

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kerstin Andreae, Dr. Bettina Hoffmann, Uwe Kekeritz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/2619 –

Änderung des Akkreditierungsgesetzes und mögliche Folgen für Nachhaltigkeitsstandards

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 25. Mai 2018 hat die Bundesregierung einen „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Akkreditierungsgesetzes und der Gewerbeordnung“ an den Bundesrat übergeben (Bundsratsdrucksache 208/18). Begründet wird die Änderung mit der Umsetzung der europäischen Akkreditierungsordnung ((EG) Nr. 765/2008 vom 9. Juli 2008). In Deutschland wird die staatliche Funktion der Konformitätsprüfung durch die Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkkS) erbracht. Die Gesetzesänderungen enthalten Verbotstatbestände (siehe § 1a Absatz 1 Nummer 2 sowie § 1a Absatz 2), die der Akkreditierungsstelle DAkkS die Möglichkeit geben, Tätigkeiten zu untersagen, die ihren Vorbehaltsbereich beschneiden.

Eine rechtskonforme Umsetzung von EU-Verordnungen in den EU-Mitgliedstaaten ist generell zu unterstützen. Ebenfalls ist es im Interesse der europäischen Verbraucherinnen und Verbraucher, dass eine verlässliche Harmonisierung von Standards vorliegt, sodass nur solche Produkte in den Verkehr gebracht werden, die mit allen geltenden Rechtsvorschriften übereinstimmen.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung legt den Geltungsbereich der EU-Verordnung ((EG) Nr. 765/2008 vom 9. Juli 2008, insbesondere Kapitel 2 Artikel 3) so aus, dass keine anderen Stellen, außer der DAkkS, den Anspruch erheben dürften Konformitätsbewertungen vorzunehmen, unabhängig davon ob es sich um harmonisierte oder nichtharmonisierte, freiwillige und privat gesetzte Normen und Standards handelt.

Damit beträfe die Ausdehnung des Aufgabenbereiches der DAkkS auch den gesamten Bereich freiwilliger (nichtharmonisierter) Normen und damit bereits bestehende international agierende private Akkreditierungssysteme. Diese beschränken sich ausschließlich auf nicht regulierte und nichtharmonisierte, privat entwickelte Standards im Bereich der Nachhaltigkeit. Es ist offen, welche Auswirkungen dies auf den Aufbau neuer freiwilliger Nachhaltigkeitsstandards hätte. Die Einen argumentieren, dass freiwillige international agierende Akkreditierungssysteme insbesondere bei komplexen globalen Lieferketten ein wich-

tiges Element der Sicherung von Glaubwürdigkeit seien. Andere hingegen kritisieren die Anwendung mangelhafter freiwilliger Nachhaltigkeitsstandards als Form der Verbrauchertäuschung und fordern die Etablierung verbindlicher, gesetzlicher Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsstandards sowie die Einrichtung finanziell unabhängiger Kontrollmechanismen.

Das Gesetz in seiner geänderten Fassung könnte es ermöglichen, private Akkreditierungsstellen in ihrer jetzigen Form einzuschränken – unter Umständen mit erheblichen Auswirkungen auf existierende freiwillige Nachhaltigkeitsstandards. Einige argumentieren, das erklärte Anliegen freiwilliger Nachhaltigkeitsstandards, nachhaltige, ressourcenschonende Wirtschaftsweisen mit Hilfe von freiwilligen Nachhaltigkeits Siegeln zu fördern, könnte so substantiell eingeschränkt werden und sei mit erheblichen Auswirkungen für Siegelnutzer und Verbraucher verknüpft.

Andererseits stehen zahlreiche freiwillige Nachhaltigkeitszertifikate immer wieder aufgrund von schwachen Standards, lückenhaften Kontroll- und Beschwerdemechanismen sowie fehlender Transparenz in der Kritik. So wurden beispielsweise auf RSPO-zertifizierten (RSPO = Roundtable on Sustainable Palm Oil) Palmölplantagen wiederholt gravierende Menschenrechtsverletzungen, Lohnausbeutung und Umweltzerstörung dokumentiert. Angesichts der anhaltenden Kritik an zahlreichen selbstverpflichtenden Nachhaltigkeitsinitiativen, braucht es eine offene und transparente Debatte darüber, welche Mechanismen und Gesetzesgrundlagen notwendig sind, um funktionierende hohe Standards im Nachhaltigkeitsbereich gewährleisten zu können.

Der vorliegende Gesetzentwurf und der dahinter liegende Prozess werfen die Frage auf, ob diese notwendige transparente und offene Debatte gewährleistet wird, bspw. im Hinblick darauf, dass unklar erscheint, welche Akteure in die Prozesse eingebunden wurden und wie vorliegende Ausnahmeregelungen zustande gekommen sind.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Anders als in der Kleinen Anfrage dargestellt, obliegt der DAkkS nicht die Konformitätsbewertung, sondern die unparteiliche Prüfung und Bestätigung der Kompetenz und Unabhängigkeit von Konformitätsbewertungsstellen als hoheitliche Aufgabe. Konformitätsbewertungsstellen (z. B. Zertifizierungsstellen oder Labore) sind diejenigen Stellen, die auf Grundlage bestimmter in Normen und Standards festgelegter Anforderungen konkrete Produkte und Dienstleistungen zertifizieren. Die DAkkS ist keine Konformitätsbewertungsstelle, sondern eine Akkreditierungsstelle.

Es sind also drei Ebenen zu unterscheiden:

1. Anforderungen an Produkte und Dienstleistungen

Harmonisierte oder nicht-harmonisierte, freiwillige oder privat gesetzte Normen und Standards legen bestimmte Anforderungen an Produkte und Dienstleistungen fest. Dazu gehören z. B. die Anforderungen für die Vergabe des in der Kleinen Anfrage erwähnten Forest Stewardship Council (FSC-)Zertifikats für eine nachhaltige Forstwirtschaft. Welche Anforderungen an Produkte und Dienstleistungen im Einzelnen festgelegt werden, liegt bei freiwilligen, privaten Zertifikaten in der Verantwortung desjenigen, der das entsprechende Zertifizierungssystem geschaffen hat (z. B. des FSC).

2. Zertifizierung

Konformitätsbewertungsstellen sind in der Regel privatwirtschaftlich tätige Unternehmen. Sie überprüfen, ob bei bestimmten Produkten oder Dienstleistungen die festgelegten Anforderungen erfüllt sind und vergeben dann ein entsprechendes Zertifikat. Zu den bekanntesten Zertifizierungsstellen in Deutschland gehören z. B. die Zertifizierungsstellen der deutschen TÜV-Unternehmen oder DEKRA e. V.

3. Akkreditierung

Die Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen auf freiwilliger oder obligatorischer Basis ist eine hoheitliche Aufgabe (§ 1 Absatz 1 Satz 1 des Akkreditierungsstellengesetzes – AkkStelleG). Akkreditierungsstellen überprüfen auf der Grundlage bestimmter europäisch und international harmonisierter Normen, ob die Zertifizierungsstellen über die erforderliche Kompetenz und Unabhängigkeit für ihre Zertifizierungstätigkeit verfügen.

Seit 2010 ist die Akkreditierung innerhalb der Europäischen Union auf der Grundlage der EU-Verordnung 765/2008 europaweit harmonisiert. Danach darf es je Mitgliedstaat nur noch eine einzige nationale Akkreditierungsstelle geben. Die Akkreditierungsstellen müssen hoheitlich tätig sein und dürfen nicht gewinnorientiert arbeiten. In Deutschland wird diese Aufgabe von der hoheitlich beliebenen DAkkS wahrgenommen. (Hinweis: vor 2010 gab es in Deutschland rund 20 verschiedene, stellenweise privatwirtschaftlich und branchenorientierte Akkreditierungsstellen, die auf Grund der o. g. EU-Verordnung ihre Tätigkeit eingestellt haben bzw. auf die neu gegründete DAkkS übertragen wurden.)

Private Zertifizierungssysteme sind wichtige Selbstregulierungssysteme der Zivilgesellschaft und haben eine erhebliche Bedeutung für das Verbraucherverhalten. Mit der Akkreditierung als hoheitlicher Aufgabe nimmt der Staat in diesem Bereich seine Gewährleistungsfunktion wahr und schützt das Verbrauchervertrauen, indem er durch die hoheitliche Akkreditierung und die laufende Überwachung der Zertifizierungsstellen gemäß Artikel 5 Absatz 3 und 4 der EU-Verordnung 765/2008 dafür sorgt, dass nur kompetente und unabhängige Stellen Zertifikate ausgeben. Damit wird das Vertrauen in solche Systeme gestärkt und die Funktionsweise auf Dauer gesichert.

1. Wie lautet der genaue Auftrag der Europäischen Kommission an die Bundesregierung zur Umsetzung der EU-Verordnung ((EG) Nr. 765/2008 vom 9. Juli 2008), der sich aus dem laufenden Vertragsverletzungsverfahren (Nummer des Verfahrens: 20152179) ergibt, was sind wesentliche Kritikpunkte, und welcher zeitliche sowie inhaltliche Rahmen wurde der Bundesregierung von der EU-Kommission für die Änderung des bestehenden Akkreditierungsgesetzes vorgegeben?

Die Europäische Kommission hat im Mai 2016 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet, weil ein Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft die Alleinstellung der DAkkS als nationale Akkreditierungsstelle verletzt. Zum Vollzug der EU-Verordnung 765/2008 ist Deutschland verpflichtet, unbefugte Akkreditierungen zu unterbinden. Entsprechende Maßnahmen kann die Bundesrepublik aber derzeit nicht ergreifen, weil das Akkreditierungsstellengesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2625) hierfür keine Rechtsgrundlage enthält. Der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf ist daher notwendig für den Vollzug der EU-Verordnung 765/2008 und die Beilegung

des Vertragsverletzungsverfahrens. Die Europäische Kommission hat in Aussicht gestellt, das Vertragsverletzungsverfahren zunächst ruhen zu lassen, wenn das geplante Änderungsgesetz bis zum dritten oder spätestens vierten Quartal 2018 in Kraft tritt.

2. Wie ist der Zeitplan für den Gesetzentwurf, und zielt die Bundesregierung darauf ab, die Gesetzesänderung noch vor der Sommerpause abzuschließen (falls ja, bitte konkret begründen)?

Seitens der Bundesregierung ist vorgesehen, dass der Gesetzentwurf spätestens bis Ende des Jahres 2018 in Kraft tritt. Dies ist mit Blick auf das laufende Vertragsverletzungsverfahren erforderlich (s. Antwort zu Frage 1).

3. Wie bewertet die Bundesregierung die Einschätzung, dass mit Bezug auf Entstehungsgeschichte, Wortlaut sowie Sinn und Zweck der EU-Verordnung ((EG) Nr. 765/2008 vom 9. Juli 2008) davon ausgegangen werden kann, dass private, nichtstaatliche Regelwerke, Standards oder Normen von der genannten EU-Verordnung nicht erfasst werden?

Die Europäische Kommission vertritt in dem laufenden Vertragsverletzungsverfahren die Rechtsauffassung, dass sich die EU-Verordnung (EG) Nr. 765/2008 auf die Akkreditierung sämtlicher Konformitätsbewertungsverfahren erstreckt. Das entspricht auch der Rechtsauffassung der Bundesregierung.

4. Wie begründet die Bundesregierung, dass der vorliegende Gesetzentwurf vollumfänglich nicht nur die harmonisierten, sondern auch die Normen im freiwilligen Sektor abdecken muss und damit eine weitreichende Monopolstellung für die DAkkS schafft?

Die EU-Verordnung (EG) Nr. 765/2008 erstreckt sich auf die Akkreditierung sämtlicher Konformitätsbewertungsverfahren (s. Antwort zu Frage 3). Im Übrigen ist die Akkreditierung eine hoheitliche Aufgabe, die außerhalb des Wettbewerbs und auf Grundlage des Verwaltungsrechts durchgeführt wird.

5. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über die nationalen Akkreditierungsstellen anderer EU-Länder, insbesondere hinsichtlich der Frage, ob diesen ebenfalls eine Monopolstellung im Bereich harmonisierter und nichtharmonisierter Normen eingeräumt wird und hier ebenfalls weitreichende Verbotsbestände existieren?

Der Bundesregierung ist bekannt, dass die Europäische Kommission gegen eine Verletzung der Alleinstellung der Akkreditierungsstelle der Republik Irland aktiv geworden ist. Der aktuelle Sachstand zu diesem Fall ist der Bundesregierung nicht bekannt. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

6. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung zu den seit 2012 laufenden Gesprächen zwischen der DAkkS, ASI (Accreditation Services International GmbH) und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) zur Thematik der Umsetzung der EU-Verordnung ((EG) Nr. 765/2008 vom 9. Juli 2008) und der Vereinbarkeit der Tätigkeit von ASI in Deutschland mit dem Tätigkeitsbereich der DAkkS?
 - a) Was sind aus Sicht der Bundesregierung konkrete Streitpunkte?
 - b) Wie ist der aktuelle Status der Gespräche?
 - c) Welche Rolle hat das BMWi innerhalb der Verhandlungen zwischen DAkkS und ASI (bitte konkrete Korrespondenz sowie Zeitpunkte und Beteiligte von Gesprächen zwischen den Akteuren zum Thema angeben)?
 - d) Sieht das BMWi eine Notwendigkeit darin den Verhandlungsprozess zwischen DAkkS und ASI weiter zu begleiten, wenn ja, welche konkreten Maßnahmen sind diesbezüglich geplant?

Die Fragen 6 bis 6d werden gemeinsam beantwortet.

Das BMWi hat seit 2012 auf dessen Wunsch hin mehrere Gespräche mit dem Unternehmen ASI – in der Regel unter Hinzuziehung der DAkkS und anderer Ressorts – geführt. Gegenstand dieser Gespräche war die Vereinbarkeit der Tätigkeit von ASI mit der EU-Verordnung (EG) Nr. 765/2008. Die DAkkS hat daneben auch – ohne Beteiligung des BMWi – bilaterale Gespräche mit ASI geführt. Gegenstand dieser Gespräche war das Ausloten möglicher Formen der Zusammenarbeit im Rahmen der EU-Verordnung (EG) Nr. 765/2008.

Das BMWi hat bei seinen Gesprächen mit ASI stets betont, dass es für die Diskussion von Lösungsvorschlägen im Rahmen des geltenden Rechts zur Verfügung steht. ASI und der FSC-Deutschland sind zuletzt am 8. Juni 2018 im BMWi vorstellig geworden und haben konkrete Vorschläge unterbreitet. Das BMWi hat zugesagt, diese Vorschläge einer rechtlichen Prüfung zu unterziehen und dazu mit ASI und FSC-Deutschland im Gespräch zu bleiben. (Ergänzender Hinweis: ASI ist erwerbswirtschaftlich tätig und nach Kenntnis der Bundesregierung eine 100-prozentige Tochtergesellschaft von FSC-Deutschland).

7. Sind die im Gesetzentwurf enthaltenen Verbotstatbestände (siehe § 1a Absatz 1 Nummer 2 sowie § 1a Absatz 2) und die Auslegung des Geltungsgebietes auch auf nichtharmonisierte, freiwillige privatgesetzte Standards dazu geeignet, private Akkreditierungssysteme, deren Arbeitsbereich sich auf eben diese freiwilligen Standards erstreckt, zu verbieten?

Wenn ja, welche anderen zurzeit neben der DAkkS bestehenden Akkreditierungssysteme könnten von einem Verbot bei Inkrafttreten des Gesetzes betroffen sein (bitte konkret auflisten)?

Der Gesetzentwurf dient der Durchsetzung der hoheitlichen Alleinstellung der DAkkS. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen. Der Bundesregierung liegen derzeit keine Erkenntnisse darüber vor, ob neben dem Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens aktuell weitere unzulässige Akkreditierungen in Deutschland vorgenommen werden.

8. Wie bewertet die Bundesregierung die möglichen Folgen eines Verbots von Akkreditierungssystemen im Bereich nichtharmonisierter freiwilliger Standards, die wiederum insbesondere Nachhaltigkeitsstandards prüfen und kontrollieren?

Wie in der Vorbemerkung ausgeführt, überprüft und bestätigt die DAkKS die Kompetenz der Zertifizierungsstellen. Sie prüft nicht die Einhaltung von Nachhaltigkeitsstandards. Dies ist die Aufgabe von Zertifizierungsstellen.

9. Welche Auswirkungen erwartet die Bundesregierung für Akkreditierungssysteme diverser Nachhaltigkeitsziele, und steht das im Widerspruch zu übergeordneten Nachhaltigkeitszielen der Bundesrepublik Deutschland in Regionen in Europa und außerhalb Europas?

Die Bundesregierung sieht keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Durchsetzung des staatlichen Vorbehaltsbereichs der Akkreditierung durch die DAkKS und den Nachhaltigkeitszielen der Bundesrepublik Deutschland. Die Bundesregierung ist vielmehr der Auffassung, dass eine unabhängige, unparteiliche und nicht erwerbswirtschaftliche Prüfung und Begutachtung der Kompetenz von Zertifizierungsstellen durch die DAkKS zur Stärkung der Glaubwürdigkeit der Zertifizierungsstellen beiträgt.

10. Sieht die Bundesregierung im Falle eines Verbots existierender Akkreditierungssysteme die DAkKS in der Lage dazu, die Akkreditierungsaufgabe dieser Systeme auch international zu übernehmen, um die Funktionstüchtigkeit bestehender Nachhaltigkeitssiegel, insbesondere mit Blick auf die Kontrolle globaler Lieferketten und Produzenten, zu gewährleisten?

Die Kontrolle globaler Lieferketten und Produzenten ist vor allem Gegenstand der Anforderungen für die Vergabe der Nachhaltigkeitszertifikate. Dies liegt in der Verantwortung derjenigen, die die Anforderungen festlegen und derjenigen, die auf dieser Grundlage die entsprechenden Zertifikate vergeben. Die DAkKS begutachtet und überwacht ausschließlich die Kompetenz und Unabhängigkeit der Zertifizierungsstellen. Diese Aufgabe erbringt die DAkKS in allen Sektoren weltweit. Systeme wie FAIRTRADE oder PEFC arbeiten ebenfalls mit Zertifizierungsstellen zusammen, die durch die DAkKS akkreditiert und überwacht werden.

11. Inwieweit wurde geprüft, ob eventuelle Verbote von Akkreditierungssystemen, insbesondere im Umwelt- und Sozialbereich, zu zusätzlichen Kosten bei Verbrauchsgütern mit Nachhaltigkeitslabeln führen?

Im Fall einer Prüfung, welche eventuell betroffenen Händler und Produzenten wurden befragt (bitte Art, Umfang und Ergebnisse der Befragung konkret angeben)?

Die Akkreditierung im Bereich der Zertifizierung von Nachhaltigkeitszertifikaten ist freiwillig und nicht gesetzlich geregelt. Bei bestimmten Nachhaltigkeitszertifikaten erfolgt im Übrigen bereits jetzt eine Zertifizierung nur durch DAkKS-akkreditierte Zertifizierungsstellen. Wie bereits ausgeführt, sind Händler und Produzenten nicht Gegenstand der Akkreditierungstätigkeit.

12. Warum fanden im jetzt vorliegenden Gesetzentwurf (Bundratsdrucksache 208/18) die vorgelegten Stellungnahmen u. a. vom Forest Stewardship Council (FSC) (siehe bspw. Schreiben an das BMWi vom 9. Mai 2018 „Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Akkreditierungsstellengesetzes“ veröffentlicht durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie am 13. April 2018 (AZ VIC 2- 62201/002#001)“) keinen Einfluss insbesondere auch hinsichtlich entstehender Auswirkungen auf Nachhaltigkeitsziele sowie mögliche Zusatzkosten für Siegelträger und Verbraucher (Bundratsdrucksache 208/18 Punkt F. Weitere Kosten)?

Wie bereits ausgeführt, sind nach Einschätzung der Bundesregierung keine Auswirkungen auf die Nachhaltigkeitsziele sowie keine Zusatzkosten für „Siegelträger und Verbraucher“ zu erwarten. Im Übrigen betrifft das geplante Gesetz ausschließlich das allgemeine Akkreditierungsrecht.

13. Welche konkreten Verbände und Akteursgruppen wurden in der Gesetzesanhörung eingebunden (bitte Empfänger und einbezogene Fachkreise auflisten)?
- a) Aufgrund welcher Kriterien wurden eingebundene Akteure ausgewählt?
 - b) Warum wurden weder der FSC formal noch zahlreiche andere Organisationen aus dem Umwelt- und Sozialbereich mit in den Prozess einbezogen, auch hinsichtlich dessen, dass dem BMWi der enge Austausch bspw. zwischen DAkkS und ASI (Accreditation Services International GmbH) bekannt ist?

In die Verbändeanhörung wurden die für die Akkreditierung und Konformitätsbewertung relevanten Verbände einbezogen. Dazu gehören u. a. die Wirtschaftsverbände BDI, DIHK, ZDH, VdTÜV und VUP. Der Gesetzentwurf dient der Schließung einer Regelungslücke im Akkreditierungsstellengesetz und betrifft ausschließlich das allgemeine Akkreditierungsrecht. Insofern war es nicht erforderlich, einzelne branchenbezogene Verbände in die Anhörung einzubinden.

14. Wie kamen die Ausnahmen u. a. für RAL Deutsches Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung e. V. zu Stande, die dem Begründungsteil (insbesondere „Besonderer Teil“ zu Artikel 1) des vorliegenden Gesetzentwurfs (Bundratsdrucksache 208/18) zu entnehmen sind,
- a) wie begründet die Bundesregierung diese Ausnahme,
 - b) und sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit, weitere Ausnahmen hinzuzufügen?

Es handelt sich nicht um eine Ausnahme von den gesetzlichen Regelungen, sondern nur um eine Klarstellung innerhalb der Begründung. Das Gesetz erweitert nicht den Umfang der Vorbehaltsaufgabe der Akkreditierung, sondern schafft lediglich Vollzugsmöglichkeiten, um gegen verbotene Tätigkeiten einzuschreiten. Heute schon erlaubte Tätigkeiten wie die Herausgabe und Verwaltung von Gütezeichen (Erstellung von Gütesiegelkriterien gemäß Artikel 43 der Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe (EU) Nr. 2014/24/EU vom 26. Februar 2014, ABl. L 94/65) und die Kontrolle der Einhaltung dieser Kriterien durch den Inhaber des Gütezeichens im Sinne der ISO/IEC 17030 (Allgemeine Anforderungen an Konformitätszeichen einer dritten Seite) gegenüber den Konformitätsbewertungsstellen sind weiterhin zulässig. Das RAL als das bekannteste Gütezeichensystem wurde nur beispielhaft genannt. Ein Bedarf, weitere Beispiele zu nennen, wird nicht gesehen.

