

# CHANCEN UND KRITERIEN EINES ALLGEMEINEN NACHHALTIGKEITSSIEGELS



TAB-FOKUS NR. 6 ZUM ARBEITSBERICHT NR. 163

FEBRUAR 2015

## IN KÜRZE

- › In Deutschland gibt es eine verwirrende Vielfalt von über 1.000 Produktkennzeichnungen, die auf Gesundheit, Nachhaltigkeit, Regionalität, Umweltschutz, fairen Handel o. Ä. verweisen. Die Orientierung des Konsumenten an Nachhaltigkeitskriterien bedeutet in der täglichen Praxis einen enormen Informationsaufwand.
- › Ein allgemeines Nachhaltigkeitssiegel soll Verbrauchern am Verkaufsort eine zuverlässige Entscheidungshilfe bei der Wahl nachhaltiger Produkte (und Dienstleistungen) geben, indem es deren Nachhaltigkeitseigenschaften glaubwürdig, schnell und verständlich kommuniziert.
- › Ein solches Siegel könnte sowohl den Verbraucherschutz stärken als auch die Nachhaltigkeit von Konsum und Produktion befördern. Ob ein Nachhaltigkeitssiegel diese intendierten Wirkungen zeigen kann, hängt von allen beteiligten Marktakteuren ab. Die Akzeptanz durch Produzenten und das Vertrauen der Verbraucher ist eine unabdingbare Voraussetzung.
- › Allerdings ist es eine besondere inhaltliche, methodische und institutionelle Herausforderung, das komplexe Nachhaltigkeitskonzept in einen validen und transparenten Prozess der Nachhaltigkeitsbewertung zu überführen sowie ein tragfähiges Organisationsmodell für ein allgemeines Nachhaltigkeitssiegel umzusetzen.

## WORUM ES GEHT

Viele Verbraucher haben mittlerweile ein Bewusstsein dafür entwickelt, dass ein **reflektiertes Konsumverhalten** die Auswirkungen von Produkten und Produktionsprozessen unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten positiv beeinflussen kann. Jedoch bedeutet die Orientierung des Konsumverhaltens an ökologischen und sozialen Kriterien für die Verbraucher in der täglichen Praxis einen oftmals nicht zu leistenden **Informationsaufwand**.

Diskutiert wird, ob ein übergreifendes »Siegel«, das möglichst viele Kriterien der Nachhaltigkeit berücksichtigt, hier Abhilfe schaffen könnte. Gefordert wird, dass Verbraucher

eindeutig, schnell und zuverlässig erkennen können müssen, was tatsächlich hinter einem Produkt oder einer Dienstleistung steckt. Daher müsse die Entwicklung eines »staatlich garantierten« Nachhaltigkeitssiegels oder ggf. auch die Weiterentwicklung bestehender Siegel vorangetrieben werden.

Diesen Vorschlag einiger Verbraucherschützer und Verbände betrachten andere Organisationen und Experten zum Teil jedoch durchaus skeptisch. Und auch die Politik steht den **Forderungen nach Einführung eines allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels** bislang noch zurückhaltend gegenüber, da **zahlreiche Hindernisse** gesehen werden. Insbesondere besteht Diskussionsbedarf, inwieweit der Staat den Richtigkeitsgehalt der Informationen eines Siegels hinsichtlich der Produktqualität und -sicherheit sowie der globalisierten Wertschöpfungsketten in ökologischer und sozialer Hinsicht tatsächlich »garantieren« kann. Auch sind die Eingriffstiefe, die Kosten und der Verwaltungsaufwand eines möglichen Siegels noch gänzlich ungeklärt genauso wie die verschiedenen Optionen für dessen Realisierung.

Das übergeordnete »Ziel« eines Nachhaltigkeitssiegels wird in einem **Beitrag zu einer nachhaltigeren Gesellschaft** gesehen. Voraussetzung hierfür ist, dass das Siegel die Anforderungen der Marktakteure auf Nachfrage- und Angebotsseite erfüllt, eine hohe Marktdurchdringung erreicht und genügend Anreize für die Entwicklung nachhaltigerer Produkte und Dienstleistungen setzt. In der Praxis gestaltet sich die Umsetzung aber schwierig, da Restriktionen finanzieller und organisatorischer Art sowie unterschiedliche und widersprüchliche Akteursinteressen der Verwirklichung eines solchen Siegels entgegenwirken und Kompromisse verlangen.

### AUFTRAGGEBER

Ausschuss für Bildung, Forschung und  
Technikfolgenabschätzung  
+49 30 227-32861  
bildungundforschung@bundestag.de

### THEMENINITIATIVE

Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und  
Verbraucherschutz

Das Ziel eines verbindlichen Nachhaltigkeits Siegels ist somit nach Ansicht vieler Experten schwer zu erreichen, insbesondere auch deshalb, weil umstritten ist, was genau ein solches Siegel abzubilden hätte und welche Kriterien es erfüllen müsste.

## HERAUSFORDERUNGEN

Für die Etablierung eines allgemeinen Nachhaltigkeits Siegels sind spezifische Herausforderungen zu bewältigen. So müssen Methoden und Verfahren entwickelt werden, um diese Anforderungen mess- und vergleichbar zu machen. Zudem besteht für ein allgemeines Nachhaltigkeits Siegel, das Verbrauchern bei so unterschiedlichen Gütern wie Lebensmittel, Kinderspielzeug, Autos oder Urlaubsreisen eine verlässliche Entscheidungshilfe geben soll, eine besondere Schwierigkeit darin, solche heterogenen Produkte oder auch Dienstleistungen auf konsistente Weise zu bewerten und ein vergleichbares Anspruchsniveau bei der Zeichenvergabe zu gewährleisten.

Für eine **hohe Marktdurchdringung** auch bei komplexen Dienstleistungen und Produkten könnte eine Flexibilisierung der Nachhaltigkeitsbewertung notwendig sein. Je stärker aber die Nachhaltigkeitsbewertung auf praktikabel zu bewertende Nachhaltigkeitswirkungen, Komponenten und Lebenszyklusphasen fokussiert wird, desto mehr ist darauf zu achten, dass der Anspruch, Verbraucher über die Nachhaltigkeitseigenschaften von Produkten und Dienstleistungen zu informieren, noch erfüllt wird. Da zudem bei einer Flexibilisierung der Indikatoren- und Kriterienauswahl für die Verbraucher weniger transparent wird, welches Anspruchsniveau der Siegelvergabe zugrunde lag, könnte infolge die Orientierungsfunktion des Siegels und seine Glaubwürdigkeit gefährdet werden. Umso wichtiger wird es deshalb sein, ein **glaubwürdiges Anspruchsniveau** beizubehalten sowie den Bewertungsansatz so transparent wie möglich zu vermitteln.

Aufgrund der Notwendigkeit, Indikatoren und Kriterien für eine Nachhaltigkeitsbewertung dienstleistungs- bzw. produktspezifisch festzulegen, erscheint die Vergabe von branchenspezifischen Nachhaltigkeits Siegeln nicht empfehlenswert. Vielzahl, Vielfalt und Unübersichtlichkeit der Labellandschaft würden nicht bereinigt, ihr Wiedererkennungswert und die Orientierungsfunktion für die Verbraucher am Verkaufsort wären geschmälert. Deshalb ist nach Ansicht vieler Experten die Etablierung eines allgemeinen Nachhaltigkeits Siegels zielführend, bei dem **produktspezifische Bewertungen nach einem konsistenten Leitbild von Nachhaltigkeit** vorgenommen würden sowie ein Siegel mit einheitlichem Erscheinungsbild und gemeinsamer Administration zu vergeben wäre.

**fische Bewertungen nach einem konsistenten Leitbild von Nachhaltigkeit** vorgenommen würden sowie ein Siegel mit einheitlichem Erscheinungsbild und gemeinsamer Administration zu vergeben wäre.

## AUSGESTALTUNG EINES ALLGEMEINEN NACHHALTIGKEITSSIEGELS

Aufgrund ihrer vielfältigen methodischen und praktischen Schwierigkeiten kann eine produktspezifische und lebenszyklusweite Nachhaltigkeitsbewertung wahrscheinlich am ehesten für Güter aus überschaubaren und stabilen Wertschöpfungsketten realisiert werden.

Um aber eine hohe Marktdurchdringung und Sichtbarkeit für die Verbraucher zu erreichen, sollte bei der Konzeption eines allgemeinen Nachhaltigkeits Siegels zwischen dem Anspruch einer möglichst vollständigen Nachhaltigkeitsbewertung und einer hohen Marktdurchdringung abgewogen werden. Hierfür sind **in einem strategischen Ansatz die Ziele zu formulieren**, die mit dem Nachhaltigkeits Siegel vorrangig erreicht werden sollen. Auf dieser Grundlage könnten **verschiedene Optionen** genutzt werden, um die Nachhaltigkeitsbewertung einer größeren Zahl von Dienstleistungen und Produkten zu ermöglichen:

**Gewichtung und Kompensation:** Eine erste Option bestünde darin, bei der Zeichenvergabe obligatorisch zu erfüllende Mindestkriterien und optionale Zusatzkriterien, von denen

### PRODUKTBEZOGENE NACHHALTIGKEITSANFORDERUNGEN

#### ökologische Dimension

- › Klima- und Umweltschutz
- › Natur- und Tierschutz
- › Ressourcen- und Energieverbrauch
- › Einsatz erneuerbarer Energien

#### soziale Dimension

- › Kernarbeitsnormen der ILO
- › Gesundheitsschutz
- › soziale Sicherheit
- › Unterstützung sozialer und gemeinnütziger Projekte

#### ökonomische Dimension

- › Lebenszykluskosten
- › Qualität/Gebrauchstauglichkeit
- › Regionalität
- › faire internationale Handelsbeziehungen
- › Zahlung von Mindestlöhnen

## ENTWICKLUNG AUS BESTEHENDEM KENNZEICHEN

### Stärken

- › Nutzung der Akzeptanz der eingeführten Marke „Blauer Engel“
- › Nutzung bestehender Strukturen, Routinen und Mechanismen
- › Erleichterung der Markteinführung durch zeitweiliges Co-Branding mit Blauem Engel

### Schwächen

- › Eingriffsproblematik in bestehende Zeichensysteme
- › Notwendigkeit des Kooperationsinteresses bestehender Zeichensysteme
- › Anpassung bestehender Vergabegrundlagen und Verträge

nur einige zu erfüllen sind, zu unterscheiden. Dadurch könnte eine gewisse Flexibilität bei regionalen Besonderheiten oder fehlenden Daten erreicht werden. Allerdings wäre damit auch die Nachhaltigkeitsbewertung komplexer und für die Verbraucher weniger transparent.

**Hotspotansatz:** Zweitens könnte die Nachhaltigkeitsbewertung, statt Nachhaltigkeit jeweils produkt- und dienstleistungsbezogen umfassend zu operationalisieren, stärker auf für die Verbraucher besonders relevante Wirkungsdimensionen zugeschnitten werden. Für eine Bewertung würden produktgruppenübergreifende Schutzziele als Ausgangspunkt und Prüfliste verwendet, um die kritischen Aspekte (Hotspots) eines Produkts oder einer Dienstleistung zu identifizieren.

#### Produktgruppenauswahl:

Drittens könnten Produktgruppen zertifiziert werden, die besonders relevant für die Verbraucher und eine nachhaltige Entwicklung sind. Dies betrifft Produktgruppen mit hohen Verkaufszahlen oder gravierenden Nachhaltigkeitswirkungen, in denen aber bestehende Innovationspotenziale ungenutzt sind und die eine hohe Steuerungswirkung im allgemeinen Konsumverhalten entfalten können, weil sie Massenprodukte oder attraktive Produkte mit Symbolwirkung sind oder die sich durch ein hohes Interesse potenzieller Zeichennehmer auszeichnen.

**Best-in-Class-Prinzip:** Viertens könnte die Nachhaltigkeitsbewertung durch die Verwendung des Best-in-Class-Prinzips flexibilisiert werden. Hierbei würden Dienstleistungen und Produkte nicht nach absolut festgelegten Kriterien bewertet, sondern nach ihrem relativen Abschneiden zu anderen Erzeugnissen ihrer Vergleichsgruppe.

#### RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

Weder aus verfassungsrechtlicher noch aus europarechtlicher Sicht gibt es Vorschriften, die der Einführung eines allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels widersprechen. Hierunter

ist ein freiwilliges produkt- und dimensionsübergreifendes Label einer neutralen Stelle im Sinne eines Qualitäts- bzw. Gütezeichens zu verstehen, das mehrere Kriterien aus dem Bereich der Nachhaltigkeit umfasst und den gesamten Lebensweg abdeckt. Hierzu könnte entweder der bestehende Blaue Engel weiterentwickelt werden oder ein neues allgemeines Nachhaltigkeitssiegel eingeführt werden. Für die Einführung ist ein **Bundesgesetz notwendig**. Es bestehen ferner **welthandelsrechtliche Vorgaben**, die zu beachten sind.

Ein solches allgemeines Nachhaltigkeitssiegel kann durch den Staat dahingehend administriert werden, dass er Vergabekriterien verbindlich auf öffentlich-rechtlicher Grundlage vorschreibt und die Transparenz der Vergabekriterien und der ausgezeichneten Produkte gewährleistet. Ferner könnte

geregelt werden, dass bei der Siegelvergabe und nachlaufend Kontrollen stattfinden, welche der Staat selbst durchführt oder durch mit Hoheitsrechten ausgestattete »Beliehene« im staatlichen Auftrag durchführen lässt. Wie etwa beim staatlichen Biosiegel können zudem Straf- und Bußgeldvorschriften für die missbräuchliche Verwendung des Siegels vorgesehen werden.

#### PROZESSBEZOGENE NACHHALTIGKEITSANFORDERUNGEN

- > Freiwilligkeit der Kennzeichnung
- > Unabhängigkeit der Zeichennehmer und -geber
- > ISO-Normen zur Umweltkennzeichnung
- > unabhängige Kontrollen
- > Transparenz (Standardsetzung, Vergabeprozess, Audits)
- > Partizipation
- > Sanktionsmechanismen
- > zügige Festlegung von Vergabegrundlagen
- > Fortschreibung der Vergabeanforderungen
- > keine Marktdiskriminierung
- > Prozentsatz Anforderungen für Siegelung
- > lokal angepasste Indikatoren

#### KOMMUNIKATION

Der komplexe Prozess der Nachhaltigkeitsbewertung kann den Verbrauchern nicht allein durch das Siegel am Verkaufsort vermittelt werden. Dazu sind auch **begleitende Kommunikationsmaßnahmen** erforderlich. Hierfür bieten sich u.a. internetgestützte Informationen an, die Verbrauchern Hintergrundwissen liefern und ihnen ermöglichen, eigene Gewichtungen der Bewertungskriterien vorzunehmen oder Nachhaltigkeitsbewertungen nach anderen Aspekten zu filtern (z. B. nach regionalen Produkten). Eine weitere Notwendigkeit stellt die kontinuierliche Kommunikation der Erfolge und Auswirkungen eines Nachhaltigkeitssiegels gegenüber Konsumenten und Unternehmen dar.

Von großer Relevanz ist eine **transparente Information über die dem Siegel zugrunde gelegten Kriterien**. Zu be-

#### NEUENTWICKLUNG EINES NACHHALTIGKEITSZEICHENS

##### Stärken

- > klare Orientierung für Marktakteure, internationale Pionierrolle
- > bedarfsorientierte und maßgeschneiderte Festlegung des institutionellen Rahmens
- > kein Abstimmungsbedarf mit anderen Zeichensystemen

##### Schwächen

- > schwierige Positionierung eines neuen Zeichens
- > Kosten für Systemaufbau; Markteinführung und Verbreitung des neuen Siegels
- > kurzfristige Erhöhung der Labelvielfalt und mögliche Überforderung der Verbraucher

rücksichtigen ist dabei, dass Konsumenten häufig »überzogene« Erwartungen an die Nachhaltigkeitseigenschaften eines Produkts haben, die nicht unbedingt mit den Bedingungen der Märkte zu vereinbaren sind. Vor diesem Hintergrund, aber auch wegen der teils spezifischen Bedürfnisse unterschiedlicher gesellschaftlicher Milieus, ist eine zielgruppenorientierte Kommunikation notwendig.

Wegen der großen methodischen und institutionellen Herausforderungen sowie der zahlreichen Unsicherheiten in Bezug auf die Erwartungen der Marktakteure an die Inhalte und Form einer Nachhaltigkeitskennzeichnung sollte die Einführung eines allgemeinen Nachhaltigkeits Siegels zudem als **mehrfähriger Dialog- und Lernprozess** verstanden und konzipiert werden, in dem die konzeptionellen und methodischen Möglichkeiten zur Umsetzung einer Nachhaltigkeitsbewertung im Rahmen eines produktgruppenübergreifenden Produktkennzeichens ausgelotet werden. In diesen Prozess sollten möglichst viele der für den Markterfolg eines allgemeinen Nachhaltigkeits Siegels relevanten Akteure eingebunden sein.

#### AUSBLICK

Bei einer staatlichen Initiative ist die Entscheidung zu treffen, **welche politischen Ziele** mit der Einführung eines allgemeinen Nachhaltigkeits Siegels vorrangig erreicht werden sollen. Wenn das Nachhaltigkeits Siegel vor allem als **verbraucherpolitische Maßnahme** nachhaltigkeitsbewussten Konsumenten eine Hilfestellung bei der Wahl besonders nachhaltiger Produkte geben soll, sollte der Anwendungsbereich auf überwiegend einfache Dienstleistungen und Produkte eingeschränkt werden. Soll es dagegen hauptsächlich als **nachhaltigkeitspolitisches Instrument** dienen, mit dem Ziel, Unternehmen einen Anreiz zu Nachhaltigkeitsverbesserungen zu geben, muss die Siegelvergabe für eine breitere Wirkung weiter gefasst werden.

Die Breite der Aufgaben, die sich bei der Durchsetzung nachhaltigerer Produktions- und Konsummuster stellen, sowie die einem Nachhaltigkeits Siegel inhärenten Zielkonflikte vermögen zu verdeutlichen, dass ein allgemeines Nachhaltigkeits Siegel nicht ein alleiniges und wahrscheinlich nicht einmal das zentrale Instrument für nachhaltigeren Kon-

#### TAB-ARBEITSBERICHT NR. 163

##### CHANCEN UND KRITERIEN EINES ALLGEMEINEN NACHHALTIGKEITSSIEGELS

CHRISTOPH REVERMANN, THOMAS PETERMANN, MAIK POETZSCH



#### INTERNETSEITE DES PROJEKTS

[www.tab-beim-bundestag.de/de/untersuchungen/u10400.html](http://www.tab-beim-bundestag.de/de/untersuchungen/u10400.html)

#### PROJEKTLEITUNG UND KONTAKT

Dr. Christoph Revermann  
+49 30 28491-109  
[revermann@tab-beim-bundestag.de](mailto:revermann@tab-beim-bundestag.de)

sum sein kann. Seine spezifische Funktion besteht vielmehr hauptsächlich in der **Bereitstellung vereinfachter, verlässlicher Information für Verbraucher**, um die **Entscheidung für nachhaltigere Produkte** zu erleichtern. Information und Orientierung könnte dabei Hand in Hand mit **Anreizen für Hersteller, Dienstleister und Handel** gehen, ihre Prozesse und Produkte nachhaltiger zu gestalten.

Der Blick auf den aktuellen Stand der wissenschaftlichen Analysen und politischen Debatten zeigt, dass die Entwicklung eines allgemeinen Nachhaltigkeits Siegels an Dynamik und Resonanz verloren hat. Es ist aber auch zu erkennen, dass die bisherige Befassung mit dem Thema ausreichende und solide Ergebnisse – sowohl zu Methoden und Bewertungsrahmen als auch zu Institutionalisierungs- und Organisationsmodellen – erbracht hat. Auf diese ließe sich zurückgreifen und aufbauen, falls ein Konsens für die Implementierung eines allgemeinen Nachhaltigkeits Siegels gefunden werden könnte. Es bedürfte dazu aber zunächst eines **starken politischen Impulses**, um das Thema wieder auf die Agenda zu setzen.

Das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) ist eine selbstständige wissenschaftliche Einrichtung, die den Deutschen Bundestag und seine Ausschüsse in Fragen des wissenschaftlich-technischen Wandels berät. Das TAB wird seit 1990 vom Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) des Karlsruher Instituts für Technologie (KIT) betrieben. Hierbei kooperiert es seit September 2013 mit dem Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH – UFZ, dem IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung gGmbH sowie der VDI/VDE Innovation + Technik GmbH. Der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung entscheidet über das Arbeitsprogramm des TAB, das sich auch aus Themeninitiativen anderer Fachausschüsse ergibt. Die ständige »Berichterstattergruppe für TA«, besteht aus je einem Mitglied der Fraktionen: Dr. Philipp Lengsfeld (CDU/CSU), René Röspel (SPD), Ralph Lenkert (Die Linke), Harald Ebner (Bündnis 90/Die Grünen) und der Ausschussvorsitzenden, Patricia Lips (CDU/CSU).