit
3. Zusätzliche Stellen und Schulungen
4. Breite Abdeckung von Kriterien und Lieferkette
5. Bindende Vorgaben und Richtlinien
6. Liste akkreditierter VSS
7. Zentralisierung der Beschaffung

1.2 Unternehmen

Herausforderungen

1. Fehlendes Bewusstsein/ Managementprozesse und -kompetenzen
2. Kosten und zusätzlicher Aufwand
3. Fehlende rechtliche Vorgaben und Anreize
4. Fehlende Nachfrage

Erwartungen und Forderungen

1. Möglichst große Bekanntheit/ Aussagekraft/ positive Außenwahrnehmung
2. Breite Abdeckung von Kriterien und Lieferkette
3. Praktikabilität

1.3 Verbraucher:innen

Herausforderungen

1. „Siegel-Dschungel“
2. Kosten
3. Fehlendes Angebot

Erwartungen und Forderungen

1. Praktikabilität
 - a. Orientierung geben
 - b. Breite Abdeckung von Kriterien und Lieferkette
2. Glaubwürdigkeit

1.4 Standardsetzende Organisationen

Herausforderungen

1. Spannungsfeld: strikterer Standard vs. größeren Wirkungskreis
2. Fehlende Nachfrage
3. Begrenzter Einfluss und Hebelwirkung
4. Finanzierung und finanzielle Unabhängigkeit

Forderungen

1. Stärkere Anerkennung von VSS
2. Politische Anreize und Gesetzgebung
3. Stärkung der öffentlichen Beschaffung

Weiterentwicklung der Standards

1. Existenzsichernde Löhne und Einkommen
2. Anpassung an Lieferkettengesetze
3. Digitale Angebote

2. Die entwicklungspolitische Wirkung von VSS

1. Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen und der menschenrechtlichen Situation der Rechteinhaber:innen
2. Lobby und Kampagneninstrument/Bildungsarbeit
3. Standardisierung/Harmonisierung von Anforderungen und Kriterien

3. Kritik an VSS

1. Fehlende Unabhängigkeit
2. Audits
3. Produzent:innen werden überfordert und ausgegrenzt
4. Behandeln die Symptome und nicht die eigentlichen Ursachen
5. Fehlendes Wirkungsmonitoring der standardsetzenden Organisationen

4. Ansätze zur entwicklungspolitischen Stärkung von VSS

1. Existenzsichernde Löhne und Einkommen
2. Beteiligung verschiedener Stakeholdergruppen (zivilgesellschaftliche Akteur:innen)
3. Fokus auf Unternehmenspolitik/Sorgfaltspflichten
 - a. Einkaufspraktiken
 - b. Implementierung von Beschwerdemechanismen
4. Entwicklungsziele/Prozessorientierung
5. Staatliche Akkreditierung
6. Stärkere Kontrollmechanismen

Literaturverzeichnis

- Bennett, Elizabeth A. 2022. „Business and Human Rights: The Efficacy of Voluntary Standards, Sustainability Certifications, and Ethical Labels“. In *Research Handbook on Business and Human Rights* edited by Axel Marx, Geert Van Calster, and Jan Wouters. Edward Elgar Publishing.
- Bissinger, Brandi, Cabrera de Leicht, Fiorini, Schleifer, Fernandez de Cordova, und Ahmed. 2020. „Linking Voluntary standards to Sustainable Development Goals“. International Trade Center ITC.
- Brandi, Clara A. 2017. „Sustainability Standards and Sustainable Development – Synergies and Trade-Offs of Transnational Governance: Sustainability Standards and Transnational Governance“. *Sustainable Development* 25 (1): 25–34. <https://doi.org/10.1002/sd.1639>.
- Institut für den öffentlichen Sektor. 2020. „Strategischer Einkauf im Blick – Die öffentliche Beschaffung auf dem Weg vom Bestellabwickler zum strategischen Einkäufer“. KPMG.
- ISEAL Alliance. 2014. „Setting Social and Environmental Standards – ISEAL Code of Good Practice – Version 6.0“.
- ITC. 2022. „Standards Map“. <https://standardsmap.org/>.
- Kompass Nachhaltigkeit. 2022. <https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/nachweise>.
- Marx, Axel, und Charline Depoorter. 2020. *Achieving the Global 2030 Agenda: What Role for Voluntary Sustainability Standards? In Transitioning to Strong Partnerships for the Sustainable Development Goals*. MDPI. <https://doi.org/10.3390/books978-3-03897-883-1>.
- Marx, Axel, und Jan Wouters. 2018. „Explaining New Models of Global Voluntary Regulation: What Can Organisational Studies Contribute?“ *Global Policy* 9 (1): 121–28. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12522>.
- Mayring, P. 2010. „Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken“. Beltz Juventa.
- MSI Integrity. 2020. „Not Fit-for-Purpose: The Grand Experiment of Multi-Stakeholder Initiatives in Corporate Accountability, Human Rights and Global Governance“.
- UNCTAD. 2022. *Reflecting on Sustainability Standards: Trade and the Sustainability Crisis*. Geneva: United Nations Conference on the Trade and Development.
- UNFSS. 2013. „Voluntary Sustainability Standards – today’s landscape of issues & initiatives to achieve public policy objectives“. United Nations Forum on Sustainability Standards.
- UNFSS. 2022. „Voluntary Sustainability Standards – Sustainability Agenda and Developing Countries: Opportunities and Challenges – 5th Flagship Report of the United Nations Forum on Sustainability Standards“.