

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

Dr. Reiner Geulen
Prof. Dr. Remo Klinger
Dr. Caroline Douhaire LL.M.
Dr. Silvia Ernst

10719 Berlin, Schaperstraße 15
Telefon +49/ 30 / 88 47 28-0
Telefax +49/ 30 / 88 47 28-10
E-Mail geulen@geulen.com
klinger@geulen.com
douhaire@geulen.com
ernst@geulen.com

www.geulenklinger.com

**Rechtsgutachten zur Akkreditierungspflicht
von nachhaltigen Verbrauchersiegeln im Textilsektor**

von
Rechtsanwalt Professor Dr. Remo Klinger
und
Rechtsanwältin Dr. Silvia Ernst
GEULEN & KLINGER Rechtsanwälte

Erstellt im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

20. Oktober 2021

Gliederung

A.	Gutachtenauftrag	4
B.	Zusammenfassung der Ergebnisse	5
C.	Rechtliche Würdigung	6
I.	Rechtliche Ausgangslage	6
1.	Akkreditierung und Konformitätsbewertung.....	6
2.	Textilsiegel als Konformitätsbewertungsprogramme	8
3.	Produktsicherheits- und Nachhaltigkeitszertifizierung	9
II.	Akkreditierungspflicht auf nationaler Ebene.....	10
1.	Keine ausschließliche Zuständigkeit der EU	10
2.	Sperrwirkung durch sekundäres Unionsrecht?.....	11
a.	Verordnung (EG) Nr. 768/2008	11
b.	Verordnung (EG) Nr. 66/2010 (EU-Umweltzeichenverordnung)	12
c.	Richtlinie 2005/29/EG (UGP-RL)	12
aa.	Vereinbarkeit der Akkreditierungspflicht mit der UGP-Richtlinie	13
bb.	Keine Möglichkeit eines nationalen Verbots von Selbstzertifizierungen	18
3.	Keine Durchbrechung durch Art. 169 Abs. 4 AEUV	20
4.	Zwischenfazit: Europäische Regelung	21
III.	Akkreditierungspflicht auf europäischer Ebene	22
1.	Kompetenz des Unionsgesetzgebers.....	22
2.	Keine Überschreitung der Grenzen der Kompetenzausübung	23
a.	Vereinbarkeit mit europäischen Grundrechten	23
aa.	Eingriff in den Schutzbereich.....	23
bb.	Rechtfertigung.....	24
(1)	Legitimes Ziel	25
(2)	Geeignetheit	25
(3)	Erforderlichkeit.....	26
(4)	Angemessenheit.....	26

(5) Zwischenfazit.....	28
b. Vereinbarkeit mit Grundfreiheiten.....	29
c. Grenzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.....	30
3. Räumlicher Anwendungsbereich einer europäischen Regelung	30
4. Zwischenfazit.....	31
IV. Rückgriff auf das bestehende Akkreditierungssystem?.....	31
V. Wirkung einer gesetzlichen Akkreditierungspflicht.....	33
1. Qualitätserhöhung von Konformitätsbewertungen	33
2. Lieferkettengesetz	34
VI. Rechtliche Herausforderungen auf internationaler Ebene.....	35
D. Fazit.....	35

A. Gutachtenauftrag

Als Mitte der 1990er-Jahre Skandale um die sog. „Sweat Shops“ in Asien öffentlich wurden, forderten sowohl Regierungen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) als auch Verbraucherinnen und Verbraucher, dass die Produktionsbedingungen in den globalen Lieferketten verbessert werden müssen. Als ein wesentlicher Baustein zur Verbesserung der Produktionsbedingungen wurde die Zertifizierung der Einhaltung von bestimmten Anforderungen an die Herstellung von Produkten ausgemacht.

Seither ist es allerdings nicht gelungen, verbindliche und konkrete Regelungen zur Zertifizierung in globalen textilen Lieferketten zu vereinbaren. Die Zertifizierungssysteme arbeiten allein auf Basis einer freien wirtschaftlichen Entscheidung.

Dem Anspruch, die Produktionsbedingungen tatsächlich zu verbessern, werden bestehende Zertifizierungssysteme allerdings oft nicht gerecht. Verschiedene empirische Studien zeigen allenfalls marginale Vorzüge in zertifizierten Produktionsstätten oder entlang zertifizierter Lieferketten.¹

Mittlerweile ist ein unübersichtlicher, nicht regulierter Zertifizierungsmarkt entstanden, in dem grundsätzlich jeder Standards entwickeln und zertifizieren lassen kann. Zertifizierungen sind derzeit nur so stark, wie beteiligte Unternehmen es möchten. Die stete Zunahme von Siegeln mit ganz unterschiedlichem normativen Unterbau führt zudem aus Verbrauchersicht zu Konfusion und setzt auch solche Zertifizierungssysteme unter Druck, die mit hoher Integrität und nach hohen professionellen Standards arbeiten.

Die Katastrophen in den Textilfabriken von Rana Plaza und Ali Enterprises im Jahr 2012/2013 haben in besonderer Weise deutlich gemacht, dass Zertifizierungen oftmals nicht geeignet sind, einen Beitrag zur Verbesserung der Produktionsbedingungen zu leisten. Sie können sogar dazu beitragen, dass Missstände in Lieferketten unentdeckt bleiben, da aufgrund von fehlerhaften oder oberflächlichen Zertifikaten der Eindruck erweckt wird, dass nachhaltige Produktionsbedingungen eingehalten werden.² Daher erlebt die Zertifizierung von Nachhaltigkeitsstandards im Textilsektor aktuell eine ernsthafte Vertrauenskrise.

¹ Vgl. Müller-Hoff, Menschenrechtsfitness von Audits und Zertifizierern?, ECCHR, Brot für die Welt, Misereor, April/Mai 2021.

² Vgl. Müller-Hoff, Menschenrechtsfitness von Audits und Zertifizierern?, Ein Thesenpapier, ECCHR, Brot für die Welt, Misereor, September 2020, S. 3.

Eine Möglichkeit, das Instrument der Zertifizierung bei nachhaltigen textilen Lieferketten hinsichtlich seiner Integrität und Glaubwürdigkeit bei den Verbrauchern zu verbessern, könnte sein, die Nachhaltigkeitszertifizierung im Textilsektor einer staatlichen Kontrolle zu unterwerfen.

Hier wäre eine Akkreditierungspflicht von nachhaltigen Verbrauchersiegeln denkbar, die festlegt, welche Anforderungen an ein Produkt (v.a. soziale und umweltbezogene Produktmerkmale) und an den Hersteller bzw. Händler des Produktes (v.a. spezifische Anforderungen an die Umsetzung unternehmerischer Sorgfaltspflichten für Menschenrechte und Umwelt in den relevanten Lieferketten) sowie die Zertifizierungsstellen, die die Einhaltung der Vorgaben überprüfen (auch Konformitätsbewertungsstellen genannt), zu stellen sind.

Vor diesem Hintergrund wurden die Verfasser beauftragt, im Rahmen eines juristischen Gutachtens zu prüfen, ob und, wenn ja, wie eine gesetzliche Akkreditierungspflicht von nachhaltigen Verbrauchersiegeln im Textilbereich vor allem aus kompetenzrechtlicher Sicht sinnvoll etabliert und umgesetzt werden kann.

B. Zusammenfassung der Ergebnisse

Während die Einführung einer Akkreditierungspflicht von nachhaltigen Verbrauchersiegeln auf nationaler Ebene erheblichen rechtlichen Bedenken begegnet, ist eine Regelung auf europäischer Ebene hingegen möglich und wäre zudem effektiver.

Zwar ist es denkbar, dass die Mitgliedstaaten das „Ob“ einer geschäftlichen Tätigkeit regeln (also wer auf dem Markt zertifizieren darf), nicht aber, nach welchen Standards („wie“) diese Zertifizierungsstellen zertifizieren dürften. Denn letzteres etabliert einen neuen Lauterkeitsstandard und greift damit in die Geschäftspraktiken der Konformitätsbewertungsstellen, Hersteller und Händler ein, die durch die Europäische Union vollharmonisiert geregelt werden. Eine Regelung des „Ob“ ohne das „Wie“ ist nicht sinnvoll denkbar.

Da eine Akkreditierungspflicht zudem aus Effektivitätsgesichtspunkten mit einem Verbot von Selbstzertifizierungen verbunden werden sollte und jedenfalls dieses Verbot mit hoher Wahrscheinlichkeit gegen die UGP-Richtlinie verstoßen würde, bietet sich eine Regelung auf Unionsebene an.

Denkbar wäre eine europäische Verordnung nach Vorbild der EU-Öko-Verordnung, die sich inhaltlich z.B. an den Vorgaben des Konformitätsbewertungsprogramms „Grüner

Knopf“ orientiert und ein Verbot von Selbstzertifizierungen im nachhaltigen Textilsektor umfasst. Eine solche Verordnung müsste das ordentliche Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union durchlaufen.

C. Rechtliche Würdigung

Nach einem kurzen Überblick über die rechtliche Ausgangslage (vgl. hierzu I.) wird im Folgenden geprüft, ob Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten zur Einführung einer Akkreditierungspflicht für Textilsiegel auf nationaler Ebene bestehen oder eine europäische Regelung erforderlich ist (vgl. hierzu II.-III.). Anschließend werden Modalitäten und Herausforderungen einer Akkreditierungspflicht von nachhaltigen Textilsiegeln diskutiert (vgl. hierzu IV.-V.).

I. Rechtliche Ausgangslage

Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung ist die überblicksartige Darstellung der grundlegenden Struktur des Systems von Akkreditierung und Konformitätsbewertung (vgl. hierzu 1.), Konformitätsbewertungsprogrammen (vgl. hierzu 2.) sowie Produktsicherheits- und Nachhaltigkeitszertifizierung (vgl. hierzu 3.).

1. Akkreditierung und Konformitätsbewertung

Akkreditierung ist ein System zur unabhängigen „Überprüfung von Prüfern“.³ Die „Prüfer“ werden im Akkreditierungsrecht allgemein als Konformitätsbewertungsstellen bezeichnet.⁴ Als Konformitätsbewertung wird das Verfahren bezeichnet, mit dem überprüft wird, ob ein Produkt, ein Prozess, ein System, eine Person oder eine Stelle festgelegte Anforderungen erfüllt.⁵ So kann eine Konformitätsbewertung durch Zertifizierung erfolgen, etwa dahingehend, dass ein Produkt aus ökologischer oder nachhaltiger Produktion stammt oder bestimmte Sicherheitsanforderungen erfüllt.⁶ Deshalb werden Konformitätsbewertungsstellen auch Zertifizierer oder Zertifizierungsstellen genannt.

³ Bloehs/Frank, in: dies., Akkreditierungsrecht, 1. Aufl. 2015, Systematische Einführung Rn. 1.

⁴ Vgl. Bloehs/Frank, in: dies., Akkreditierungsrecht, 1. Aufl. 2015, Systematische Einführung Rn. 1.

⁵ Vgl. Bloehs/Frank, in: dies., Akkreditierungsrecht, 1. Aufl. 2015, Systematische Einführung Rn. 2; <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Technologie/konformitaetsbewertung.html>. Verfahren zur Konformitätsbewertung sind z.B. das Kalibrieren, Zertifizieren, Inspizieren oder Prüfen.

⁶ Bloehs/Frank, in: dies., Akkreditierungsrecht, 1. Aufl. 2015, Systematische Einführung Rn. 7.

Akkreditierung ist also „die Bestätigung durch eine unabhängige dritte Stelle, dass eine Konformitätsbewertungsstelle die fachliche Kompetenz besitzt, bestimmte Konformitätsbewertungstätigkeiten durchzuführen“.⁷ Kurz gesagt: Akkreditierung ist ein Zulassungsverfahren für Konformitätsbewertungsstellen.⁸ Die Akkreditierung bestätigt die Qualität des Zertifizierers. Der Zertifizierer wiederum bestätigt seinerseits die Qualität der Waren.⁹

Das Akkreditierungsrecht hat seine öffentlich-rechtliche Grundlage im europäischen Produktsicherheitsrecht. Öffentlich-rechtlich sind die Voraussetzungen der Akkreditierung auf Grundlage der europäischen Verordnung (EG) Nr. 765/2008 im Gesetz über die Akkreditierungsstelle sowie in drei ergänzenden Rechtsverordnungen geregelt.

Die Sicherstellung der Produktsicherheit ist ein wichtiger Teilaspekt des Verbraucherschutzes in der EU. Die Akkreditierung ist hierbei Teil eines Gesamtsystems, zu dem die Konformitätsbewertung und Marktüberwachung gehören, und welches sicherstellen soll, dass Waren und Dienstleistungen gesetzlichen Anforderungen entsprechen.¹⁰

Ziel des Systems von Akkreditierung und Konformitätsbewertung ist es, Produkte im Hinblick auf deren Konformität mit bestimmten Qualitätsvorgaben zu untersuchen und zu erreichen, dass diese Konformität von Personen bzw. Institutionen bestätigt wird, denen man vertrauen kann.¹¹

Akkreditierung stellt dabei die oberste Ebene dar. Sie zielt darauf, gegenseitiges Vertrauen bei den Marktteilnehmern zu begründen, die Konformitätsbewertungen erstellen, nutzen, auf sie verweisen oder zur Kenntnis nehmen.¹² Die Akkreditierung ist eine hoheitliche Aufgabe des Bundes und wird (einzig) durch die nationale Akkreditierungsstelle (DAkkS) durchgeführt.¹³ Der normative Maßstab für die Akkreditierung ist nicht gesetzlich festgelegt, sondern wird von einzelnen Zertifizierungssystemen bestimmt, die auch gesetzlich verankert werden können.¹⁴

⁷ Bloehs/Frank, in: dies., Akkreditierungsrecht, 1. Aufl. 2015, Systematische Einführung Rn. 1.

⁸ Vgl. Klindt, ProdSG, 3. Aufl. 2021, § 2 Rn. 5a.

⁹ Ensthaler/Strübbe/Bock, Zertifizierung und Akkreditierung technischer Produkte. Ein Handlungsleitfaden für Unternehmen, 1. Aufl. 2007, S. 5.

¹⁰ Erwägungsgrund (8) zur Verordnung (EG) Nr. 765/2008; Klindt, ProdSG, 3. Aufl. 2021, § 2 Rn. 5a.

¹¹ Ensthaler/Strübbe/Bock, Zertifizierung und Akkreditierung technischer Produkte. Ein Handlungsleitfaden für Unternehmen, 1. Aufl. 2007, S. 3.

¹² Bloehs/Frank, in: dies., Akkreditierungsrecht, 1. Aufl. 2015, Systematische Einführung Rn. 34.

¹³ § 1 Abs. 1 AkkStelleG.

¹⁴ Die relevante internationale Norm für Produkt-, Prozess- oder Dienstleistungszertifizierungsstellen ist die DIN EN ISO/IEC 17065.

Innerhalb bestehender Zertifizierungssysteme sind folgende Differenzierungen anerkannt:

Im Fall der sog. „first-party certification“ fallen die Standardentwicklung, die Anwendung und die Überprüfung sowie die Herstellung des zertifizierten Produktes bei einem einzigen Akteur zusammen. Es handelt sich also um eine Selbstzertifizierung mittels einer Eigenmarke oder eines Code of Conduct, die bloßen Werbeaussagen am nächsten kommt. Es handelt sich hierbei rechtlich betrachtet nicht um ein Konformitätsbewertungsprogramm.

Die „second-party certification“ bezeichnet nicht mehr vom Hersteller und Händler selbst gesetzte, sondern von einem Branchenverband entwickelte Standards. Die Zertifizierungsstelle ist oft mitgliedschaftlich organisiert, etwa die Anbauverbände biologischer Landwirtschaft, und der Zertifikatsbewerber (Produkthersteller bzw. -händler) seinerseits ist Mitglied.

Die deutlichste Rollendifferenzierung findet bei der „third-party certification“ statt. Hier ist die Zertifizierungsstelle vom Zertifikatsbewerber insofern unabhängig als sie kein wirtschaftliches Interesse an einer positiven Zertifizierungsentscheidung haben soll. Dennoch wird die Zertifizierungsstelle vom Zertifikatsbewerber beauftragt und bezahlt.

Die „fourth-party certification“ bezeichnet schließlich Modelle, in denen die Zertifizierungsstelle selbst keine Gewinnerzielungsabsicht verfolgt, also etwa durch Spenden oder öffentlichen Auftrag getragen wird.

2. Textilsiegel als Konformitätsbewertungsprogramme

Ein sog. Konformitätsbewertungsprogramm

- legt die Anforderungen an das Produkt, die Hersteller und Händler fest (z.B. soziale und ökologische Anforderungen),
- definiert, wie die Konformität festgestellt werden muss und
- legt darüber hinaus fest, welche Anforderungen die prüfende Zertifizierungsstelle erfüllen muss (z.B. Unabhängigkeit).¹⁵

¹⁵ Vgl. <https://www.dakks.de/de/pruefung-von-konformitaetsbewertungsprogrammen.html>.

In der vorliegenden Untersuchung geht es um die Frage, ob eine gesetzliche Akkreditierungspflicht für Konformitätsbewertungsprogramme, die hinter Verbrauchersiegeln im Textilsektor stehen, rechtlich zulässig ist.

Akkreditierungsrechtlich ist zum Beispiel das Textilsiegel „Grüner Knopf“ ein Konformitätsbewertungsprogramm, das die Vergabe eines Konformitätszeichens regelt. Hierbei handelt es sich um ein staatliches, aber nicht verpflichtendes Textilsiegel, welches durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in Zusammenarbeit mit der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) entwickelt wurde. Der „Grüne Knopf“ strebt die Akkreditierung bei der DAkkS an.¹⁶

Bezogen auf die Umwelt macht der „Grüne Knopf“ vor allem Vorgaben für die Bereiche Emissionen und Rückstände sowie den Einsatz von Materialien und Chemikalien.¹⁷ Bezogen auf soziale Aspekte geht es vor allem um Rechte für Arbeiterinnen und Arbeiter und Entlohnung, Kinder- und Zwangsarbeit sowie die Gesundheit und Sicherheit der Arbeiterinnen und Arbeiter.¹⁸

Unternehmen, die das Textilsiegel verwenden wollen, müssen zudem Anforderungen erfüllen, die das Unternehmen in seiner Gesamtheit betreffen. Dazu gehören die Einhaltung menschenrechtlicher, sozialer und ökologischer Standards sowohl im eigenen Unternehmen als auch in der Lieferkette.¹⁹

Darüber hinaus legt der „Grüne Knopf“ ein Zertifizierungsprogramm vor, das die Anforderungen an die Kompetenz, die einheitliche Arbeitsweise und die Unparteilichkeit von Zertifizierungsstellen, die Produkte mit dem Grünen Knopf in Verkehr bringen wollen, stellt.²⁰

3. Produktsicherheits- und Nachhaltigkeitszertifizierung

Die Produktsicherheitszertifizierung unterscheidet sich als traditionelles Sicherheitsrecht von der Nachhaltigkeitszertifizierung.

¹⁶ BMZ (Hrsg.), GRÜNER KNOPF-Zertifizierungsprogramm 3.0, 2020, S. 3.

¹⁷ Vgl. BMZ (Hrsg.), GRÜNER KNOPF-Standard 1.0 – Unternehmens- und produktbezogene Anforderungen, 2020, S. 17 ff.

¹⁸ Vgl. BMZ (Hrsg.), GRÜNER KNOPF-Standard 1.0 – Unternehmens- und produktbezogene Anforderungen, 2020, S. 14 ff.

¹⁹ Vgl. BMZ (Hrsg.), GRÜNER KNOPF-Standard 1.0 – Unternehmens- und produktbezogene Anforderungen, 2020, S. 3.

²⁰ Vgl. BMZ (Hrsg.), GRÜNER KNOPF-Zertifizierungsprogramm 3.0, 2020, S. 2.

Im Gegensatz zur traditionell ordnungsrechtlich geregelten Produktsicherheit geht die Nachhaltigkeitszertifizierung entlang von Lieferketten auf zivilgesellschaftliche Initiativen zurück. Die Nachhaltigkeitszertifizierung hat neben einer traditionell schlichten Konformitätsbewertung technischer Sachverhalte daher eine starke soziale Einbettung. Denn sie dient dazu, dass Käufer von Produkten, die ein reines Gewissen bei ihrer Kaufentscheidung haben möchten, diese Produkte reinen Gewissens kaufen oder auch nicht kaufen. Sie ist die Antwort auf das Problem, das man den Produkten als solchen die Nachhaltigkeit ihrer Herstellung oftmals nicht ansehen kann, da vor allem Aspekte sozialer Nachhaltigkeit dem Produkt nachträglich nicht mehr anhaften (z.B. ob Menschenrechte im Rahmen der Produktionsprozesse geachtet oder Gewerkschaften aktiv einbezogen werden).

Die Ansprüche an Konformitätsbewertungsprogramme rücken daher bei der Nachhaltigkeitszertifizierung stärker in den Fokus. Denn wo technische Funktionalität und Sicherheitsanforderungen nur einen begrenzten Diskussionsspielraum bieten, ist die Frage, was nachhaltig ist und als solches zertifiziert werden sollte, weit offener und muss im Endeffekt vom Standardsetzer des Konformitätsbewertungsprogrammes festgelegt werden. Die vielen offenen Fragen machen eine einheitliche Standardsetzung im Nachhaltigkeitsbereich schwieriger als beispielsweise die Sicherheitsanforderungen an technische Geräte, was sich in den vielen und sehr unterschiedlichen Nachhaltigkeitssiegeln im Textilbereich zeigt.

II. Akkreditierungspflicht auf nationaler Ebene

Voraussetzung für die Einführung einer gesetzlichen Akkreditierungspflicht auf nationaler Ebene ist, dass eine solche Regelung sowohl mit Unions- als auch mit deutschem Verfassungsrecht vereinbar ist.

1. Keine ausschließliche Zuständigkeit der EU

Im Hinblick auf die kompetenzrechtliche Ordnung der EU ist ein Regelungsspielraum für die Mitgliedstaaten grundsätzlich denkbar. Die Einführung einer Akkreditierungspflicht für Textilsiegel unterfällt nicht der ausschließlichen Kompetenz der EU.²¹ Ziel einer Akkreditierungspflicht ist vor allem der Verbraucherschutz, der gemäß Art. 2 Abs. 2, Art. 4 Abs. 2 lit. f AEUV eine geteilte Zuständigkeit darstellt.

²¹ Vgl. Art. 2 Abs. 1, Art. 3 AEUV.

Auch die Binnenmarktkompetenz (vgl. Art. 114 AEUV), auf die sich das Lauterkeitsrecht für den Geschäftsverkehr zwischen Unternehmern und Verbrauchern nach der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken²² (im Folgenden auch: „UGP-Richtlinie“ oder „UGP-RL“) bezieht, ist gem. Art. 4 Abs. 2 lit. a AEUV der geteilten Zuständigkeit zuzuordnen.²³

Die geteilten Zuständigkeiten stellen den Mitgliedstaaten solange und soweit das Handeln frei, wie die EU ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat.²⁴ Soweit die EU also von ihrer Kompetenz Gebrauch macht, besteht ein Handlungsverbot für die Mitgliedstaaten.²⁵

Die EU hat zur Nachhaltigkeit von Textilprodukten bislang keine ausdrückliche Regelung getroffen. Bisher gibt es lediglich EU-Kennzeichnungsvorschriften.²⁶

2. Sperrwirkung durch sekundäres Unionsrecht?

Rechtlich zu klären ist aber, ob der mitgliedstaatliche Regelungsspielraum zur Einführung einer Akkreditierungspflicht für Textilsiegel nicht durch abschließendes EU-Sekundärrecht gesperrt ist.

Ob eine nationale Regelung durch sekundäres Unionsrecht gesperrt ist, hängt maßgeblich vom Regelungsgehalt der in Rede stehenden unionsrechtlichen Vorschrift, insbesondere ihrem abschließenden Regelungsanspruch und dessen Reichweite im Verhältnis zum mitgliedstaatlichem Recht, ab.²⁷

a. Verordnung (EG) Nr. 768/2008

Seit 2010 ist die Akkreditierung innerhalb der EU europaweit harmonisiert.

Mit der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 über die „Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten“ wurde ein

²² Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken von Unternehmen gegenüber Verbrauchern im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates.

²³ Bauerschmidt, EuR 2014, 277 (291).

²⁴ Vgl. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 AEUV; Purnhagen, Europarecht, 3. Aufl. 2018, S. 46 Rn. 5.

²⁵ Purnhagen, Europarecht, 3. Aufl. 2018, S. 46 Rn. 5.

²⁶ Siehe Verordnung (EU) Nr. 1007/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2011 über die Bezeichnungen von Textilfasern und die damit zusammenhängende Etikettierung und Kennzeichnung der Faserzusammensetzung von Textilerzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 73/44/EWG des Rates und der Richtlinien 96/73/EG und 2008/121/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 272 vom 18.10.2011, S. 1).

²⁷ Cornils, Unionale und mitgliedstaatliche Intermediärregulierung, Rechtsgutachten, Oktober 2020, S. 73.

rechtlicher Rahmen für die Akkreditierung auf nationaler und europäischer Ebene geschaffen und eine allgemeine Politik mit eigenen Regeln, Verfahren und Infrastrukturen eingeführt.²⁸

Aus der Verordnung ergibt sich aber keine Akkreditierungspflicht für Textilsiegel, sie gilt nur für die Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen ganz allgemein.²⁹ Sie regelt die Organisation und Durchführung der Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen, die Konformitätsbewertungstätigkeiten durchführen,³⁰ ohne aber eine Aussage zur Akkreditierungspflicht von Textilsiegeln zu treffen.

b. Verordnung (EG) Nr. 66/2010 (EU-Umweltzeichenverordnung)

Die EU-Umweltzeichenverordnung (EG) Nr. 66/2010 über das EU-Umweltzeichen sperrt eine Akkreditierungspflicht für Textilsiegel nicht.

Die Verordnung enthält Vorschriften für die Erstellung und die Anwendung der freiwilligen Regelung für das EU-Umweltzeichen (vgl. Art. 1 der Verordnung). Zu einer Akkreditierungspflicht trifft die Verordnung keine Aussage.

Die Verordnung hat zudem keinen abschließenden Charakter. Zum einen werden nach der Verordnung soziale und ethische Aspekte nur „gegebenenfalls“ berücksichtigt.³¹ Zum anderen ergibt sich aus Art. 11 Abs. 1 der Verordnung, dass nationale Umweltzeichen neben das EU-Umweltzeichen treten können.³²

c. Richtlinie 2005/29/EG (UGP-RL)

Der Einführung einer nationalen Akkreditierungspflicht könnte aber die UGP-Richtlinie entgegenstehen. Denn Art. 4 UGP-RL bewirkt eine vollständige Harmonisierung des Geschäftsverkehrs zwischen Unternehmer und Verbraucher,³³ sodass Mitgliedstaaten daran gehindert sind, von den Vorschriften der Richtlinie abzuweichen.

²⁸ EU-Kommission, Leitfaden für die Umsetzung der Produktvorschriften der EU 2016 („Blue Guide“), 2016/C 272/01, S. 87.

²⁹ Bloehs/Frank, in: dies., Akkreditierungsrecht, 1. Aufl. 2015, Systematische Einführung, Rn. 15.

³⁰ Art. 1 Abs. 1 VO (EG) 768/2008.

³¹ Art. 6 Abs. 3 lit. e VO (EG) 66/2010.

³² Vgl. hierzu Klinger/Hartmann/Krebs, ZUR 2015, 270 (276).

³³ Micklitz/Namysłowska, in: MüKoUWG, 3. Aufl. 2020, UGP-Richtlinie Art. 4 Rn. 11.

Konkret bedeutet das, dass die Mitgliedstaaten keine strengeren als die in der UGP-Richtlinie festgelegten Maßnahmen erlassen können, und zwar auch nicht, um ein höheres Verbraucherschutzniveau zu erreichen.³⁴

aa. Vereinbarkeit der Akkreditierungspflicht mit der UGP-Richtlinie

Fraglich ist daher, ob die UGP-Richtlinie dahin auszulegen ist, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehe, die eine Akkreditierungspflicht für nachhaltige Verbrauchersiegel im Textilbereich vorsieht.

Der sachliche Anwendungsbereich der UGP-Richtlinie ergibt sich aus Art. 2 lit. d und Art. 3 Abs. 1 UGP-RL. Entscheidend ist der Begriff der „Geschäftspraktiken“.

Nach ständiger Rechtsprechung des *EuGH* kann eine nationale Regelung nur in den Anwendungsbereich der UGP-Richtlinie fallen, wenn die von dieser Regelung erfassten Verhaltensweisen Geschäftspraktiken im Sinne dieser Richtlinie sind.³⁵

Nach Art. 2 lit. d UGP-RL sind „Geschäftspraktiken“ jede Handlung, Unterlassung, Verhaltensweise oder Erklärung, kommerzielle Mitteilung einschließlich Werbung und Marketing eines Gewerbetreibenden, die unmittelbar mit der Absatzförderung, dem Verkauf oder der Lieferung eines Produkts³⁶ an Verbraucher zusammenhängt. Sie gilt für unlautere Geschäftspraktiken von Unternehmen gegenüber Verbrauchern vor, während und nach Abschluss eines auf ein Produkt bezogenen Handelsgeschäfts.³⁷

Zentral für die Frage nach der Vereinbarkeit mit der Richtlinie ist damit der Begriff der Geschäftspraktiken. Die Geschäftspraktiken müssen insbesondere unmittelbar mit der Absatzförderung, dem Verkauf oder der Lieferung ihrer Produkte an Verbraucher zusammenhängen.³⁸ Nach Erwägungsgrund Nr. 7 der UGP-Richtlinie bezieht sich die Richtlinie auf alle Geschäftspraktiken, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Beeinflussung der geschäftlichen Entscheidungen des Verbrauchers in Bezug auf Produkte stehen.

³⁴ Vgl. *EuGH*, Urt. v. 23. April 2009, verb. Rs. C-261/07 – *VTB-VAB NV/Total Belgium NV*, Rn. 52.

³⁵ Vgl. in diesem Sinne *EuGH*, Urteil vom 14. Januar 2010, *Plus Warenhandelsgesellschaft*, C-304/08, EU:C:2010:12, Rn. 35; Urteil vom 17. Oktober 2013, *RLvS*, C-391/12, EU:C:2013:669, Rn. 35; Urteil vom 04. Juli 2019 – C-393/17 –, Rn. 38, juris.

³⁶ Nach Art. 2 lit. c UGP-RL ist ein Produkt jede Ware oder Dienstleistung, einschließlich Immobilien, Rechte und Verpflichtungen.

³⁷ Vgl. Art. 3 Abs. 1 der UGP-Richtlinie.

³⁸ *EuGH*, Urteil vom 17. Oktober 2013 – C-391/12 –, Rn. 37, juris.

Vorliegend geht es um die Frage der Zulässigkeit einer nationalen Regelung, die vorsieht, dass Konformitätsbewertungsprogramme, die hinter einem Textilsiegel stehen, akkreditiert werden müssen. Wie oben ausgeführt, legt ein Konformitätsbewertungsprogramm die Anforderungen an das Produkt sowie die Hersteller und Händler fest, definiert, wie die Konformität festgestellt werden muss und legt darüber hinaus fest, welche Anforderungen die prüfende Zertifizierungsstelle (Konformitätsbewertungsstelle) erfüllen muss.³⁹

Fraglich ist, ob es sich hierbei um eine Regelung im Anwendungsbereich der Richtlinie handelt, also ob eine solche Regelung eine Regulierung von Geschäftspraktiken zwischen Unternehmer und Verbraucher beinhalten würde.

Der *EuGH* legt den Anwendungsbereich der UGP-Richtlinie weit aus,⁴⁰ da er zu einem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts beitragen soll. Gewerbetreibende können sich bei Klagen gegen eine nationale Regelung, die bestimmte Geschäftspraktiken verbietet oder beschränkt, auf die UGP-Richtlinie stützen.⁴¹

Eine Akkreditierungspflicht für Textilsiegel würde bedeuten, dass eine Konformitätsbewertungsstelle ein Nachhaltigkeitssiegel erst dann vergeben kann, wenn das dahinterstehende Konformitätsbewertungsprogramm zuvor bei der DAkkS akkreditiert wurde.

Es ließe sich bezweifeln, dass es sich hierbei um Geschäftspraktiken im Sinne der UGP-Richtlinie handelt, die unmittelbar mit der Absatzförderung, dem Verkauf oder der Lieferung ihrer Produkte an Verbraucher zusammenhängen.⁴² Es ließe sich argumentieren, dass eine Akkreditierungspflicht nicht unmittelbar die Praktiken regelt, mit denen ein Unternehmen ein Produkt gegenüber einem Verbraucher bewirbt.

Hierfür könnte die Rechtsprechung des *EuGH* sprechen. Zwar sind danach Praktiken, die sich in den Rahmen der Geschäftsstrategie eines Dienstleistungserbringers einfügen

³⁹ Siehe <https://www.dakks.de/de/pruefung-von-konformitaetsbewertungsprogrammen.html>.

⁴⁰ Vgl. *EuGH*, Urteil vom 14. Januar 2010, *Plus Warenhandelsgesellschaft*, C-304/08 –, juris, Rn. 39, Urteil vom 09. November 2010 – C-540/08 –, *Mediaprint*, juris, Rn. 21; vgl. auch *Micklitz/Namyslowska*, *MüKoUWG*, 3. Aufl. 2020, Art. 3 Rn. 20.

⁴¹ *EuGH*, Schlussanträge des Generalanwalts vom 15.11.2018, *Kirschstein*, C-393/17, *Celex*-Nr. 62017CC0393, Rn. 135, juris.

⁴² *EuGH*, Urteil vom 04. Juli 2019 – C-393/17 –, *Kirschstein*, Rn. 41, juris.

und unmittelbar mit der Absatzförderung und dem Verkauf seiner Dienstleistungen zusammenhängen, Geschäftspraktiken.⁴³ Daraus folge aber, dass allein die Frage der *Berechtigung*, wer eine Dienstleistung erbringen kann, keine Geschäftspraktik im Sinne der UGP-Richtlinie sei.

Der *EuGH* entschied,

„dass bei einer nationalen Vorschrift, die bestimmen soll, welcher Wirtschaftsteilnehmer berechtigt ist, eine Dienstleistung zu erbringen, die Gegenstand eines Handelsgeschäfts ist, ohne unmittelbar die Praktiken zu regeln, die dieser Wirtschaftsteilnehmer sodann einsetzen darf, um den Absatz dieser Dienstleistung zu fördern oder voranzutreiben, nicht davon ausgegangen werden kann, dass sie sich auf eine Geschäftspraktik bezieht, die unmittelbar mit der Erbringung dieser Dienstleistung im Sinne der Richtlinie 2005/29 zusammenhängt.“

EuGH, Urteil vom 04. Juli 2019 – C-393/17 –, Rn. 45, juris

In der dieser Rechtsprechung zugrundeliegenden Fallkonstellation ging es um ein allgemeines Verbot für nicht akkreditierte Bildungseinrichtungen, die Bezeichnung „Master“ auf von ihnen ausgestellten Diplomen zu verwenden. Die Regelung sah strafrechtliche Sanktionen gegen Personen vor, die – ohne vorherige Ermächtigung der zuständigen Behörde – einen „Master“-Grad verleihen. Der *EuGH* urteilte, dass eine solche Regelung keine Geschäftspraktik im Sinne der UGP-Richtlinie sei.

In dem Urteil heißt es:

„Insoweit ist festzustellen, dass eine Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nicht die Modalitäten der Absatzförderung oder der Vermarktung der Dienstleistungen im Hochschulwesen betrifft, sondern die Berechtigung eines Wirtschaftsteilnehmers, solche Dienstleistungen zu erbringen, wenn diese die Verleihung eines bestimmten akademischen Grades umfassen, der einem spezifischen rechtlichen Schutz unterliegt und gegebenenfalls erlaubt, eine Reihe bestimmter Vorrechte wahrzunehmen.“

Eine solche Regelung unterscheidet sich somit deutlich von Vorschriften, die vorsehen, wie ein Wirtschaftsteilnehmer, der zur Erbringung von Dienstleistungen dieser Art berechtigt ist, deren Vermarktung fördern darf, insbesondere indem er ein Qualitätskennzeichen oder die Genehmigung einer bekannten Universität beansprucht“

(EuGH, Urteil vom 04. Juli 2019 – C-393/17 –, Rn. 46 - 47, juris)

⁴³ EuGH, Urteil vom 04. Juli 2019 – C-393/17 –, Rn. 43, juris.

Der *EuGH* nimmt also nationale Regelungen, die das „Ob“ einer geschäftlichen Tätigkeit regeln, vom Anwendungsbereich der UGP-Richtlinie aus. Die Richtlinie beziehe sich nur auf das „Wie“ der Tätigkeit. Die Frage, ob eine Tätigkeit allgemein verboten oder von bestimmten Voraussetzungen (z.B. einer Zulassung) abhängig ist, beurteile sich nicht nach der UGP-Richtlinie.⁴⁴

Anders hatte zuvor Generalanwalt *Bobek* argumentiert, der als entscheidend ansah, dass die betreffende Regelung das Verhältnis zwischen Unternehmern und Verbrauchern seiner Art nach berühre, indem sie bestimmte in der Richtlinie definierte Geschäftspraktiken einschränkt.⁴⁵ Er führte aus:

„Meines Erachtens regelt die betreffende nationale Regelung somit, wenn auch eher mittelbar, die Art und Weise, in der private Unternehmen, die Bildungsdienstleistungen anbieten, ihre Dienstleistungen gegenüber potenziellen Verbrauchern bewerben und vermarkten dürfen. Die vorliegende Situation fällt daher in den Anwendungsbereich der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken.“

(EuGH, Schlussanträge des Generalanwalts vom 15. November 2018, C-393/17, Rn. 139, juris)

Da es in der vorliegenden Untersuchung allerdings nicht allein um die Akkreditierung eines Zertifizierungsunternehmens bei der DAkkS, sondern gleichermaßen um die Akkreditierung des Siegels als solches geht (z.B. im Hinblick auf die Anforderungen an die Produkte), lässt sich argumentieren, dass dies dem Anwendungsbereich der UGP-Richtlinie näherkommt, als die der jüngeren Rechtsprechung des *EuGH* zugrundeliegende Bestimmung.

Denn dort ging es, wie ausgeführt, allein um die Frage der Berechtigung zur Vornahme einer geschäftlichen Tätigkeit („Ob“), nicht aber um das „Wie“ der geschäftlichen Tätigkeit. Umfasst die Akkreditierungspflicht auch Vorgaben zu den Eigenschaften der Produkte (z.B. soziale und ökologische), so betrifft die Akkreditierung mittelbar auch die Produkte und deren Vermarktung. Denn es wäre dann z.B. nicht mehr zulässig, Produkte mit einem Textilsiegel zu bewerben, die Grenzwerte für Abwasser überschreiten oder schadstoffgeprüfte Fasern enthalten.

⁴⁴ Vgl. Omsels, Online-Kommentar zum Wettbewerbsrecht, <https://www.omsels.info/uwg-einfuehrung/a-die-europarechtlichen-vorgaben/1-richtlinie-200529eg-ueber-unlautere-geschäftspraktiken/b-der-sachliche-anwendungsbereich>, abgerufen am 7.9.2021.

⁴⁵ EuGH, Schlussanträge des Generalanwalts vom 15. November 2018, C-393/17, Rn. 137, juris.

Umfasst die Akkreditierung auch, welche Anforderungen an ein Produkt zu stellen sind, wird über die Akkreditierungspflicht mittelbar ein anderer Lauterkeitsstandard in der EU etabliert als bislang. Denn eine „third-party certification“, die dem Akkreditierungsstandard nicht entspräche, wäre unzulässig.

Nun ist im Bereich der Nachhaltigkeitszertifizierung aber die Frage, „wer“ zertifizieren darf, nicht sinnvoll ohne die Frage, „wie“ zertifiziert werden soll, zu beantworten. Eine Akkreditierungspflicht, die keinerlei Anforderungen an die Konformitätsbewertungsprogramme festlegt, ist nicht vorstellbar. Wie soll die Akkreditierung einer Zertifizierungsstelle vorgenommen werden, wenn die Akkreditierungsstelle nicht weiß, auf welche Kriterien die Zertifizierungsstelle ein Produkt oder Unternehmen überprüfen soll? Denn die Anforderungen an die Zertifizierungsstelle richten sich nach den von ihnen zu erfüllenden Aufgaben.

Es ist also nicht möglich, eine Akkreditierungspflicht von Zertifizierungsstellen ohne eine Akkreditierungspflicht der Konformitätsbewertungsprogramme zu regeln.

Auch die Frage, welche Konformitätsbewertungsprogramme von der Akkreditierungspflicht betroffen sind, kann nur beantwortet werden, wenn die Regelung zumindest Mindeststandards bzw. Kriterien für „nachhaltige“ Textilsiegel beinhaltet, da sich ansonsten juristisch nicht feststellen ließe, welche Siegel der Akkreditierungspflicht unterfallen und welche nicht.

Daher umfasst jede sinnhafte Akkreditierungspflicht von Konformitätsbewertungsprogrammen zwangsläufig Vorgaben für die Konformitätsbewertungsprogramme, um klarzustellen, welche Programme akkreditierungspflichtig sind. Solche Vorgaben legen aber eben einen Lauterkeitsstandard für Konformitätsbewertungsprogramme fest.

Die UGP-Richtlinie erhebt den Anspruch, das Lauterkeitsrecht für den Geschäftsverkehr zwischen Unternehmern und Verbrauchern zu harmonisieren. Die Vollharmonisierung⁴⁶ des Lauterkeitsrechts ist umfassend. Sie fällt in die weitreichendste Kategorie der unionsrechtlichen Sperrwirkung, die jegliche eigene Rechtssetzung der Mitgliedstaaten in diesem Bereich ausschließt.⁴⁷ Damit die Sperrwirkung greift, „genügt ein ganz abstraktes

⁴⁶ Vgl. Tietje, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Stand: Juli 2016, AEUV Art. 114 Rn. 39.

⁴⁷ Bauerschmidt, EuR 2014, 277 (291).

Maß einer Normenkollision, denn jegliche eigenständige nationale Rechtsetzung gefährdet bereits das Ziel des Unionsgesetzgebers, eine vollständige und einheitliche supranationale Regelung zu treffen.“⁴⁸

Es ist spricht daher vieles dafür, den Anwendungsbereich der UGP-Richtlinie bei jeder Art von Akkreditierungspflicht als berührt anzusehen.

Somit könnte der nationale Gesetzgeber zwar möglicherweise noch eine Regulierung dazu schaffen, ob gewisse Marktteilnehmer Zertifizierungen ausstellen können, aber nicht in welcher Art und Weise sie dies tun könnten. Vor dem Hintergrund des Anliegens, den Siegel-Dschungel im Sinne eines (effektiven) Verbraucherschutzes übersichtlicher zu gestalten, scheint diese Alternative nicht zielführend. Eine Akkreditierung des „Wie“ bei der Vergabe von Siegeln unterfällt aufgrund der lauterkeitsrechtlichen Dimension der Kompetenz des EU-Gesetzgebers.

bb. Keine Möglichkeit eines nationalen Verbots von Selbstzertifizierungen

Darüber hinaus ist auf Folgendes hinzuweisen, das schließlich entscheidend sein dürfte:

Allein eine Akkreditierungspflicht für nachhaltige Textilsiegel oder deren Herausgeber ließe diejenigen Siegel, an deren Glaubwürdigkeit die größten Zweifel bestehen (first-party certification), unangetastet, da diese nach traditionellem Verständnis keine Konformitätsbewertung im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 sind.⁴⁹ Dem Siegel-Dschungel wäre damit kein Einhalt geboten.

Es bräuchte zum Zwecke einer effektiven Regelung daher zusätzlich eine gesetzliche Novellierung, durch die man die „Eigensiegelei“, die ohne Akkreditierung auskommt, untersagen würde. Ein solches Verbot von Selbstzertifizierung müsste aber ebenfalls mit der UGP-Richtlinie vereinbar sein.

Die Nutzung von Logos, Siegeln u.ä. mit Umwelt- und Nachhaltigkeitsbezug fällt eindeutig unter den Begriff der Geschäftspraktiken im Sinne der Richtlinie.⁵⁰

⁴⁸ Bauerschmidt, EuR 2014, 277 (291).

⁴⁹ Vgl. Anhang I, Kap. R4, Art. R17 Abs. 3.

⁵⁰ Vgl. Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Leitlinien zur Umsetzung/Anwendung der Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken, SWD(2016) 163 final, S. 118; vgl. auch Ökoinstitut e.V., Rechtliche Rahmenbedingungen eines Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels, 2013, S. 22.

Anhang I Nr. 2 der UGP-Richtlinie nennt als unter allen Umständen als unlauter geltende Geschäftspraxis

„[d]ie Verwendung von Gütezeichen, Qualitätskennzeichen oder Ähnlichem ohne die erforderliche Genehmigung“.

Nach Nr. 2 ist die Verwendung von Siegeln, die von einer neutralen dritten Stelle vergeben werden, also nur zulässig, wenn die erforderliche Genehmigung vorliegt. Die Richtlinie legt damit fest, dass nur die *nichtautorisierte* Verwendung von Siegeln unlauter im Sinne der Richtlinie ist. Im Umkehrschluss lässt sich hieraus schließen, dass die Verwendung eigener Siegel demgegenüber bislang nicht verboten ist.⁵¹

Darüber hinaus nennt Nr. 4 als eine unlautere Praxis

„[d]ie Behauptung, dass ein Gewerbetreibender [...] oder ein Produkt von einer öffentlichen oder privaten Stelle bestätigt, gebilligt oder genehmigt worden sei, obwohl dies nicht der Fall ist, oder die Aufstellung einer solchen Behauptung, ohne dass den Bedingungen für die Bestätigung, Billigung oder Genehmigung entsprechen wird“.

Unzulässig ist also auch das Vortäuschen einer Genehmigung bzw. das Vortäuschen, dass die Bedingungen der Genehmigung (weiterhin) vorliegen. Solange durch eine Selbstzertifizierung also nicht der Eindruck erweckt wird, dass dieses von einem neutralen Dritten ausgestellt wurde, steht der „Eigensiegelei“ auch Nr. 4 nicht entgegen.

Legt man die UGP-Richtlinie daher so aus, dass Selbstzertifizierungen grundsätzlich zulässig sind (und nur die nichtautorisierte Nutzung von Siegeln einer Konformitätsbewertungsstelle verboten ist),⁵² wäre ein Verbot von Selbstzertifizierungen eine Verschärfung des Lauterkeitsstandards.

Mit der Einführung des Verbots würde ein neuer Standard für Nachhaltigkeitssiegel im Textilbereich geschaffen.

⁵¹ Vgl. Ökoinstitut e.V., *Rechtliche Rahmenbedingungen eines Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels*, 2013, S. 22.

⁵² Vgl. Ökoinstitut e.V., *Rechtliche Rahmenbedingungen eines Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels*, 2013, S. 72.

Da die UGP-Richtlinie aber, wie ausgeführt, die Vollharmonisierung des Lauterkeitsrechts bezweckt, bleibt für strengere nationale Regelungen im Anwendungsbereich der Richtlinie kein Raum.

Ausnahmeregelungen nach der UGP-Richtlinie⁵³ sind nicht ersichtlich.

Eine nationale Regelung zum Verbot von Selbstzertifizierungen wäre daher mit hoher Wahrscheinlichkeit unionsrechtswidrig.

3. Keine Durchbrechung durch Art. 169 Abs. 4 AEUV

Eine Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten folgt auch nicht aus Art. 169 Abs. 4 AEUV, der den Mitgliedstaaten im Bereich des Verbraucherschutzes trotz Harmonisierung erlaubt, strengere Schutzmaßnahmen zu ergreifen.⁵⁴

Nach Art. 4 Abs. 2 lit. f leistet die Union einen „Beitrag zur Verbesserung des Verbraucherschutzes“. Art. 169 AEUV beschreibt diesen Beitrag näher.⁵⁵ Nach Art. 169 Abs. 1 AEUV leistet die Union einen Beitrag zur Förderung der Interessen der Verbraucher und zur Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher sowie zur Förderung ihres Rechtes auf Information, Erziehung und Bildung von Vereinigungen zur Wahrung ihrer Interessen.

Art. 169 Abs. 2 AEUV führt die Handlungsformen auf, mit denen die Union ihren Beitrag zum Verbraucherschutz leisten soll.⁵⁶ Die erste (lit. a) verweist auf die Binnenmarktcompetenz nach Art. 114 AEUV (bzw. zuvor Art. 95 EGV). Die zweite (lit. b) ermöglicht der Union Rechtsakte ohne Binnenmarktbezug zu erlassen.⁵⁷ Letzteres ist also eine binnenmarktunabhängige Verbraucherpolitik.⁵⁸ Dort muss die EU den Mitgliedstaaten Spielraum lassen und darf nur Mindeststandards vorgeben.⁵⁹

⁵³ Vgl. etwa Art. 3 Abs. 2 UGP-Richtlinie.

⁵⁴ Lurger, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 169 Rn. 34.

⁵⁵ Krebber, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 169 Rn. 2.

⁵⁶ Krebber, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 169 Rn. 12.

⁵⁷ Sog. „Schutzverstärkungsklausel“, vgl. Pfeiffer, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 73. EL Mai 2021, AEUV Art. 169 Rn. 35.

⁵⁸ Berg, in: von der Groeben/Schwarze, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, AEUV Art. 169 Rn. 16; Krebber, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 169 Rn. 19 f.; Lurger, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 169 Rn. 29.

⁵⁹ Krebber, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 169 Rn. 21.

Bei beiden Handlungsformen (lit. a und lit. b) können Maßnahmen grundsätzlich alle in Art. 288 AEUV genannten Rechtsakte (Verordnungen, Richtlinien usw.) sein. Dass dies auch für Art. 169 Abs. 2 lit. b gilt, folgt aus dem in Abs. 3 genannten ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.⁶⁰

Die Vorschrift des Art. 169 Abs. 4 AEUV gilt nach ihrem klaren Wortlaut nur für Maßnahmen, die aufgrund von Art. 169 Abs. 3 AEUV (welcher sich nur auf Abs. 2 lit. b bezieht) getroffen wurden, nicht hingegen für Maßnahmen aufgrund von Art. 114 AEUV (Binnenmarktkompetenz).⁶¹ Kurz gesagt: Art. 169 Abs. 4 AEUV bezieht sich nur auf lit. b-Maßnahmen.

Nur dort, wo die Union auf Basis von lit. b Schutzmaßnahmen erlässt, darf sie die Mitgliedstaaten nicht an strengeren Schutzmaßnahmen hindern. Vollharmonisierende Richtlinien werden nicht von Art. 169 Abs. 4 AEUV erfasst.⁶² Hierzu zählt auch die auf Grundlage des Art. 95 EGV erlassene UGP-Richtlinie. Wie ausgeführt, berührt die Frage der Akkreditierungspflicht von Textilsiegeln den Anwendungsbereich der UGP-Richtlinie, die eine vollständige Harmonisierung bewirkt und die Mitgliedstaaten so daran hindert, von deren Vorschriften abzuweichen. Dies kann nicht über Art. 169 Abs. 4 AEUV umgangen werden.

4. Zwischenfazit: Europäische Regelung

Nach alledem ist festzustellen, dass die Möglichkeit, eine Akkreditierungspflicht für Textilsiegel auf nationaler Ebene umzusetzen, erheblichen rechtlichen Bedenken begegnet. Auf die Prüfung der Vereinbarkeit mit nationalem Verfassungsrecht wird deshalb verzichtet.

Es ist im Bereich der nachhaltigen Textilsiegel keine sinnvolle Regelung vorstellbar, die zwischen dem „Ob“ einer geschäftlichen Tätigkeit (also wer auf dem Markt Zertifizierungen anbieten darf) und dem „Wie“ (also nach welchen Standards diese zertifizieren dürfen) unterscheidet. Letzteres etabliert zwangsläufig einen neuen Lauterkeitsstandard

⁶⁰ Krebber, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 169 Rn. 13.

⁶¹ Berg, in: von der Groeben/Schwarze, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, AEUV Art. 169 Rn. 18; Lurger, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 169 Rn. 34.

⁶² Krebber, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 169 Rn. 22; Stumpf, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 169 AEUV Rn. 40; vgl. auch Pfeiffer, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 73. EL Mai 2021, AEUV Art. 169 Rn. 41.

und greift damit in die Geschäftspraktiken von Konformitätsbewertungsstellen ein, die im Endeffekt Werbemarkt-Teilnehmer sind.

Zur Etablierung eines umfassenden Standards zur Nachhaltigkeitszertifizierung im Textilsektor dürfte die bloße Zertifizierung der Konformitätsbewertungsstellen, ohne dass festgelegt wird, welche Anforderungen an die Produkte zu stellen sind, nicht möglich sein.

Da eine Akkreditierungspflicht zudem aus Effektivitätsgesichtspunkten mit einem Verbot von Selbstzertifizierungen verbunden werden sollte und dieses Verbot mit hoher Wahrscheinlichkeit gegen die UGP-Richtlinie verstoßen würde, bietet sich eine Regelung auf Unionsebene schon von vorneherein an.

III. Akkreditierungspflicht auf europäischer Ebene

Da eine effektive Regelung auf nationaler Ebene aus rechtlicher Sicht erheblichen rechtlichen Bedenken begegnet, müsste die EU selbst tätig werden.

1. Kompetenz des Unionsgesetzgebers

Der Unionsgesetzgeber kann sich gem. Art. 169 Abs. 2 AEUV auf seine Kompetenz zur Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus durch Nutzung der Ermächtigung in Art. 114 Abs. 1 AEUV (Binnenmarktkompetenz) stützen.

Eine Akkreditierungspflicht für nachhaltige Textilsiegel dient der Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus sowie der Verwirklichung der Ziele des Art. 26 AEUV; insbesondere dient sie der Gewährleistung der Produktkonformität und fördert den EU-weiten freien Verkehr von Waren und Dienstleistungen, indem sie das Vertrauen in deren Sicherheit und Konformität mit anderen im öffentlichen Interesse schützenswerten Aspekten wie z.B. die ökologische Nachhaltigkeit stärkt⁶³ und Standards für einheitliche Angebote im ganzen europäischen Binnenmarkt schafft.

Durch eine Vereinheitlichung der Anforderungen an nachhaltige Textilsiegel wird wie z.B. durch das europäische „Bio-Siegel“ ein einheitlicher europäischer Standard und damit auch Markt für gewisse Produkte erschaffen. Es könnten nicht nur europaweit die gleichen Siegel verwendet werden, sondern auch einheitlich regulierte Märkte für die Textilien zugrundeliegenden Produkte wie z.B. Baumwolle geschaffen werden. Diese

⁶³ Vgl. EU-Kommission, Leitfaden für die Umsetzung der Produktvorschriften der EU 2016 („Blue Guide“), 2016/C 272/01, S. 88.

Verwirklichung eines einheitlichen Binnenmarktes nach einheitlichen Standards ist Kernziel der EU und eines ihrer zentralen Gründungsanliegen.

„Maßnahmen“ im Sinne von Art. 114 AEUV sind alle Rechtsakte, die in Art. 288 AEUV genannt, sodass z.B. der Erlass einer Verordnung auf Art. 169 Abs. 2 lit. a i.V.m. Art. 114 Abs. 1 AEUV gestützt werden kann.

2. Keine Überschreitung der Grenzen der Kompetenzausübung

Die grundsätzlich weite Anwendbarkeit der Binnenmarktkompetenz⁶⁴ ist nicht schrankenlos gewährleistet. Es sind die allgemeinen Schrankenregelungen des Unionsrechts zu beachten.⁶⁵

Eine unionsrechtliche Akkreditierungspflicht bzw. ein Verbot nicht akkreditierter Textilsiegel müsste mit den europäischen Grundrechten (vgl. hierzu a.) und Grundfreiheiten (vgl. hierzu b.) vereinbar sein. Gemäß Art. 5 Satz 2 EUV bestehen für die Ausübung der Kompetenz zudem die Grenzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit (vgl. hierzu c.).⁶⁶

a. Vereinbarkeit mit europäischen Grundrechten

Eine Begrenzung der Kompetenz der EU ergibt sich aus den europäischen Grundrechten, wie sie in der Charta der Grundrechte der EU niedergelegt sind.⁶⁷ Die Grundrechte der Charta sind unmittelbar anwendbares Recht und bei der Schaffung von Sekundärrecht zu beachten.⁶⁸

aa. Eingriff in den Schutzbereich

In erster Linie könnte die Berufsfreiheit nach Art. 15 GRCh, die Unternehmerfreiheit nach Art. 16 GRCh und die Eigentumsfreiheit nach Art. 17 GRCh betroffen sein.

⁶⁴ Die grundsätzliche Weite der Binnenmarktkompetenz ergibt sich aus dem offen formulierten Wortlaut von Art. 114 AEUV und der funktionalen Ausrichtung der Norm auf das Ziel der Errichtung eines Binnenmarktes. Die Binnenmarktkompetenz ist inhaltlich nicht konkret beschränkt und begründet eine Querschnittskompetenz, durch die – auch historisch betrachtet – immer weitere Regulierungsfelder von der EU übernommen worden sind, vgl. dazu Möstl, EuR 2002, 318 (324); Tietje, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 73. EL Mai 2021, AEUV Art. 114 Rn. 32.

⁶⁵ Tietje, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Stand: 59. EL Juli 2016, AEUV Art. 114 Rn. 46.

⁶⁶ Purnhagen, Europarecht, 3. Aufl. 2018, S. 47 Rn. 10.

⁶⁷ Vgl. Art. 6 Abs. 1 EUV; Tietje, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Stand: 59. EL Juli 2016, AEUV Art. 114 Rn. 47.

⁶⁸ Vgl. Jarass, GrCh, 4. Aufl. 2021, Vor Art. 1 Rn. 9 und Art. 51 Rn. 16.

Art. 15 GRCh schützt die Wahl des Berufs (bzw. der Arbeit) und seine Ausübung.⁶⁹ Art. 16 GRCh betrifft die geschäftliche und wirtschaftliche Betätigung; insbesondere wird die Aufnahme, Fortsetzung und Beendigung der „unternehmerischen“ Betätigung geschützt.⁷⁰ Die Eigentumsgarantie nach Art. 17 GRCh stellt ein Abwehrrecht gegen den Entzug oder sonstige Beeinträchtigungen des Eigentums dar.⁷¹ Ob Art. 17 GRCh das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb schützt, ist zweifelhaft.⁷² Zumindest dürften Unternehmen aber gegen existenzgefährdende Maßnahmen geschützt sein.⁷³

Ohne an dieser Stelle auf das teilweise unklare Verhältnis der genannten zentralen „wirtschaftsverfassungsrechtlichen“ Garantien⁷⁴ zueinander näher einzugehen,⁷⁵ wird sowohl durch eine Akkreditierungspflicht als auch ein Verbot Selbstzertifizierungen jedenfalls in den Schutzbereich der unternehmerischen Freiheit des Art. 16 GRCh eingegriffen. Sowohl Unternehmen, die nachhaltige Textilsiegel vergeben als auch die Hersteller und Händler von mit diesen Siegeln zertifizierten Textilprodukten können sich auf den Schutz der Berufsfreiheit berufen.

Eine Akkreditierungspflicht hätte Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit von Konformitätsbewertungsstellen. Diese könnten Verbrauchersiegel im Textilsektor nur noch dann anbieten, wenn diese zuvor akkreditiert wurden. Zwar wird die Geschäftstätigkeit von Konformitätsbewertungsstellen im Textilbereich nicht verboten, sie wird aber unter eine Bedingung gestellt.

Ein Verbot von Selbstzertifizierungen würde Unternehmen in ihrer Werbetätigkeit beschränken.

bb. Rechtfertigung

Der Eingriff wäre aber gerechtfertigt (vgl. Art. 52 Abs. 1 GRCh).

⁶⁹ Jarass, GrCh, 4. Aufl. 2021, Art. 15 Rn. 8.

⁷⁰ Bernsdorff, in: Meyer/Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, GRCh Art. 16 Rn. 11.

⁷¹ Wollenschläger, in: von der Groeben/Schwarze, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, GRCh, Art. 17 Rn. 17.

⁷² Vgl. Jarass, GrCh, 4. Aufl. 2021, Art. 17 Rn. 13; Wollenschläger, in: von der Groeben/Schwarze, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, GRCh, Art. 17 Rn. 16.

⁷³ Frank, in: Bloehs/Frank, Akkreditierungsrecht, 1. Aufl. 2015, VO 765/2008 Art. 3 Rn. 11; Jarass, GrCh, 4. Aufl. 2021, Art. 17 Rn. 13.

⁷⁴ Bernsdorff, in: Meyer/Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, GRCh Art. 16 Rn. 7.

⁷⁵ Frank, in: Bloehs/Frank, Akkreditierungsrecht, 1. Aufl. 2015, VO 765/2008 Art. 3 Rn. 11.

Einschränkungen der unternehmerischen Freiheit müssen gem. Art. 52 Abs. 1 Satz 2 GRCh verhältnismäßig sein. Art. 52 Abs. 1 GRCh lässt Einschränkungen der Ausübung der in der Grundrechtecharta verankerten Rechte zu, sofern diese Einschränkungen gesetzlich vorgesehen sind, den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.

Im Einzelnen:

(1) Legitimes Ziel

Gem. Art. 52 Abs. 1 Satz 2 GRCh sind legitime Einschränkungsziele u.a. dem Gemeinwohl dienende Zielsetzungen.⁷⁶

Davon umfasst ist auch der Verbraucherschutz. Art. 38 GRCh zielt darauf ab, dass ein hohes Niveau des Schutzes der Verbraucher gewährleistet ist.⁷⁷ Verbraucherschutz umfasst – entsprechend Art. 169 AEUV – den Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher sowie der Förderung ihres Rechts auf Information und auf Bildung von Vereinigungen zur Wahrung ihrer Interessen.

Die Einführung der hier diskutierten Akkreditierungspflicht von Konformitätsbewertungsprogrammen verbunden mit einem Verbot von Selbstzertifizierungen verfolgt das Ziel, ein hohes Verbraucherschutzniveau zu gewährleisten, indem das Instrument der Zertifizierung bei nachhaltigen textilen Lieferketten hinsichtlich seiner Integrität und Glaubwürdigkeit verbessert wird. Zudem bezweckt es die weitere Vertiefung des Binnenmarktes.

Beides sind legitime und dem Gemeinwohl dienende Ziele.

(2) Geeignetheit

Der Eingriff ist im Hinblick auf die soeben dargestellten Ziele geeignet. Es genügt ein Beitrag zur Zielerreichung.⁷⁸

Eine Akkreditierungspflicht ist geeignet, den Standard, der an nachhaltige Textilsiegel gestellt wird, zu erhöhen und zu vereinheitlichen. Da, wie ausgeführt, im Rahmen einer

⁷⁶ Jarass, GrCh, 4. Aufl. 2021, Art. 16 Rn. 23.

⁷⁷ Jarass, GrCh, 4. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 2; vgl. auch EuGH, Urteil vom 31. Januar 2013 – C-12/11 –, Rn. 63, juris.

⁷⁸ EuGH, Urteil vom 05.10.1994 – C-280/93 –, Deutschland/Rat, Rn. 86, juris.

Akkreditierungspflicht für Konformitätsbewertungsprogramme sowohl Standards für die Programme als auch die Zertifizierungsstellen festgelegt werden müssen, wird sich die Qualität der aus den Programmen resultierenden Siegeln entsprechend der vom Gesetzgeber festgelegten Standards vereinheitlichen und erhöhen bzw. anpassen. Wie anspruchsvoll der Standard ausgestaltet werden wird, ist dem zuständigen Gesetzgeber überlassen, dem in diesem Bereich ein weiter Gesetzgebungsspielraum zukommt.

Ein Verbot von Selbstzertifizierungen ist geeignet, den Siegel-Dschungel zu unterbinden, schon deshalb, weil es die Anzahl an nachhaltigen Textilsiegeln erheblich verringert.

Da es sich bei Selbstzertifizierungen nicht um Konformitätsbewertungsprogramme handelt, stellt ein solches Verbot letztlich eine Regulierung irreführender Werbung dar, die geeignet ist, die Effektivität der Akkreditierungspflicht zu stärken.

(3) Erforderlichkeit

Die hinter nachhaltigen Textilsiegeln stehenden Konformitätsbewertungsprogramme einer Akkreditierungspflicht zu unterwerfen, ist außerdem erforderlich, um das Ziel der Regelung zu erreichen. Es ist nicht ersichtlich, dass insofern ein milderer Mittel den gleichen Effekt erzielen könnte.

Aus Verbrauchersicht besteht ein großes Bedürfnis, nachhaltige Textilsiegel vergleichbar zu machen. Die Glaubwürdigkeit von nachhaltigen Textilsiegeln lässt sich nur sicherstellen, wenn diese ein einheitliches hohes Mindestqualitätsniveau haben.

Im Sinne einer effektiven Regelung (Verhinderung eines Siegel-Dschungels) sollte gleichzeitig sichergestellt sein, dass andere Siegel nicht mehr gleichzeitig am Markt angeboten und verwendet werden können. Denn nur wenn alle am Markt angebotenen nachhaltigen Textilsiegel dem einheitlichen Mindeststandard unterworfen sind, lässt sich das Ziel des freien Warenverkehrs und der Vertiefung des Binnenmarktes erreichen.⁷⁹ Ein Verbot von Selbstzertifizierungen ist Voraussetzung einer effektiven Akkreditierungspflicht und deshalb auch erforderlich.

(4) Angemessenheit

⁷⁹ Vgl. Frank, in: Bloehs/Frank, Akkreditierungsrecht, 1. Aufl. 2015, VO 765/2008 Art. 3 Rn. 12.

Die Einführung einer Akkreditierungspflicht mit einem Verbot von Selbstzertifizierungen ist auch angemessen.

Hierbei sind die betroffenen Rechte gegeneinander abzuwägen. Verursachte Nachteile dürfen nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen.⁸⁰ Die Einschränkung darf keinen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen und untragbaren Eingriff darstellen.⁸¹

Auf der einen Seite der hier geprüften Regulierung stehen die Rechte der Hersteller und Händler der Produkte sowie der Zertifizierungsstellen.

Hierzu ist zunächst festzustellen, dass es schon nicht eindeutig ist, dass eine Regulierung der nachhaltigen Textilsiegel den durch die Rechte geschützten Interessen wirklich zuwider läuft. Sowohl Hersteller und Händler als auch Zertifizierungsstellen könnten wirtschaftlich von einer einheitlichen Regulierung der Konformitätsbewertungsprogramme profitieren, da eine solche Regelung die wirtschaftliche Relevanz der Textilsiegel (ähnlich dem Bio-Siegel) erhöhen könnte.

Ein Verbot von Werbung durch Selbstzertifizierung stellt zwar einen klaren Eingriff in die unternehmerische Freiheit dar, der jedoch zur Sicherung der Effektivität der verbraucher-schützenden Wirkung einer Akkreditierungspflicht von Konformitätsbewertungsprogrammen unabdingbar ist.

Darüber hinaus schließt die Natur der Selbstzertifizierung schon dadurch, dass es sich dabei um Siegel von Textilherstellern oder -händlern handeln muss, aus, dass diese durch eine Regulierung in ihren Geschäftsmodellen existenziell bedroht wären. Ihrem Hauptgeschäft (Handel bzw. Herstellung von Textilien) können sie weiterhin nachgehen.

Alle anderen Marktteilnehmer könnten weiter Textilsiegel oder deren Zertifizierung anbieten, solange sie den in einer neuen Regulierung vorgegebenen Maßstäben entsprechen.

⁸⁰ EuGH, Urteil vom 22. Januar 2013 – C-283/11 –, Sky Österreich, Rn. 50, juris.

⁸¹ EuGH, Urteil vom 06. September 2012 – C-544/10 –, Weintor, Rn. 54, juris; vgl. auch Jarass, GrCh, 4. Aufl. 2021, Art. 16 Rn. 26.

Es gibt also kein Verbot der unternehmerischen Tätigkeit bei der Ausstellung von Konformitätsbewertungen, sondern nur eine Regelung der Modalitäten, die den Marktteilnehmern aufgrund einer möglicherweise erhöhten Relevanz der Siegel für Verbraucherinnen und Verbraucher sogar einen wirtschaftlichen Vorteil verschaffen könnte.

Den genannten Rechten stehen Güter von erheblichem öffentlichem Interesse gegenüber.

Sowohl der Verbraucherschutz als auch der Umweltschutz sind von großem öffentlichen Interesse und im Sinne der Ziele der Europäischen Union, insbesondere der Verwirklichung des Binnenmarktes. Die Interessen, ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen, einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten, das Vertrauen der Verbraucher zu wahren und die Verbraucherinteressen zu schützen,⁸² sind für die europäische Öffentlichkeit von hohem Gewicht.

Die Gewährleistung der Produktkonformität sowie die Förderung des freien Verkehrs von Waren und Dienstleistungen durch Stärkung des Vertrauens in deren Sicherheit und Konformität spielt für die EU bei der weiteren Integration des Binnenmarktes eine zentrale Rolle. Die weitere Integration des Binnenmarktes ist gerade der Grund, weshalb die EU die Vorschriften zum unlauteren Wettbewerb vollharmonisiert hat.

Im Ergebnis sind das Verhältnis zwischen dem mit der Maßnahme geschützten Gut und der Beschränkung der europäischen Grundrechte ausgewogen und somit angemessen.

Eine verpflichtend vorgesehene Akkreditierung nachhaltiger Textilsiegel bedarf für die betroffenen Unternehmen allerdings einer Vorbereitungsphase, weil gegebenenfalls umfangreiche Anpassungen ihrer bisherigen Zertifikate an den Akkreditierungsstandard erforderlich werden. Insoweit sollte zur Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit eine angemessene Übergangsfrist vorgesehen werden.

(5) Zwischenfazit

Entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht eine Akkreditierungspflicht verbunden mit einem Verbot von Selbstzertifizierungen nicht über das zum Erreichen der legitimen Ziele geeignete, erforderliche und angemessene Maß hinaus.

⁸² Vgl. auch Art. 1 Abs. 1 VO (EU) 834/2007 (EU-Öko-Verordnung).

b. Vereinbarkeit mit Grundfreiheiten

Nach der Rechtsprechung der *EuGH* ist auch der Unionsgesetzgeber an die Grundfreiheiten gebunden.⁸³ Eine sekundärrechtliche Regelung, die eine Akkreditierungspflicht für nachhaltige Textilsiegel normiert, wäre also am Maßstab der Grundfreiheiten zu messen bzw. im Lichte der Grundfreiheiten auszulegen (sog. primärrechtskonforme Auslegung).⁸⁴

In den Blick zu nehmen sind hier insbesondere die primärrechtliche Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit nach Art. 34 und Art. 56 AEUV.

Soweit eine Rechtsangleichungsmaßnahme zu einer Beschränkung einer Grundfreiheit führt, müssen zu Gunsten des EU-Rechtsaktes zwingende Allgemeininteressen vorliegen und im Übrigen der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt sein.⁸⁵

Vorliegend ist schon nicht davon auszugehen, dass überhaupt ein Eingriff in die Warenverkehrs- bzw. Dienstleistungsfreiheit erfolgt, weil alle EU-Mitgliedstaaten gleichermaßen betroffen wären.

Jedenfalls aber wäre ein Eingriff gerechtfertigt.

Eine Akkreditierungspflicht fördert, wie dargelegt, den EU-weiten freien Verkehr von Waren und Dienstleistungen, indem sie das Vertrauen in deren Sicherheit und Konformität mit anderen im öffentlichen Interesse schützenswerten Aspekten stärkt und dies für den gesamten europäischen Binnenmarkt tut und somit sowohl einheitliche Standards für Verbraucherinnen und Verbraucher schafft als auch für Händler und Hersteller einheitliche regulative Anforderungen an die dann europaweit nutzbaren Textilsiegel normiert.

Auch ein Verbot von Selbstzertifizierungen fördert den EU-weiten freien Verkehr von Waren und Dienstleistungen, indem sie das Vertrauen in die nach europäischem Recht akkreditierten Siegel stärkt und einen einheitlichen europäischen Lauterkeitsstandard garantiert, der europaweit gleiche und faire Wettbewerbsbedingungen schafft.

⁸³ Die Frage der (Reichweite der) Bindung des Unionsgesetzgebers an die Grundfreiheiten ist umstritten, vgl. Tietje, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Stand: 59. EL Juli 2016, AEUV Art. 114 Rn. 48 ff.; vgl. auch Höpner, Dürfen europäische Gesetze Grundfreiheiten einschränken?, MPIfG Discussion Paper 21/2, abrufbar unter: https://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/2021/dp21-2.pdf, zuletzt abgerufen am 7.9.2021.

⁸⁴ Vgl. EuGH, Urteil vom 02. Februar 1994 – C-315/92 –, Clinique, Rn. 12, juris.

⁸⁵ Tietje, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 72. EL Februar 2021, AEUV Art. 114 Rn. 53.

c. Grenzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Die EU darf ihre Zuständigkeit nur ausüben, wenn die betreffende Maßnahme „besser“ – d.h. mit größtmöglicher Effizienz und Bürgernähe – auf Unionsebene verwirklicht werden kann.⁸⁶

Da eine effektive Akkreditierungspflicht für Textilsiegel — insbesondere, was einen fairen Wettbewerb und ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes sowie die Sicherung des Vertrauens der Verbraucher in die Glaubwürdigkeit der Siegel anbelangt — von den Mitgliedstaaten selbst nicht ausreichend verwirklicht werden kann, sondern auf Unionsebene besser zu verwirklichen ist, kann die Union im Einklang mit dem in Art. 5 EUV verankerten Subsidiaritätsprinzip Maßnahmen erlassen.

Ohnehin sieht der *EuGH* bei Vorschriften, die auf Art. 114 AEUV gestützt werden, keinen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip.⁸⁷ Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist, wie dargelegt, ebenfalls gewahrt.

3. Räumlicher Anwendungsbereich einer europäischen Regelung

Eine EU-Verordnung gilt grundsätzlich in sämtlichen Mitgliedstaaten der EU, bei Übernahme ins EWR-Recht auch in Island, Liechtenstein und Norwegen.⁸⁸

Eine unionsrechtliche Regelung kann gegebenenfalls auch Konformitätsbewertungen erfassen, die von einer in einem Drittstaat ansässigen Konformitätsbewertungsstelle erzeugt wurden, wenn diese in einem dafür vorgesehenen Prozess als gleichwertig anerkannt wurden (z.B. durch eine nationale Akkreditierungsstelle im Sinne der europäischen Regelung akkreditiert worden ist⁸⁹).

Wer auch immer seine Produkte auf dem europäischen Markt mit einem nachhaltigen Textilsiegel anbieten möchte, ist unabhängig von Firmensitz oder Erzeugungsort dazu verpflichtet, seine Produkte nach europäischem Recht zertifizieren zu lassen oder sich nach europäischem Recht akkreditieren zu lassen, wenn er selbst als Marktteilnehmer Zertifizierungen vornehmen will. Diese Pflichten gelten selbstverständlich nur bei Verkauf auf dem europäischen Markt. Die Europäische Union kann niemandem vorschreiben, welche Textilsiegel im Rest der Welt verwendet werden dürfen. Allerdings

⁸⁶ Vgl. Calliess, in: Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, EUV Art. 5 Rn. 19.

⁸⁷ Vgl. *EuGH*, Urteil vom 9. Oktober 2001 – C-377/98 –, Niederlande/Parlament und Rat, Rn. 32; Purnhagen, *Europarecht*, 3. Aufl. 2018, S. 47 Rn. 12.

⁸⁸ Vgl. Frank, in: Bloehs/Frank, *Akkreditierungsrecht*, 1. Aufl. 2015, VO 765/2008 Art. 1 Rn. 9.

⁸⁹ Vgl. Frank, in: Bloehs/Frank, *Akkreditierungsrecht*, 1. Aufl. 2015, VO 765/2008 Art. 1 Rn. 9.

hat zum Beispiel die Datenschutz-Grundverordnung weltweit eine Vorbildwirkung entfaltet, da es für international tätige Unternehmen häufig einfacher und kostengünstiger ist, sich nur nach einem und damit meist dem strengsten der internationalen Standards zu richten.

Selbstzertifizierungen wären hingegen ohne ein zusätzliches Verbot weiter auf dem europäischen Markt nutzbar. Auch an dieser Stelle wird deutlich, dass eine bloße Akkreditierungspflicht ohne Verbot von Selbstzertifizierungen nicht im Sinne einer effektiven Regelung wäre und es aussichtsreicher erscheint, die Nutzung von nachhaltigen Textilsiegeln im europäischen Binnenmarkt zu untersagen, welche nicht von einer nach europäischem Recht akkreditierten Stelle zugelassen wurden.

4. Zwischenfazit

Die Kombination aus einer europäischen Akkreditierungspflicht für im Binnenmarkt verwendete Textilsiegel in Verbindung mit einem Verbot von Selbstzertifizierungen im europäischen Binnenmarkt ermöglicht eine effektive Regelung zum Verbraucherschutz im Bereich von nachhaltigen Textilsiegeln.

Dies sollte in einer neuen europäischen Verordnung reguliert werden, die nach dem ordentlichen europäischen Gesetzgebungsverfahren zu erlassen ist.

Eine solche Regelung ist auch mit den europäischen Grundrechten und den Grundfreiheiten vereinbar. Sie würde einen einheitlichen europäischen Markt für nachhaltige Textilsiegel schaffen, die den Verbraucherschutz verbessern und gleichzeitig europaweit faire und einheitliche Wettbewerbsbedingungen schaffen würde.

IV. Rückgriff auf das bestehende Akkreditierungssystem?

Die eingangs erwähnten Unterschiede zwischen Produktsicherheits- und Nachhaltigkeitszertifizierung bringen mit sich, dass auf die bestehende Verfahrens- und Organisationsordnung für Zertifizierungsstellen im Bereich der Nachhaltigkeitszertifizierung für Textilsiegel nicht „blind“ zurückgegriffen werden kann.

Da mit der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 ein einheitliches, europäisches Rechtssystem für die Erteilung und Überwachung von Akkreditierungen in der Europäischen Union geschaffen wurde und damit die Erteilung von Akkreditierungen zu einer hoheitlichen Aufgabe gemacht wurde, ist für die Akkreditierung auf das bestehende System zurückzugreifen. Die Verordnung gilt für sämtliche Akkreditierungen von Zertifizierungsstellen

(Konformitätsbewertungsstellen),⁹⁰ sodass sich die Akkreditierung von nachhaltigen Textilsiegeln ebenfalls nach den Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 richten muss.

In inhaltlicher Sicht könnten die Konformitätsbewertungsprogramme für nachhaltige Textilsiegel – jedenfalls im Ausgangspunkt – auf der ISO 17065⁹¹ basieren, die allgemeine Anforderungen an Stellen formuliert, die Produkte, Prozesse und Dienstleistungen zertifizieren. Diese Norm befasst sich aber vor allem mit generellen Frage der Akkreditierung von Konformitätsbewertungsprogrammen wie z.B. der wirtschaftlichen Unabhängigkeit der Zertifizierungsstellen vom Zertifikatsbewerber.

Vor dem Hintergrund der erheblichen Unterschiede zwischen Produktsicherheits- und Nachhaltigkeitszertifizierung genügt die ISO 17065 aber nicht, um den Erwartungen an Siegel mit Nachhaltigkeitsversprechen gerecht zu werden.⁹² Der Standard für ein Konformitätsbewertungsprogramm für nachhaltige Textilsiegel müsste über die Vorgaben der ISO 17065 hinausgehen (Ergänzung oder Verschärfung der ISO 17065-Anforderungen). Die Frage, was die Konformitätsbewertungsprogramme aber „nachhaltig“ macht, ist dem Gesetzgeber überlassen, dem dabei ein weiter Spielraum zukommt.

Ein rechtlich bisher nicht verpflichtendes Beispiel für ein solches Konformitätsbewertungsprogramm ist der Grüne Knopf. In diesem Programm bilden die Anforderungen der ISO 17065 die Grundlage, während Ansprüche an die „Nachhaltigkeit“ darüber hinausgehend schrittweise erarbeitet werden.

Ein Beispiel für eine obligatorische Akkreditierung auf europäischer Ebene ist die Akkreditierungspflicht für Öko-Kontrollstellen gemäß Art. 27 Abs. 4 lit. b und Abs. 5 lit. c der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 (EU-Öko-Verordnung)⁹³ i.V.m. § 4 Abs. 1 Öko-Landbaugesetz.

Die EU-Öko-Verordnung legt insbesondere Kriterien und Maßstäbe fest, welche landwirtschaftlichen Erzeugnisse sich *bio/biologisch* bzw. *öko/ökologisch* nennen dürfen und

⁹⁰ Bloehs/Frank, in: dies., Akkreditierungsrecht, 1. Aufl. 2015, Systematische Einführung Rn. 27.

⁹¹ DIN EN ISO/IEC 17065:2013-01: Konformitätsbewertung - Anforderungen an Stellen, die Produkte, Prozesse und Dienstleistungen zertifizieren (ISO/IEC 17065:2012).

⁹² Vgl. BMZ (Hrsg.), GRÜNER KNOPF-Zertifizierungsprogramm 3.0, 2020, S. 3.

⁹³ Ab 1. Januar 2022: Art. 46 Abs. 2 lit. d und Abs. 3 lit. a Verordnung (EU) 2018/848.

welche nicht⁹⁴ und welche Produkte das europäische und gegebenenfalls nationale Bio-Siegel tragen dürften.⁹⁵

Auch im Bereich nachhaltiger Textilsiegel wäre eine europäische Verordnung nach Vorbild der EU-Öko-Verordnung denkbar, die sich inhaltlich z.B. an den Vorgaben die Grünen Knopfes orientiert. Eine solche Verordnung müsste das ordentliche Gesetzgebungsverfahren⁹⁶ der Europäischen Union durchlaufen. Ein Verbot von Selbstzertifizierungen könnte als speziellere unlautere Geschäftspraktik in diese Verordnung aufgenommen werden.⁹⁷ Eine Aufnahme in die UGP-Richtlinie bietet sich nicht an, weil es einzig um den Bereich der Nachhaltigkeit im Textilsektor und nicht allgemein um Geschäftspraktiken geht.

V. Wirkung einer gesetzlichen Akkreditierungspflicht

Ausgehend von den Leitfragen des Auftraggebers soll ergänzend in Kürze auf die mögliche Wirkung einer gesetzlichen Akkreditierungspflicht auf den Zertifizierungsmarkt eingegangen werden.

Hier ist jedoch einschränkend voranzustellen, dass eine Gesetzesfolgenabschätzung keine juristische Bewertung ist, sodass nur eine cursorische Einschätzung darüber abgegeben werden kann, welche Wirkungen mit einer Akkreditierungspflicht verbunden sind.

1. Qualitätserhöhung von Konformitätsbewertungen

Wie ausgeführt, besteht die Vermutung, dass eine reine Akkreditierungspflicht im EWR-Raum dem Siegel-Dschungel keinen Einhalt gebieten würde. Führt man stattdessen ein Verbot von nachhaltigen Textilsiegeln ohne Akkreditierung ein, würde der Zertifizierungsmarkt auf akkreditierte Anbieter beschränkt.

Je nach Festlegung der Akkreditierungsstandards ist zu erwarten, dass sich in der Folge die Qualität von Zertifizierungen systematisch erhöht. Sie richtete sich nach den vom

⁹⁴ Vgl. Art. 23 EU-Öko-VO i.V.m. Anhang.

⁹⁵ Vgl. Art. 25 EU-Öko-VO.

⁹⁶ Vgl. Art. 289 Abs. 1 i.V.m. Art. 294 AEUV.

⁹⁷ Vgl. Art. 3 Abs. 4 UGP-Richtlinie.

Gesetzgeber gemachten Vorgaben. Eine Akkreditierungspflicht würde ein verpflichtendes und einheitliches Mindestqualitätsniveau sowohl an die Produkte als auch an die Prüfmethode sicherstellen. Insofern ist von einer positiven Wirkung auszugehen.

Auch ist davon auszugehen, dass bei Sicherstellung eines Mindeststandards die wirtschaftliche Bedeutung von nachhaltigen Textilsiegeln steigen würde, da Verbraucherinnen und Verbrauchern eine neue und sichere Orientierung geboten würde.

Im Hinblick auf ökologische/biologische Lebensmittel haben Forschungsprojekte z.B. gezeigt, dass das Vertrauen der Verbraucher in den Markt von entscheidender Bedeutung ist und nicht vertrauenswürdige Vorschriften das Vertrauen der Öffentlichkeit langfristig gefährden und zu Marktversagen führen.⁹⁸

2. Lieferkettengesetz

Da es die Substanz eines Sorgfaltspflichtengesetzes untergräbt, wenn Zertifizierungsstellen mangelhafte und qualitativ schlechte „Lösungen“ anbieten können,⁹⁹ ist zu vermuten, dass ein Verbot von nicht-akkreditierten Siegeln zudem die Effektivität des Lieferkettengesetzes erhöhen würde.

Als Teil des Systems von Marktüberwachung und Konformitätsbewertung kann ein strenger und gesetzlich verbindlicher Standard einen Beitrag dazu leisten, dass auch die im Lieferkettengesetz normierten Sorgfaltspflichten eingehalten werden, da Verstöße gegen diese auch bei Kontrollen von Konformitätsbewertungsprogrammen auffallen können. Eine in diesem Sinne private Kontrolle durch akkreditierte Zertifizierungsstellen leistet somit einen Beitrag zur Marktüberwachung im weiteren Sinne.

Im Grunde stellt die hier geprüfte Akkreditierungspflicht einen Beitrag zur ausreichenden Sorgfaltspflichtenregulierung dar. Ohne eine derartige Akkreditierung läuft das Sorgfaltspflichtengesetz Gefahr, lediglich Sorgfaltspflichten auf dem Papier zu bestätigen, in der Praxis aber nicht die ausreichende Wirkung zu entfalten. Da das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) zur Kontrolle der Sorgfaltspflichten nicht mit ausreichend Personal ausgestattet ist, um diese Kontrolle hoheitlich engmaschig zu organisieren, könnten akkreditierte Zertifizierungsstellen einen weiteren Beitrag leisten.

⁹⁸ Erwägungsgrund (15) der Verordnung (EU) 2018/848.

⁹⁹ Vgl. Müller-Hoff, Menschenrechtsfitness von Audits und Zertifizierern?, ECCHR, Brot für die Welt, Misereor, April/Mai 2021, S. 10.

Zusätzliche Wirkung könnte es haben, wenn Zertifizierungsstellen in den Regelungsbe-
reich des Lieferkettengesetzes einbezogen und gegebenenfalls haftbar gemacht wür-
den.¹⁰⁰ Allein eine solche Einbeziehung genügt jedoch ohne entsprechende Überwa-
chung der Unternehmen durch eine Akkreditierung nicht.

VI. Rechtliche Herausforderungen auf internationaler Ebene

Aus internationaler Sicht wäre ein Verbot nicht in der EU akkreditierter Siegel im euro-
päischen Binnenmarkt auf Konfliktpotentiale mit dem Wirtschaftsvölkerrecht, also insbe-
sondere den internationalen Handelsbestimmungen des Übereinkommens über techni-
sche Handelshemmnisse¹⁰¹, des GATT¹⁰² und des GATS,¹⁰³ zu überprüfen.

Darauf kann an dieser Stelle nur hingewiesen werden, da diese Fragestellung den kon-
kreten Gutachtenauftrag überschreitet.

Grundsätzlich stehen diese wirtschaftsvölkerrechtlichen Normen einer Gesetzgebung im
Bereich Nachhaltigkeitssiegel nicht entgegen. Es wäre je nach konkreter Ausgestaltung
einer Neuregelung zu überprüfen, ob diese ein diskriminierendes Handelshemmnis be-
gründen würde und, wenn ja, ob dieses gerechtfertigt werden könnte.¹⁰⁴

D. Fazit

Während die Einführung einer Akkreditierungspflicht von nachhaltigen Verbrauchersie-
geln auf nationaler Ebene erheblichen rechtlichen Bedenken begegnet, ist eine Rege-
lung auf europäischer Ebene hingegen möglich und wäre zudem effektiver.

Zwar ist es denkbar, dass die Mitgliedstaaten das „Ob“ einer geschäftlichen Tätigkeit
regeln (also wer auf dem Markt zertifizieren darf), nicht aber, nach welchen Standards
(„wie“) diese Zertifizierungsstellen zertifizieren dürften. Denn letzteres etabliert einen
neuen Lauterkeitsstandard und greift damit in die Geschäftspraktiken der Konformitäts-
bewertungsstellen, Hersteller und Händler ein, die durch die Europäische Union vollhar-
monisiert geregelt werden. Eine Regelung des „Ob“ ohne das „Wie“ ist nicht sinnvoll
denkbar.

¹⁰⁰ Vgl. Binder, Die Haftung von Zertifizierungs- und Prüfunternehmen als gebotener Bestandteil
eines effektiven Lieferkettengesetzes, VerfBlog, 2020/6/10.

¹⁰¹ TBT-Übereinkommen.

¹⁰² General Agreement on Tariffs and Trade.

¹⁰³ General Agreement on Trade in Services.

¹⁰⁴ Vgl. zu allgemeinen Nachhaltigkeitssiegeln und WTO-Recht die Ausarbeitung des Ökoinstitut
e.V., Rechtliche Rahmenbedingungen eines Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels, 2013, S. 50 ff.

Da eine Akkreditierungspflicht zudem aus Effektivitätsgesichtspunkten mit einem Verbot von Selbstzertifizierungen verbunden werden sollte und jedenfalls dieses Verbot mit hoher Wahrscheinlichkeit gegen die UGP-Richtlinie verstoßen würde, bietet sich eine Regelung auf Unionsebene an.

Denkbar wäre eine europäische Verordnung nach Vorbild der EU-Öko-Verordnung, die sich inhaltlich z.B. an den Vorgaben des Konformitätsbewertungsprogramms „Grüner Knopf“ orientiert und ein Verbot von Selbstzertifizierungen im nachhaltigen Textilsektor umfasst. Eine solche Verordnung müsste das ordentliche Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union durchlaufen.