

PALMÖL

studie

FINANZIERT DURCH



HANDLUNGSLEITFADEN ZUR DURCHFÜHRUNG DER RISIKOANALYSEN FÜR PALMÖL PRODUZIERENDE LÄNDER

Handlungsleitfaden sowie Analysen für Indonesien, Malaysia, Guatemala,
Kolumbien, Papua-Neuguinea, Thailand, Honduras und Nigeria

- Kurzfassung -

VON FRIEDEL HÜTZ-ADAMS, IRENE KNOKE UND ISABELLE DACHS

Einführung

Das Forum Nachhaltiges Palmöl (FONAP) wurde im Jahr 2013 gegründet, um soziale und ökologische Verbesserungen im Palmölsektor zu fördern. Der Anbau von Ölpalmen geriet insbesondere aufgrund der Abholzung von Regenwäldern in Indonesien und Malaysia zur Errichtung neuer Plantagen in die Kritik. Doch auch soziale Missstände wurden in diesen und weiteren Palmöl produzierenden Ländern immer wieder aufgedeckt. Zugleich ist die Ölpalme eine Pflanze, die hohe Erträge je Hektar ermöglicht. Daher wird seit Jahren der Versuch unternommen, die Produktion von Palmöl nachhaltiger zu gestalten.

Der Druck hin zu mehr Transparenz hat in den vergangenen Jahren weiter zugenommen. Im Jahr 2011 wurden die United Nations Guiding Principles oder Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGP) verabschiedet. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) übernahm deren Vorgaben in ihren Leitlinien, sowohl allgemein für die multinationalen Unternehmen als auch speziell für den Agrarsektor.

Diese Vorgaben wiederum spielen eine zentrale Rolle bei der Diskussion darüber, wie das in Deutschland im Sommer 2021 in Kraft getretene Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) sowie die in Zukunft anstehenden Regulierungen der Europäischen Union (EU) bezüglich Menschenrechte, Umwelt und entwaldungsfreien Produkten umgesetzt werden sollen. Alle Beteiligten an der Palmöl-Lieferkette werden sowohl auf die Vorgaben der Vereinten Nationen und der OECD als auch auf Gesetzgebungen reagieren müssen.

Die erstellte Studie bietet Hintergrundinformationen und einen Handlungsleitfaden für Mitglieder des FONAP zur Durchführung von Kernelement 2: der Erstellung einer Risikoanalyse für den Palmölsektor. Die Risikoanalyse, eines der fünf Kernelemente der UNGP, dient der Ermittlung dieser Risiken und ist damit auch ein wichtiges Instrument für mehr Transparenz in den eigenen Lieferketten. Sie dient darüber hinaus als Grundlage für die Etablierung wirksamer Maßnahmen zur Prävention, Abmilderung und Wiedergutmachung. Die Ergebnisse fließen auch in die Berichterstattung ein.

Gemeinsam mit der kürzlich vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) veröffentlichten Handreichung zur Umsetzung einer Risikoanalyse nach den Vorgaben des LkSG mit dem Titel [„Risiken ermitteln, gewichten und priorisieren. Handreichung zur Umsetzung einer Risikoanalyse nach den Vorgaben des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes“](#) bietet der Leitfaden so FONAP-Mitgliedern und demnächst auch anderen Marktakteuren eine sehr gute Grundlage zur Durchführung einer Risikoanalyse.

Schritt 1: Kenntnisse über internationale und nationale Vorgaben aufbauen

Innerhalb der Unternehmen sollten zumindest grundlegende Kenntnisse über bestehende Anforderungen und deren Umsetzung aufgebaut werden. Dies betrifft insbesondere die Anforderungen bezüglich der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht in Lieferketten sowie die Umsetzungsvorschläge durch die Vereinten Nationen, die in [31 Leitprinzipien](#) zusammengefasst wurden, der „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“ (OECD 2011) sowie den von der OECD mit der FAO veröffentlichten [„Leitfaden für verantwortungsvolle landwirtschaftliche Lieferketten“](#) (OECD 2016).

Idealerweise ist eine Person innerhalb des Unternehmens für die Verfolgung der politischen Diskussion und gesetzlichen Vorgaben verantwortlich. Die Einbindung der Unternehmensführung ist in den Leitprinzipien der Vereinten Nationen ausdrücklich vorgegeben, da von der Leitung eine Grundsatzverpflichtung unterschrieben werden soll. Häufig bündelt sich das Wissen über die Wertschöpfungskette und potentieller darin vorhandener Risiken beim Einkauf. Daher sollten die dort zuständigen Personen von Anfang an einbezogen werden, damit ihr Wissen für die Risikoanalyse genutzt werden kann.

Um die internationalen Vorgaben umzusetzen, hat die Bundesregierung im Dezember 2016 den [Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte \(NAP\)](#) beschlossen und stellt unterstützende Leitlinien zur Verfügung. Die [Maßnahmen zur Unterstützung](#) sind umfassend und reichen von der Sammlung allgemeiner und branchenspezifischer Umsetzungs- und Orientierungshilfen über spezielle Tools für kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) und Praxisbeispiele bis hin zur Moderation von Branchendialogen.

Ebenfalls berücksichtigt werden sollte das im Juni 2021 von Bundestag und Bundesrat beschlossene [Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz](#) (LkSG). Die Regelungen greifen ab 2023 für Unternehmen mit mehr als 3.000 Beschäftigten und ab 2024 für Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten. Aufgrund der engen Vernetzung der Lieferkette von Palmöl ist davon auszugehen, dass auch viele kleine Unternehmen in Lieferketten eingebunden sind, an denen größere Unternehmen zur Befolgung der Sorgfaltspflichten verpflichtet sind und daher auch von KMUs Auskunft über die Herkunft der Palmölprodukte potentieller Risiken verlangt wird.

Schritt 2: Orientierung an bestehenden Leitfäden zum Erstellen einer Risikoanalyse

Zahlreiche Angebote unterstützen Unternehmen dabei, ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachzukommen. So hat das [Auswärtige Amt](#) die Vorgaben der Vereinten Nationen und die Prozesse in Deutschland auf einer eigenen Webseite zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte zusammengefasst. Die Geschäftsstelle Deutsches Global Compact Netzwerk ([DGCN](#)) hat auf ihrer Webseite wichtige Hinweise zusammengestellt und unter anderem auch ein eigenes Online-Seminar zur Ermittlung von Risiken und Auswirkungen zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus befindet sich auf der Webseite der Organisation eine [ausführliche Analyse](#) darüber, welche Stakeholder einbezogen werden müssen.

Eine umfassende [Erläuterung](#), was wesentliche Menschenrechtsthemen sind, hat die Organisation Shift zusammengestellt. Ebenfalls sehr hilfreich ist die Anleitung des [Danish Institute for Human Rights](#) (IISD), in der detailliert aufgelistet wird, welche Schritte ein Unternehmen nacheinander vollziehen soll, um eine umfassende menschenrechtliche Risikoanalyse anzufertigen.

Als kostenloses Unterstützungsangebot der Bundesregierung berät der [Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte](#) Unternehmen individuell und vertraulich zur Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltsprozesse entlang ihrer Lieferkette.

Kostenlose und praxisorientierte Online-Tools unterstützen Unternehmen ebenfalls bei der Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht:

KMU Kompass: Der [KMU Kompass](#) des Helpdesks Wirtschaft & Menschenrechte ist ein kostenloses Informationsportal für kleine und mittelständische Unternehmen (KMUs). Hier erhalten Unternehmen konkrete Anleitungen, Tipps und Praxishilfen zur Umsetzung der menschenrechtlichen

Sorgfalt. Mit einfachen Fragen leitet das Online-Tool Nutzer*innen Schritt für Schritt an, Sorgfaltsmaßstäbe an ihr unternehmerisches Handeln anzulegen und diese stärker zu beachten. Die besonderen Herausforderungen, Bedarfe und Voraussetzungen von KMUs stehen dabei im Vordergrund.

CSR Risiko-Check: Mit dem kostenfreien Online-Tool „[CSR Risiko-Check](#)“, das gemeinsam von Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) Nederland, UPJ und dem Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte umgesetzt wird, können Unternehmen nach Rohstoffen, Dienstleistungen oder Produkten und Ländern filtern.

Praxislotse Wirtschaft & Menschenrechte: Das kostenlose Online-Tool [Praxislotse Wirtschaft & Menschenrechte](#) wird in Zusammenarbeit mit dem United Nations Global Compact (UNGC) und Verisk Maplecroft umgesetzt und bietet eine Bündelung von Wissen zu praktischer Umsetzung von Menschenrechten in Liefer- und Wertschöpfungsketten.

Schritt 3: Identifikation der Herkunft des verwendeten Palmöls

Im Unternehmen müssen, sofern dies nicht bereits getan wurde, die Warenströme des Palmöls, des Palmkernöls und seiner Derivate erfasst und nachvollzogen werden. Als erste Analysestufe sollte die Herkunft bis hin zum Herkunftsland identifiziert werden. Der erste Schritt ist, wahlweise bei den eigenen Einkäufer*innen oder aber bei den liefernden Unternehmen vorstellig zu werden und die notwendigen Daten zusammenzutragen, um die Herkunft des Palmöls nachvollziehbar zu machen: Letztendlich werden Unternehmen nur dann eine Risikoanalyse durchführen können, wenn sie die genaue Herkunft ihres Palmöls kennen.

Einige Unternehmen kaufen Palmöl von Zwischenhändler*innen ein, andere benötigen bestimmte Derivate, die sie erst aus späteren Gliedern in der Lieferkette – oft in Europa – beziehen. Dazwischen liegen einige hundert Raffinerien, die meist in den Anbaugebieten selbst liegen und das Palmöl reinigen und veredeln. Sie gelten als das Nadelöhr der Lieferkette und sind meist große Rohstoffhandelsunternehmen, die auch den Import bzw. Export in die EU durchführen.

Zertifizierungsansätze wie der Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO), die International Sustainability and Carbon Certification (ISCC), Rainforest Alliance¹, und der Roundtable on Sustainable Biomaterials (RSB) können erste Hinweise darauf geben, ob Ketten transparent sind. Darüber hinaus gibt es noch Zertifizierungssysteme, die die Anbauländer Malaysia und Indonesien aufgebaut haben. Mit der Initiative Action for Sustainable Derivatives (ASD) ist darüber hinaus von Unternehmen hauptsächlich aus der Kosmetik- und Chemieindustrie, die vor allem Derivate von Palmöl verarbeiten, eine weitere Plattform entstanden, die die Herkunft der Derivate transparenter machen will.

Möglich ist auch, dass der*die Lieferant*in die Herkunft seines Palmöls transparent macht und selbst bereits umfassende Risikoanalysen durchgeführt hat. Diese Risikoanalysen stellt er dem abnehmenden Unternehmen zur Verfügung. Letzterer muss entscheiden, ob die Risikoanalysen ausreichend sind. Ist dies nicht der Fall, müssen zusätzliche Schritte unternommen werden.

Die andere Option ist, dass der*die Lieferant*in die Herkunft des Palmöls transparent macht und anschließend das abnehmende Unternehmen die Risikoanalyse durchführt. Dies könnte insbesondere dann notwendig sein, wenn der Lieferant nicht unter eine europäische Regulierung fällt.

¹ Rainforest Alliance stoppt die Palmöl-Zertifizierung zum Jahresende 2022 und die Gültigkeit der letzten Zertifikate läuft im Juni 2023 aus.

Schritt 4: Durchführung der Überblicks-Risikoanalyse für identifizierte Herkunftsländer

Für eine erste Einschätzung der Risiken in den identifizierten Lieferländern des Palmöls ist eine Auswertung weniger und leicht zugänglicher Daten ausreichend. Grundlegende Daten zur ökonomischen und sozialen Situation in Ländern werden jährlich durch das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme (UNDP)) veröffentlicht. In den Tabellen des sogenannten Index zur menschlichen Entwicklung (Human Development Index (HDI)) finden sich Informationen, die eine erste grobe Einschätzung der Lieferländer ermöglichen.

Informationen zur politischen Situation eines Landes lassen sich aus den Tabellen des Freedom House Index, amfori Business Social Compliance (BSCI), Transparency International, CIVICUS, der ILO und der International Trade Union Confederation (ITUC) zusammenstellen. Dies ermöglicht in aller Regel ohne allzu großen Aufwand einen groben Überblick über die Situation im Land. Alle diese Werke werden jährlich überarbeitet, was den Aufwand bei den Aktualisierungen stark verringert.

Eine Reihe von ebenfalls jährlich aktualisierten Datenbanken und Webseiten gibt Aufschluss darüber, wie das politische Umfeld des betrachteten Landes zu bewerten ist. Einen ersten Überblick ermöglicht die Bewertung der politischen Gesamtlage in einem Land durch den Freedom House Index. Die von Unternehmen getragene Initiative amfori BSCI hat Länderratings entworfen, die ebenfalls einen ersten Überblick ermöglichen. Der Korruptions-Index von Transparency International erlaubt eine Einschätzung, wie weit verbreitet Korruption im Land ist. Die von CIVICUS regelmäßig veröffentlichte Einschätzung, wie frei die Zivilgesellschaft in einem Land agieren kann, gibt wiederum Hinweise darauf, ob Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen ungehindert arbeiten und mit ihrer Arbeit Menschenrechtsverletzungen aufdecken können.

Einen weiteren Anhaltspunkt zur Lage in den Ländern bietet eine Kontrolle der Frage, welche Kernübereinkommen und relevanten Konventionen der ILO die Regierungen unterzeichnet haben.

Schritt 5: Detaillierte länderspezifische Risikoanalyse für identifizierte Herkunftsländer

Sofern die in Schritt 4 erfolgte, noch recht grobe Analyse der Situation in den Anbauländern des bezogenen Palmöls Hinweise auf menschenrechtliche Risiken zu Tage fördert, müssen zusätzliche Datenbanken und Studien ausgewertet werden. Ein möglicher Einstieg in die Recherche ist dabei der [CSR Risiko-Check](#), der auf einer Vielzahl von Datenbanken aufbaut und zudem aktuelle Studien miteinbezieht. Darüber hinaus kann auf jährlich aktualisierte Länderberichte verschiedener US-Behörden zurückgegriffen werden, die detailliert zur Verbreitung von Kinderarbeit, Zwangsarbeit sowie Menschenrechtsverletzungen berichten.

Beschäftigte der Unternehmen, die Lieferant*innen besuchen, verfügen häufig über tiefere und aktuellere Einblicke in die Situation vor Ort, als dies länderübergreifende Studien gewährleisten können. Innerhalb der Unternehmen sollte daher ein Prozess organisiert werden, in dem diese Kenntnisse erfasst und in die Risikoanalysen aufgenommen werden können.

Schritt 6: Priorisierung der Risiken in der eigenen Lieferkette

Selbst in den risikoreichen Anbauländern kann es Regionen geben, in denen gut organisierte Kooperativen verbunden mit sozialen und ökologischen Unterstützungsmaßnahmen Risiken erheblich verringern. Es ist aber auch möglich, dass innerhalb der eigenen, spezifischen Lieferkette Risiken deutlich höher sind als Länderdaten auf den ersten Blick vermuten lassen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, aus welchen Quellen in einem Land das Palmöl stammt. Große Mengen des nach Europa verkauften Palmöls stammen von großen multinationalen Unternehmen, die wiederum einen erheblichen Teil des Produktes auf ihren eigenen Plantagen ernten. Hinzu kommt, dass Palmöl in verschiedensten Verarbeitungsstufen gehandelt wird. Es gibt daher nur selten direkte Bezüge insbesondere zwischen KMUs und den Anbaugebieten. Zugleich gibt es jedoch große Zusammenschlüsse von Unternehmen, sei es international oder auch auf deutscher Ebene (FONAP), in denen diese ihre Interessen bündeln können. Dies wiederum kann Wege eröffnen, gemeinsam mehr Transparenz in den Lieferketten durchzusetzen.

Daher ist es wichtig, die bisherigen Rechercheergebnisse mit eigenen Unternehmensaktivitäten abzugleichen und zu prüfen, ob die Ergebnisse der branchen- und länderbezogenen Recherche in der eigenen Lieferkette zutreffen. Dabei ist ein Austausch mit internen Abteilungen (Einkauf, Compliance, Qualitätsmanagement) und externen Stakeholdern wie Lieferant*innen, Organisationen der Bäuerinnen und Bauern etc. hilfreich (siehe dazu Anleitungen des [KMU Kompass](#)).

Je nach Größe des Unternehmens und der Lieferbeziehungen können sich sehr unterschiedliche Herausforderungen und Risiken ergeben. Kleine Unternehmen mit direkten Lieferbeziehungen können sofort in einen Austausch mit ihren Lieferant*innen treten und an der Behebung der Risiken arbeiten. Unternehmen mit vielfältigen, indirekten Lieferbeziehungen könnten dagegen vor der Situation stehen, dass sie nicht alle identifizierten Risiken gleichzeitig angehen können.

Die UNGP sehen einen mehrstufigen Ansatz vor, der sich an der Schwere der Menschenrechtsverletzungen orientiert. Ebenfalls eine Rolle spielen sollte die Frage, wie viele Personen von den Menschenrechtverletzungen betroffen sind.

Der [KMU Kompass](#) beschreibt, wie Unternehmen in einem mehrstufigen Prozess vorgehen können. Die Bewertung von Menschenrechts- und Umweltrisiken basiert auf zwei Kriterien: der Schwere der (potenziellen) negativen Auswirkungen und der Eintrittswahrscheinlichkeit. Es gibt keine allgemeingültige Schwelle dafür, wann Auswirkungen schwerwiegend sind. Eine (potenziell) negative Auswirkung auf Betroffene und die Umwelt kann auch dann schwer sein, wenn nur eine der drei Dimensionen Ausmaß, Umfang und Unumkehrbarkeit als schwer eingestuft wird. Unternehmen können für verschiedene Lieferketten von Palmöl unterschiedliche Risikobewertungen haben und daher für jede ihrer Lieferketten eine eigene Einschätzung vornehmen.

Weiterführende Literatur und Links finden sich im [Infopaket Risikoanalyse und Maßnahmen des Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte](#). Die [Human Rights Impact Assessment Guidance and Toolbox \(HRIA\)](#) des DIMR zeigt ebenfalls auf, was bei der Risikobewertung und -priorisierung zu beachten ist.

Die Ergebnisse der Risikoanalyse sind die Grundlage, um bestehende Prozesse und Maßnahmen abzugleichen, einen Aktionsplan auszuarbeiten und risikobasierte Maßnahmen umzusetzen.

Schritt 7: Einbeziehung lokaler Stakeholder

Nach der Durchführung der Risikoanalyse muss die zuständige Person im Unternehmen in die Wege leiten, dass die Einschätzungen gemeinsam mit Stakeholdern vor Ort verifiziert werden.

In der vorliegenden Studie wurden grundlegende Risikodaten für die wichtigsten Palmöl produzierenden und exportierenden Länder zusammengetragen. Die vorliegenden Analysen weisen auf eine große Zahl von Risiken hin. Unternehmen müssen darauf basierend nun in der konkreten eigenen Lieferkette überprüfen, ob die Risiken vor Ort tatsächlich bestehen.

Dabei ist die Einbeziehung der lokalen Stakeholder angesichts der Heterogenität des Palmenanbaus von zentraler Bedeutung, um Risiken zu identifizieren. Es können selbst innerhalb einer Region große Unterschiede von einer Plantage zur anderen und noch verstärkter zwischen Kleinbäuerinnen und Kleinbauern und den großen Plantagen bestehen. Darüber hinaus ist es möglich, dass in einer Region hauptsächlich lokale und gewerkschaftlich organisierte Arbeitskräfte arbeiten, während in einer anderen Anbauregion sehr stark auf migrantische, nicht organisierte und damit sehr gefährdete Beschäftigte zurückgegriffen wird.

Falls solche Prozesse von den Lieferant*innen bereits durchgeführt worden sind, sollte das Unternehmen prüfen, ob die Prozesse ausreichend waren.