

**Lieferkettengesetz, Akkreditierung und Haftung**

# **FREIWILLIGE STANDARDS UND ZERTIFIZIERUNGEN BRAUCHEN EINEN RECHTSRAHMEN**

Positionspapier zur behördlichen Durchsetzung von unternehmerischen  
Sorgfaltspflichten entlang globaler Lieferketten

25. August 2022

## **Impressum**

*Verbraucherzentrale  
Bundesverband e.V.*

*Team  
Lebensmittel*

*Rudi-Dutschke-Straße 17  
10969 Berlin*

*nachhaltigerkonsum@vzbv.de*

# INHALT

|                                                                                               |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>ZUSAMMENFASSUNG</b>                                                                        | <b>3</b>  |
| <b>I. VORBEMERKUNG ZUR EU-SORGFALTSPFLICHTENREGULIERUNG</b>                                   | <b>5</b>  |
| <b>II. VERBRAUCHERRELEVANZ</b>                                                                | <b>5</b>  |
| <b>III. RECHTSRAHMEN FÜR STANDARDSYSTEME UND ZERTIFIZIERUNGEN</b>                             | <b>6</b>  |
| 1.1 Nachhaltigkeitsstandards.....                                                             | 6         |
| 1.2 Zertifizierungen.....                                                                     | 7         |
| 1.3 Probleme und Schwächen von Standardsystemen und Zertifizierungen.....                     | 7         |
| 2. Standardsysteme und Zertifizierungen im Rahmen der behördlichen Durchsetzung.              | 8         |
| 3. Keinen „Safe Harbour“ etablieren .....                                                     | 10        |
| <b>IV. VORSCHLÄGE FÜR DIE REGULIERUNG VON STANDARDSYSTEMEN UND ZERTIFIZIERUNGSUNTERNEHMEN</b> | <b>10</b> |
| 1. Zertifiziererpflichten bei der Lieferkettenkontrolle gesetzlich regeln .....               | 10        |
| 2. Haftungsregime für Zertifizierungsunternehmen .....                                        | 12        |
| 3. Staatliche Akkreditierungspflicht für Standardsysteme und Zertifizierer .....              | 13        |
| 3.1 Akkreditierungspflicht von Zertifizierungsunternehmen .....                               | 14        |
| 3.2 Akkreditierungspflicht für Standardsysteme .....                                          | 14        |
| <b>V. BEHÖRDLICHE DURCHSETZUNG DES LKSG AB 2023</b>                                           | <b>16</b> |

## ZUSAMMENFASSUNG

Die Verabschiedung des deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG), „Lieferkettengesetz“, 2021 stellt einen Paradigmenwechsel dar: Weg von der jahrzehntelangen freiwilligen unternehmerischen Verantwortung, hin zu gesetzlich verpflichtenden unternehmerischen Sorgfaltspflichten gegenüber Menschenrechten und Umwelt in globalen Lieferketten. Auch der Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission zu unternehmerischen Sorgfaltspflichten entlang globaler Lieferketten<sup>1</sup> ist vielversprechend.

Nachhaltiger Konsum wird für Verbraucher:innen einfacher, wenn sie auf eine wirkungsvolle und effektive behördliche Durchsetzung einer Lieferkettenregulierung vertrauen können, denn nur dann können sie davon ausgehen, dass bei der Produktion von Verbrauchsgütern Mindeststandards menschenrechtlicher Sorgfalt eingehalten wurden. Aktuell müssen Verbraucher:innen auf Produkte zurückgreifen, die freiwillige Nachhaltigkeitssiegel tragen, wenn sie nachhaltig konsumieren möchten. Eine Lieferkettenregulierung würde hingegen einen Mindeststandard für nachhaltige Produktion für alle Verbrauchsgüter darstellen.

Das deutsche LkSG nimmt ab dem Jahr 2023 etwa 900 Unternehmen mit mehr als 3.000 Mitarbeiter:innen pro Unternehmen und ab 2024 ca. 4.800 Unternehmen mit mehr als 1.000 Mitarbeiter:innen in die Pflicht. Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) wird einen Prüfmehanismus für das LkSG ausarbeiten, nach dessen Vorgaben die Unternehmen risikobasiert überprüft werden, ob sie den gesetzlichen Anforderungen des LkSG entsprechen. Freiwillige Standardsysteme und Zertifizierungen werden dabei eine zentrale Rolle spielen und sind somit ein Instrument der behördlichen Kontrolle. Dies entspräche dem gängigen europäischen Kontrollansatz und wäre insbesondere mit Blick auf die bisher geringe Personalausstattung des BAFA zur Kontrolle des LkSG ein pragmatischer Weg, die große Anzahl an Unternehmen behördlich risikobasiert zu kontrollieren.

Unter **Nachhaltigkeitsstandards** (im Folgenden **Standardsysteme**) sind Nachhaltigkeitsanforderungen zu verstehen, die sich sowohl auf Produktionsprozesse wie das Verbot von Kinderarbeit als auch auf die Gebrauchseigenschaften eines Endproduktes wie den Energieverbrauch von Elektrogeräten beziehen können. Standardsysteme können sehr unterschiedlich sein und zum Beispiel auch interne Managementprozesse in Unternehmen wie Risikoanalysen oder betriebliches Umweltmanagement umfassen. Einige, aber nicht alle Standardsysteme münden in Siegel und Labels für Verbraucher:innen, zum Beispiel das Fair-Trade-Siegel. Andere, wie SA8000<sup>2</sup> oder amfori BSCI<sup>3</sup>, werden ausschließlich für den Handel zwischen Unternehmen (Business-to-Business, B2B) genutzt. Während der Begriff „Standard“ ausschließlich für das Dokument steht, in dem die Vorgaben an das Produkt oder den Produktionsprozess festgelegt sind, bezieht das Standardsystem auch das Umsetzungs- und Kontrollsystem mit ein.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> EU-Kommission: Proposal for a Directive on corporate sustainability due diligence and annex, 2022 Proposal for a Directive on corporate sustainability due diligence and annex | EU-Kommission (europa.eu), 05.05.2022.

<sup>2</sup> TÜV Rheinland, Fragen und Antworten zum Sozialstandard SA8000, TÜV-Rheinland-SA8000-FAQ-DE, 23.05.2022.

<sup>3</sup> TÜV Rheinland, Amfori BSCI Lieferantenaudit | DE | TÜV Rheinland (tuv.com), 23.05.2022.

<sup>4</sup> Vgl. Kompass Nachhaltigkeit, Gütezeichen weisen den Weg zur Nachhaltigkeit, Nachweise: Kompass Nachhaltigkeit (kompass-nachhaltigkeit.de), 23.05.2022.

**Zertifizierungsunternehmen** sind in diesem Kontext wichtig, weil sie die Einhaltung der Standardsysteme überprüfen und Zertifikate über die Einhaltung der Standardsysteme ausstellen können.

Standardsysteme und deren Zertifizierungen sind wichtige Instrumente, um menschen- und umweltrechtliche Anforderungen in transnationalen Lieferketten zu kontrollieren, denn staatliche Kontrolle versagt oft in den Produktionsländern mit schwachen Regierungssystemen.

Die Zertifizierung von Standardsystemen kann aus Sicht des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V. (vzbv) ein Hilfsinstrument sein, um Unternehmen dabei zu unterstützen, ihren Sorgfaltspflichten entlang ihrer Lieferketten nachzukommen.

Gegenwärtig weisen Standardsysteme und deren Zertifizierungen aber noch zu viele systemische Schwächen und Probleme auf, um aus Sicht des vzbv im Rahmen der **behördlichen Durchsetzung einer Lieferkettenregulierung** zum Einsatz zu kommen. Dazu gehören methodisch nicht abprüfbare und ambitionslose Standardsysteme, fehlende Berücksichtigung von Anforderungen an die Sorgfaltspflicht (Due Diligence), fehler- und mangelhafte Zertifizierungen und systemische Interessenskonflikte der Zertifizierungsunternehmen untereinander.

Der vzbv sieht zudem das **geringe Haftungsrisiko für Zertifizierungsunternehmen** als mitverantwortlich für die Unzuverlässigkeit von Zertifizierungen an. Oberflächliche und fehlerhafte Zertifizierungen bleiben oftmals folgenlos, wie die Unglücke in zertifizierten Textilfabriken wie zum Beispiel Ali Enterprises in Karatschi (Pakistan) oder der brasilianische Dammbruch nahe Brumadinho 2019 gezeigt haben.

**Die Glaubwürdigkeit von Standardsystemen und Zertifizierungen kann durch eine staatliche Akkreditierung gestärkt werden.** Hierbei handelt es sich um die „Prüfung der Prüfer“. Bei staatlich akkreditierten Standardsystemen würde von der zuständigen Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH, eine beliehene Behörde und unter der Fachaufsicht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), geprüft werden, ob die Standardsysteme und deren angewandte Methodik zielführend sind und unternehmerische Sorgfaltspflichten berücksichtigt werden. Eine staatliche Akkreditierung für Zertifizierungsunternehmen würde dazu führen, dass geprüft wird, ob das Zertifizierungsunternehmen auch die Kompetenzen mitbringt, ein Standardsystem in globalen Lieferketten zu überprüfen.

**Für die derzeit im Gesetzgebungsprozess befindliche EU-weite Sorgfaltspflichtenregulierung und die behördliche Durchsetzung des deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes durch das BAFA fordert der vzbv deshalb:**

- ❖ Zertifiziererpflichten bei der Lieferkettenkontrolle müssen gesetzlich geregelt werden.
- ❖ Es muss ein Haftungsregime für Zertifizierungsunternehmen eingeführt werden.
- ❖ Die Bundesregierung muss staatliche Mindestvoraussetzungen schaffen, denen Standardsysteme in Hinblick auf Sorgfaltspflichten genügen müssen, damit Unternehmen wissen, welche Standardsysteme sie im Rahmen der behördlichen Kontrolle geltend machen können. Diese ausgewählten Standardsysteme müssen sich dann staatlich akkreditieren lassen.

- ❖ Zertifizierungsunternehmen müssen einer staatlichen Akkreditierungspflicht unterliegen.
- ❖ Auch bei einer Nutzung von Standardsystemen als Hilfsinstrument für die Durchsetzung des LkSG liegt die Verantwortung über die Einhaltung der Sorgfaltspflichten weiterhin allein bei den Unternehmen. Zertifizierungen von Standardsystemen dürfen nicht allein als Nachweis für die Einhaltung der Vorgaben des LkSG dienen.
- ❖ Die Nutzung von Standardsystemen als Hilfsinstrument bei der Wahrnehmung der Sorgfaltspflichtenübernahme darf Unternehmen nicht von ihrer Verantwortung im Rahmen einer Sorgfaltspflichtenregulierung befreien und in diesem Sinne auch nicht als „sicherer Hafen“ (Safe Harbour) dienen.

## I. VORBEMERKUNG ZUR EU-SORGFALTS-PFLICHTENREGULIERUNG

Die Europäische Kommission hat am 23. Februar 2022 einen Richtlinienvorschlag über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit<sup>5</sup> (im Folgenden „Kommissionsvorschlag“) veröffentlicht. Wenn der Vorschlag vom Europäischen Parlament und vom Rat der Europäischen Union beschlossen wird, müssen die Mitgliedsstaaten diesen innerhalb von zwei Jahren umsetzen.

Der Richtlinienvorschlag sieht aktuell eine behördliche Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedsstaaten durch bestehende Behörden und Agenturen vor.<sup>6</sup> Wenn die Bundesregierung die Richtlinie umsetzen muss, wird aller Voraussicht nach das LkSG europarechtskonform angepasst. Der vzbv nimmt an, dass im Falle Deutschlands weiterhin das BAFA mit der behördlichen Umsetzung betraut wird, da das BAFA bereits mit der Umsetzung des nationalen LkSG beauftragt wurde und die notwendige Expertise aufbauen wird.

Die nachfolgenden Forderungen des vzbv zielen daher auf die Architektur der behördlichen Durchsetzung des Kommissionsvorschlags (umgesetzt in nationales Recht) beziehungsweise des deutschen LkSG ab. Im Fokus steht dabei die Berücksichtigung von Standardsystemen und Zertifizierungen im Rahmen der behördlichen Durchsetzung.

## II. VERBRAUCHERRELEVANZ

Eine große Mehrheit der Verbraucher:innen möchte gern nachhaltiger konsumieren. Nachhaltigkeitseigenschaften von Produkten und Dienstleistungen sind dabei Vertrauensgüter, also Eigenschaften, die den Produkten nicht unmittelbar sichtbar und spürbar anhaften. Verbraucher:innen müssen darauf vertrauen können, dass Produkte nachhaltig und sozial-ökologisch gerecht hergestellt wurden.

Eine repräsentative Umfrage im Auftrag des vzbv zeigt, dass sich eine deutliche Mehrheit der Verbraucher:innen ein starkes Lieferkettengesetz wünscht. So sind mehr als

---

<sup>5</sup> EU-Kommission: Proposal for a Directive on corporate sustainability due diligence and annex, 2022 Proposal for a Directive on corporate sustainability due diligence and annex | EU-Kommission (europa.eu), 05.05.2022.

<sup>6</sup> Vgl. ebd. Art. 55 ff.

80 Prozent der Ansicht, dass beispielsweise Textilunternehmen bei Menschenrechtsverletzungen oder Umweltzerstörungen in Lieferketten haften müssen. 85 Prozent der Befragten stimmen der Aussage zu, dass die Politik alle Textilunternehmen zur Einhaltung der Menschenrechte in der weltweiten Lieferkette verpflichten sollte. Jeweils etwa neun von zehn Verbraucher:innen wünschen sich eine stärkere Kontrolle von Nachhaltigkeitssiegeln (88 Prozent) und eine Pflicht zur Zahlung von existenzsichernden Löhnen in Textillieferketten (92 Prozent).<sup>7</sup>

Die Verabschiedung des LkSG in Deutschland war in diesem Zusammenhang ein Meilenstein. Neben dem Gesetz ist der behördliche Durchsetzungsmechanismus für Verbraucher:innen sehr wichtig. Denn nur, wenn die behördliche Durchsetzung wirksam und effektiv ist, können sie davon ausgehen, dass bei der Produktion von Verbrauchsgütern Mindeststandards menschenrechtlicher Sorgfalt eingehalten wurden.

Eine Lieferkettenregulierung und deren effektive behördliche Durchsetzung machen nachhaltigen Konsum für Verbraucher:innen einfacher. Denn nachhaltiger Konsum ist nur mit einer nachhaltigen Produktion möglich.

### III. RECHTSRAHMEN FÜR STANDARDSYSTEME UND ZERTIFIZIERUNGEN

#### 1.1 Nachhaltigkeitsstandards

Hinter dem Oberbegriff „Nachhaltigkeitsstandard“ verbergen sich soziale und ökologische Anforderungen, die von Unternehmen **freiwillig** genutzt werden können und darauf abzielen, die negativen Auswirkungen globalen Wirtschaftens auf Mensch und Umwelt zu reduzieren. Die standardsetzende Institution (*standard owner*) liegt oft in privater Trägerschaft. Die Anforderungen können sich sowohl auf Produktionsprozesse (z. B. Verbot von Kinderarbeit) wie auch die Gebrauchseigenschaften eines Endproduktes (z. B. Energieverbrauch von Elektrogeräten) beziehen.

Weitere Standardsysteme beziehen sich auf interne Managementprozesse in Unternehmen wie zum Beispiel Risikoanalysen oder betriebliches Umweltmanagement. Nicht alle Standardsysteme sind auch für Verbraucher:innen in Form von Siegeln sichtbar. Einige werden ausschließlich für den Handel zwischen Unternehmen (Business-to-Business, B2B) genutzt.

Während der Begriff „Standard“ ausschließlich für das Dokument steht, in dem die Vorgaben an das Produkt oder den Produktionsprozess festgelegt sind, bezieht das Standardsystem auch das Umsetzungs- und Kontrollsystem mit ein.<sup>8</sup>

Neben dem Begriff Nachhaltigkeitsstandard werden in der Praxis oft alternativ Begriffe wie Gütezeichen, Siegel, Umweltkennzeichen, Label, Produktkennzeichnung oder Zertifizierung verwendet. Eine rechtliche Pflicht, die Art des dahinterliegenden Standard-

---

<sup>7</sup> Verbraucherzentrale Bundesverband, Kantar GmbH, Verbraucherbefragung zu Unternehmensverantwortung in Lieferketten Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung Mai 2021. Umfrage: Verbraucher für starkes Lieferkettengesetz | Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv.de), 23.05.2022.

<sup>8</sup> Vgl. Kompass Nachhaltigkeit, Gütezeichen weisen den Weg zur Nachhaltigkeit, Nachweise: Kompass Nachhaltigkeit (kompass-nachhaltigkeit.de), 23.05.2022.

und Zertifizierungssystemen in dem Siegel offenzulegen, besteht bisher nicht, sollte aus Sicht des vzbv aber gesetzlich vorgeschrieben werden.<sup>9</sup>

Zudem decken viele Standardsysteme nicht alle Dimensionen der Nachhaltigkeit (Umwelt, Soziales und Ökonomie) ab, sondern setzen ihren Fokus auf nur einen Bereich. Dies hat auch damit zu tun, dass die Methoden der Überprüfung und die Nachweisführung für soziale Anforderungen sich von denen für ökologische Anforderungen oft sehr unterscheiden und damit schlecht vergleichbar sind. Grundsätzlich fehlt es an Mindestkriterien- oder anforderungen für sozial und ökologisch verantwortungsvolle Produktion, an denen sich Standardsysteme messen lassen könnten.

## 1.2 Zertifizierungen

Zertifizierung bezeichnet die formelle Bestätigung der Erfüllung festgelegter Standardsysteme.<sup>10</sup> Zertifizierungsgegenstand können sowohl Produkte, Dienstleistungen, Prozesse, Systeme, Unternehmen als auch Personen sein.<sup>11</sup> Zertifizierung ist eine unter mehreren Konformitätsbewertungsarten.

Auch hier muss eine grundlegende Unterscheidung gemacht werden zwischen der Regelsetzung einerseits, also den Maßgaben, die das Standardsystem an bestimmte Produktionsstätten oder Managementsysteme stellt, und dem Zertifizierungsverfahren als Überprüfungs- und Durchsetzungsmechanismus andererseits.

Zertifizierungsunternehmen wie zum Beispiel der TÜV sind in den letzten Jahren bereits zu wesentlichen Akteuren bei der Überwachung der Einhaltung von Standardsystemen geworden, weil nationale Gesetzgeber nicht in die Souveränität anderer Länder eingreifen dürfen und somit keine Regelungen zu den Produktionsstätten und Arbeitsgesetzen im Ausland erlassen beziehungsweise durchsetzen können. Bestehen gesetzliche Regelungslücken in den Produktionsländern, können Unternehmen (private und freiwillige) Standardsysteme nutzen, um diese zu kompensieren und das Durchsetzungsdefizit des Produktionslandes auszugleichen.

## 1.3 Probleme und Schwächen von Standardsystemen und Zertifizierungen

Problematisch ist, dass es unter Zertifizierungen der Standardsysteme auch mangelhafte, betrügerische oder falsche und gefälschte Zertifikate gibt, die Risiken verschleiern und damit in der Vergangenheit schon dazu beigetragen haben, die notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Betroffenen zu erschweren. Dies ist durch viele Studien belegt.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2005/29/EG und 2011/83/EU hinsichtlich der Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel durch besseren Schutz gegen unlautere Praktiken und bessere Informationen, sieht vor in Zukunft nur noch Nachhaltigkeitsiegel mit einer unabhängigen Drei-Parteien-Zertifizierung (third-party-certification) zuzulassen. Vgl. 1\_1\_186774\_prop\_em\_co\_de.pdf (europa.eu), 23.05.2022.

<sup>10</sup> Vgl. DIN EN ISO/IEC 17000:2005-03, Konformitätsbewertung - Begriffe und allgemeine Grundlagen 2005, 2.1.

<sup>11</sup> Zur Unternehmenszertifizierung *Möslin/Mittwoch*, Soziales Unternehmertum im US-amerikanischen Gesellschaftsrecht – Benefit Corporations und Certified B Corporations, *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 80 (2016), 399ff.

<sup>12</sup> ECCHR: Die Rolle von TÜV SÜD beim Brumadinho-Dammbruch; *Hidden-Harm-Audit-Deception-in-Apparel-Supply-Chains-and-the-Urgent-Case-for-Reform.pdf* (transparentem.com); Positionspapier über die Herausforderungen und Lücken von Zertifizierungsansätzen - Südwind (suedwind-institut.de)

Ein konkretes Negativbeispiel war die Überprüfung des Damms bei Brumadinho in Brasilien durch den TÜV SÜD. Nur vier Monate vor dem Unglück hatte das brasilianische Tochterunternehmen des deutschen Zertifizierungsunternehmens TÜV SÜD den Damm für stabil erklärt – obwohl die Sicherheitsrisiken bekannt waren. 272 Menschen starben, als der Damm brach.

Es gibt auch Standardsysteme, die die bestehenden rechtlichen Lücken anerkennen: So hat sich das Standardsystem Fairtrade bereits zur eigenen Rolle und der Rolle von anderen Standardsystemen im Rahmen der Erfüllung von unternehmerischen Sorgfaltspflichten positioniert. Standardsysteme können laut Fairtrade zwar dazu beitragen, Menschenrechtsverletzungen zu vermeiden, sie könnten aber keine Garantie für Lieferketten ohne Menschenrechtsverletzungen bieten.<sup>13</sup> Ein weiterer Zusammenschluss von elf standardsetzenden und zertifizierenden Organisationen hat ein Statement veröffentlicht: „Ambitionierte und vertrauenswürdige Standard- und Zertifizierungssysteme können somit zwar einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung von unternehmerischen Sorgfaltspflichten leisten und sollten als ein Element bei der Umsetzung aufgenommen werden, sie können Unternehmen jedoch nicht grundsätzlich oder pauschal von ihrer Verantwortung zur Umsetzung von vollumfänglichen Sorgfaltspflichten befreien oder diese stellvertretend für sie erfüllen.“<sup>14</sup>

**Auf beiden Ebenen – Regelsetzung und Durchsetzung – können relevante Probleme auftreten: auf Grundlage schwacher oder unkonkret bleibender Standardsysteme ist eine aussagekräftige Zertifizierung nicht möglich. Ist hingegen das Prüfungsverfahren parteilich, können auch anspruchsvolle Standards ins Leere laufen.**

## 2. STANDARDSYSTEME UND ZERTIFIZIERUNGEN IM RAHMEN DER BEHÖRDLICHEN DURCHSETZUNG

Die europäische und auch nationale Lieferkettenregulierung basieren auf dem Ansatz der Due Diligence.<sup>15</sup> Dabei handelt es sich um unternehmerische Sorgfaltspflichten, die den individuellen Risiken des einzelnen Unternehmens entsprechend wahrgenommen werden müssen (risikobasierter Ansatz). Es wird eine Bemühenspflicht und keine Erfolgspflicht (vgl. § 3 LkSG) auferlegt: Unternehmen müssen nicht garantieren, dass in ihren Lieferketten keine Menschenrechte verletzt werden. Es kann beispielsweise sein, dass trotz Einhaltung der unternehmerischen Sorgfalt weiterhin Kinderarbeit in der Produktion stattfindet. Grund dafür ist, dass der Schutz von Menschenrechten und damit auch die Bemühungen der Unternehmen, die Menschenrechte zu achten, ein dynamischer Prozess sind, der nie endet und nie enden darf. Der Sorgfaltspflichtenansatz verlangt deshalb von den Unternehmen ein kontinuierliches Engagement, die Sorgfalt zu wahren und Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Entscheidend für die „angemessene

<sup>13</sup> Vgl. [https://files.fairtrade.net/Fairtrade-Position-on-VSS-in-HREDD\\_23062021\\_2.pdf](https://files.fairtrade.net/Fairtrade-Position-on-VSS-in-HREDD_23062021_2.pdf)

<sup>14</sup> [https://www.forum-fairer-handel.de/fileadmin/user\\_upload/Dateien/Publikationen\\_FFH/2022\\_FFH\\_Statement\\_Zertifizierungen.pdf](https://www.forum-fairer-handel.de/fileadmin/user_upload/Dateien/Publikationen_FFH/2022_FFH_Statement_Zertifizierungen.pdf)

<sup>15</sup> Mit Verabschiedung der Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen (UN-Leitprinzipien) im Jahr 2011 hat das Konzept an Bedeutung gewonnen. Es sieht vor, dass Unternehmen geeignete Verfahren etablieren, um ihre möglichen und tatsächlichen negativen Auswirkungen zu ermitteln und entsprechende (Gegen-)Maßnahmen ergreifen, um diese Auswirkungen zu verhüten, zu vermeiden, zu beenden oder auch wiedergutzumachen, sofern bereits Schäden eingetreten sind. Das Prinzip der anzuwendenden Sorgfalt im Sinne von gewissenhaftem Handeln ist hierbei nicht neu, und diverse Rechtsgebiete, darunter das Handels- und Zivilrecht, befassen sich mit Fragen der bei wirtschaftlichem Verhalten anzulegenden Sorgfalthmaßstäbe. Die UN-Leitprinzipien verwenden und konkretisieren das Konzept jedoch erstmals auf die möglichen und tatsächlichen Auswirkungen von Unternehmen auf die internationalen Menschenrechte und schufen einen internationalen Referenzrahmen für Wirtschaft und Menschenrechte.

Sorgfalt des Unternehmens“ ist, dass das Risiko „Kinderarbeit“ in der Lieferkette identifiziert, Abhilfemaßnahmen ergriffen und öffentlich darüber berichtet wird. Die „Bemühenspflicht“ verlangt von den Unternehmen, kontinuierlich und im fortlaufenden Prozess an ihren Risiken zu arbeiten und zu versuchen, sie zu mindern und zu lösen.

Dieses Bemühen und seine Ergebnisse behördlich überprüfen zu lassen, ist prozedural und operativ eine Herausforderung. 2023 tritt das LkSG in Kraft. Die behördliche Durchsetzung des LkSG durch das BAFA wird aktuell aufgebaut. In den Anwendungsbereich des LkSG fallen ab 2023 ca. 900 Unternehmen und ab 2024 4.800 Unternehmen, die das BAFA risikobasiert kontrollieren muss. Anfang 2022 hat das BAFA die Erarbeitung eines Prüfmechanismus und eine inhaltliche Übersetzung der gesetzlichen Anforderungen in Prüfanforderungen in Auftrag gegeben.

Es zeigt sich, dass in den Bundestagshaushaltsverhandlungen 2023, wenn auch das LkSG in Kraft ist, die Personalausstattung des BAFA unbedingt erhöht werden muss, um das Gesetz adäquat durchzusetzen. Ideal wäre ein „schlanker“, aber möglichst effektiver Prüfmechanismus.

Das BAFA wird aller Voraussicht nach einen Prüfmechanismus ausarbeiten, der Standardsysteme und Zertifizierungen zugrunde legt, nach deren Vorgaben die Unternehmen risikobasiert überprüft werden, ob sie den gesetzlichen Anforderungen des LkSG entsprechen. Freiwillige Standardsysteme und Zertifizierungen werden dabei eine zentrale Rolle spielen und Teil der behördlichen Durchsetzung sein. Trotz der bekannten und hier benannten Schwächen von Standardsystemen und deren Zertifizierungen würde eine Berücksichtigung im Rahmen des behördlichen Prüfmechanismus auch dem bereits in anderen europäischen Rechtsakten etablierten Kontrollansatz entsprechen.<sup>16</sup> Nicht nur in transnationalen Konstellationen bedient sich der Staat zunehmend privater Auditierung und Zertifizierung, um seine Aufsichts- und Kontrolllast zu mindern: Bekannte Beispiele sind die CE-Kennzeichnung von technischen Produkten in der EU oder das Umweltaudit-System der EU, die Audits für Konfliktminerale und die Holzlieferkette,<sup>17</sup> die Auditierung und Zertifizierung von nachhaltigem Biokraftstoff<sup>18</sup> oder die in Deutschland und auch anderen Ländern regelmäßigen Sicherheitsprüfungen von Kraftfahrzeugen (umgangssprachlich „der TÜV“).<sup>19</sup>

Für einen solchen Ansatz sprechen auch pragmatische Gründe: Ein behördliches Tätigwerden in den Produktionsländern wird kaum möglich sein und wäre zudem mit hohen Kosten und Aufwand verbunden. Unternehmen könnten das BAFA bei ihren Kontrollen und Durchsetzungsaufgaben durch die Nutzung von freiwilligen Standardsystemen und deren Zertifizierungen unterstützen und entlasten. Aus Sicht des vzbv kann die Nutzung von Standardsystemen und deren Zertifizierung für Unternehmen ein Hilfs- und Diagnoseinstrument sein, das sie bei der Sorgfaltspflichtenübernahme unterstützt. Damit Zertifizierungen von Standardsystemen ihrer Funktion als Hilfsinstrument bei der Kontrolle von Sorgfalt aber tatsächlich gerecht werden können, sollten sie aus Sicht

---

<sup>16</sup> Vgl. Gailhofer/Glinski, Haftungsrechtlicher Rahmen für Zertifizierungen in textilen Lieferketten, Ökoinstitut, S. 84. So wie Verweis auf Biofuels Verordnung und Konfliktminerale VO.

<sup>17</sup> Artikel 6ff Verordnung (EU) 2017/821 zur Sorgfaltspflicht in der Lieferkette für Konfliktminerale bzw. Artikel 8ff Verordnung (EU) 995/2010 gegen illegalen Holzeinschlag.

<sup>18</sup> Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 18: The EU system for the certification of sustainable biofuels (2016), [www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_18/SR\\_BIOFUELS\\_EN.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_18/SR_BIOFUELS_EN.pdf) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

<sup>19</sup> Glinski, Rott (2018), S. 93-94, mit Verweis auf Landgericht Berlin, 53 S 229/66, 28. April 1967, [1967] NJW 1663, 1664, und für das englische Recht den Fall Perret v. Collins, [1998] EWCA Civ 884.

des vzbv gewisse Qualitätsanforderungen erfüllen. Zum Beispiel müssen sich Standardsysteme messen lassen, ob ihre Kriterien objektiv durch Zertifizierungsunternehmen überprüfbar sind und die Prüfer:innen die entsprechende Expertise zur Prüfung mitbringen. Aktuell ist beides nicht ausreichend gesetzlich geregelt.

**Im Rahmen der behördlichen Durchsetzung ist entscheidend, inwiefern das genutzte Standardsystem der vom LkSG auferlegten „Bemühenspflicht“ des Unternehmens entspricht.**

### 3. KEINEN „SAFE HARBOUR“ ETABLIEREN

In der deutschen politischen Debatte um die Entstehung des LkSG wurde der Begriff *Safe Harbour* („sicherer Hafen“) eingeführt. Gemeint ist damit: Wenn Unternehmen gewisse Voraussetzungen erfüllen, bekommen sie eine Haftungserleichterung bzw. Haftungsbefreiung. Diskutiert wurde beispielsweise, ob die Mitgliedschaft in Branchendialogen, wie dem Bündnis für nachhaltige Textilien, oder die Nutzung anerkannter freiwilliger Standardsysteme zu einer Haftungserleichterung führen sollte. Der vzbv lehnt etwaige *Safe Harbour* für Unternehmen ab, weil Branchendialoge oder die Nutzung anerkannter freiwilliger Standardsysteme für Unternehmen nur Hilfsinstrumente darstellen sollten, die Unternehmen bei der Verantwortungsübernahme unterstützen, sie aber nicht von der Verantwortung befreien können. Zudem fehlt es den Branchendialogen noch an anerkannten vergleichbaren und kodifizierten Strukturen.

Der vzbv fordert:

- ❖ Die Nutzung von Standardsystemen und deren Überprüfung durch Zertifizierungsunternehmen – auch wenn sie strengen und umfassenden gesetzlichen Vorgaben unterliegen – darf nur ein unterstützendes „Hilfsinstrument“ bei der behördlichen Umsetzung des LkSG darstellen und kein „*Safe Harbour*“ sein, der zu einer Haftungserleichterung führen würde.

## IV. VORSCHLÄGE FÜR DIE REGULIERUNG VON STANDARDSYSTEMEN UND ZERTIFIZIERUNGSUNTERNEHMEN

### 1. ZERTIFIZIERERPFLICHTEN BEI DER LIEFERKETTENKONTROLLE GESETZLICH REGELN

Wenn Standardsysteme und Zertifizierungen als Hilfsinstrumente im Rahmen der behördlichen Durchsetzung einer Lieferkettenregulierung herangezogen werden sollen, müssen Zertifizierungsunternehmen aus Sicht des vzbv substanziellen Prüfpflichten zur Vorsorge und Abhilfe unterworfen werden.

Regelungsgegenstand müssen **organisatorische und strukturelle Vorgaben** für Zertifizierungsunternehmen sein, wie zum Beispiel:

- das Verhältnis von Ober- und Untergesellschaften bei transnationalen Zertifizierungsorganisationen: Eine unternehmensübergreifende Verantwortung von Obergesellschaften für die negativen Folgen des wirtschaftlichen Handelns ihrer Tochterge-

sellschaften beziehungsweise ihrer Vertragsnehmer muss über Organisationsstrukturen und klare Verantwortungszuweisungen innerhalb eines Zertifizierungskonzerns beziehungsweise im Verhältnis zu Unterauftragnehmern geregelt werden.

- Antikorruptionsanforderungen, um die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Zertifizierungsunternehmen sicherzustellen.
- die Ausbildungsvoraussetzungen der Prüfer:innen bei der Überprüfung menschenrechtlicher Sorgfaltsstandards sowie klare, konkrete methodologische Anleitungen der Überprüfung.
- Anforderungen an die Kapitalausstattung, um die Arbeits- und Handlungsfähigkeit des Unternehmens zu gewährleisten.
- eine interne Qualitätssicherung innerhalb des Zertifizierungsunternehmens.
- die Einrichtung eines Beschwerdesystems, an das sich Betroffene von Menschenrechtsverletzungen wenden können.

Darüber hinaus müssen auch **materielle und prozedurale Pflichten** für eine Zertifizierung in einem Gesetz geregelt werden. Dazu zählen beispielsweise:

- wie oft eine Risikoanalyse innerhalb eines Audit<sup>20</sup> durchgeführt werden muss.
- wie eine adäquate Qualitätssicherung der eigenen Prüfung gewährleistet wird.
- wie häufig Vor-Ort-Kontrollen in den Produktionsstätten vorgeschrieben sind. Diese dürfen nur an deren Untergesellschaften oder lokale Zweigstellen delegiert werden, wenn eine weitgehende Verantwortung der Obergesellschaft gesetzlich festgeschrieben wird.
- wie genau der Prüfbericht abzufassen ist.
- ob und wie häufig unangekündigte Besuche der Zertifizierungsunternehmen – jedenfalls stichprobenartig – stattfinden müssen, um die tatsächlichen Verhältnisse vor Ort zu überprüfen.
- eine Anhörung von Stakeholdern beziehungsweise Rechteinhaber:innen wie Gewerkschaftsmitgliedern sowie deren aktive Einbeziehung in das Überprüfungsverfahren, bei gleichzeitiger Gewährleistung deren Schutzes, zum Beispiel durch Anonymität.
- das Vieraugenprinzip beziehungsweise ein zweistufiges Verfahren, in dem der Prüfbericht der Zertifizierungsunternehmen noch einem gründlichen Plausibilitäts-Check durch einen Dritten unterzogen wird.

### **Der vzbv fordert das Europäische Parlament und den Rat der Europäischen Union auf:**

- ❖ Zertifiziererpflichten innerhalb des Kommissionsvorschlags zur Lieferkettenregulierung in einem eigenen Kapitel mit Anhang zu regeln. Es sollen sowohl die Einhaltung der lieferkettenweiten Verfahrens-, Organisations- und Präventionspflichten als

---

<sup>20</sup> In einem Audit wird untersucht, ob Prozesse, Aktivitäten oder Managementsysteme definierte bzw. geforderte Standards, Richtlinien, Normanforderungen oder gesetzliche Vorgaben erfüllen. Was ist ein Audit und wie ist die Audit Definition? (din-iso-zertifizierung-qms-handbuch.de), 23.05.2022.

auch die Situation vor Ort durch Zertifizierungsunternehmen geprüft werden müssen.

## 2. HAFTUNGSREGIME FÜR ZERTIFIZIERUNGSUNTERNEHMEN

Negativbeispiele wie der Brand der Textilfabrik Ali Enterprises in Pakistan 2012 und der Dammbruch nahe der brasilianischen Stadt Brumadinho haben gezeigt, dass Zertifizierungen nicht immer zu einer Verbesserung der menschen- und umweltrechtlichen Lage beitragen, sondern auch den (Weiter-)Betrieb menschen- und umweltrechtswidriger Produktionsweisen fördern können. Nach gegenwärtigem deutschen Recht droht den Zertifizierungsunternehmen aufgrund fehlerhafter Zertifizierungen allenfalls, gegenüber den eigenen Vertragspartnern rechtlich zu haften. Eine Haftung gegenüber den in den jeweiligen Produktionsländern lebenden und unmittelbar in ihren Menschenrechten verletzten Personen besteht typischerweise nicht.<sup>21</sup>

**Damit Standardsysteme auch wirklich zu einer Verbesserung der Produktionsbedingungen führen, muss der Druck auf Zertifizierungsunternehmen, nicht aus wirtschaftlichen Interessen missbräuchlich zu handeln, über einen Haftungsmechanismus erhöht werden.**

Die rechtliche Verantwortung von Zertifizierungsunternehmen ist aktuell asymmetrisch gelagert: Das heißt, (deutsche) Unternehmen haben auf der einen Seite eindeutige vertragliche Ansprüche hinsichtlich der zu erbringenden Leistung gegenüber den beauftragten Zertifizierungsunternehmen. Auf der anderen Seite haben Zertifizierungsunternehmen wenig konkrete und gegebenenfalls durch Durchsetzungsprobleme geminderte Haftungsrisiken, sollten Arbeiter:innen in den Produktionsländern zu Schaden kommen. Es bedarf daher eines Haftungsmechanismus für Zertifizierungsunternehmen.<sup>22</sup>

Momentan beauftragen europäische Einkäufer:innen nicht direkt das Zertifizierungsunternehmen, sondern die Produzent:innen vor Ort bieten (europäischen) Einkäufer:innen zertifizierte Ware nach den „geforderten Standardsystemen“ an. Schon mit Inkrafttreten des LkSG wird diese Konstellation aber aller Voraussicht nach der Vergangenheit angehören, da die beauftragenden (europäischen) Unternehmen unter den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen und verpflichtet sind, ihrer gebotenen Sorgfalt bis zu den Produzent:innen nachzukommen.

Eine Haftung für geschädigte Arbeiter:innen muss greifen, wenn fehlerhafte Zertifizierungen ausgestellt werden, obwohl die realen Produktionsbedingungen nicht den Anforderungen der Standardsysteme entsprechen (fehlerhafte Audits). Damit kann auf der einen Seite sowohl für einen Ausgleich von erlittenen Schäden für Betroffene als auch präventiv für eine Verhaltenssteuerung der Unternehmen gesorgt werden. Regulatorischer Ausgangspunkt ist die Gesamtverantwortung der (Ober-)Zertifizierungsgesellschaft, die einen Sitz in der EU haben muss. Darüber hinaus müssen Bedingungen und Anforderungen an eine Verantwortungsdelegation an weitere Subgesellschaften festgeschrieben werden. Dies ist wichtig, weil der Audit- und Zertifizierungssektor oft selbst

<sup>21</sup> Vgl. Binder, Matthieu: Die Haftung von Zertifizierungs- und Prüfunternehmen als gebotener Bestandteil eines effektiven Lieferkettengesetzes, 2020 – Verfassungsblog

<sup>22</sup> Vgl. Binder, Matthieu: Die Haftung von Zertifizierungs- und Prüfunternehmen als gebotener Bestandteil eines effektiven Lieferkettengesetzes, 2020 – Verfassungsblog

transnational organisiert ist, mit einem Netzwerk von Tochtergesellschaften, Agenten und Unterauftragnehmern im In- und Ausland.<sup>23</sup>

### **Der vzbv fordert das Europäische Parlament und den Rat der Europäischen Union auf:**

❖ einen Haftungsmechanismus für Zertifizierungsunternehmen in den Verordnungsvorschlag über Sorgfaltspflichten entlang von Lieferketten aufzunehmen.

Darin muss festgelegt werden, dass nur Zertifizierungsobergesellschaften mit einem europäischen Sitz transnationale Zertifizierungsdienstleistungen erbringen dürfen, denn nur diese können der behördlichen Durchsetzung unterworfen werden.

### **3. STAATLICHE AKKREDITIERUNGSPFLICHT FÜR STANDARDSYSTEME UND ZERTIFIZIERER**

Unter Akkreditierung ist der von einer dritten Stelle erbrachte Nachweis der Befähigung der Zertifizierungsstelle für ihre Tätigkeit zu verstehen. Um die genannten Schwächen der Zertifizierung auszugleichen, ist die staatliche Akkreditierung („Prüfung der Prüfer“) im Sinne einer Kontrolle von Zertifizierungsorganisationen durch eine staatliche Behörde gerade bei transnationalen Wertschöpfungsketten unerlässlich.<sup>24</sup> Ihren Ursprung hat die staatliche Akkreditierung im Produktsicherheitsrecht. Das Akkreditierungsrecht ist durch die Verordnung (EG) Nr. 765/2008 über die Grundsätze der Akkreditierung und Marktüberwachung sowie nach dem Beschluss Nr. 768/2008/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten vollharmonisiert und somit europarechtlich verbindlich.

Weil das System der Akkreditierung weltweit auf einheitlichen internationalen Normen und damit objektiv nachprüfbaren Qualitätsstandards beruht, sind akkreditierte Konformitätsbewertungen vergleichbar und schaffen gegenseitiges Vertrauen.

Die Akkreditierung von Zertifizierungsunternehmen sollte nicht losgelöst von der Akkreditierung von Standardsystemen reguliert werden, denn die Akkreditierungsstelle muss wissen, auf welche Kriterien das Zertifizierungsunternehmen ein Produkt oder Unternehmen überprüfen soll, da sich die Anforderungen an die Zertifizierungsstelle nach den von den Standardsystemen zu erfüllenden Aufgaben richten.

**Eine Akkreditierungspflicht von Zertifizierungsstellen sollte mit einer Akkreditierungspflicht der Standardsysteme einhergehen.**

In Deutschland ist die Deutsche Akkreditierungsstelle (DAkkS) die nationale Akkreditierungsbehörde. Sie ist ein zentraler Baustein der Qualitätsinfrastruktur und erteilt Akkreditierungen im Bereich der Konformitätsbewertung. Die DAkkS handelt im gesetzlichen Auftrag und im Interesse des Staates, der Wirtschaft sowie zum Schutz von Gesellschaft und Umwelt. Als Behörde unterliegt sie der Fachaufsicht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK).

<sup>23</sup> ECCHR, Brot für die Welt und Misereor, Menschenrechtsfitness von Audits und Zertifizierern?, 2021, S. 22, ECCHR: Menschenrechtsfitness von Audits und Zertifizierern?, 23.05.2022.

<sup>24</sup> Die „Prüfer“ werden im Akkreditierungsrecht allgemein als Konformitätsbewertungsstellen bezeichnet. 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. So kann eine Konformitätsbewertung durch Zertifizierung erfolgen, etwa dahingehend, dass ein Produkt aus ökologischer oder nachhaltiger Produktion stammt oder bestimmte Sicherheitsanforderungen erfüllt. Akkreditierung ist ein Zulassungsverfahren für Konformitätsbewertungsstellen.

### 3.1 Akkreditierungspflicht von Zertifizierungsunternehmen

Die Qualitätssicherung in den Produktionsstätten ist Aufgabe der beauftragten Zertifizierungsunternehmen. Deswegen sollten auch diese wirksam überwacht werden, um sicherzustellen, dass sie einwandfreie Qualitäts- und Integritätsstandards ein- und aufrechterhalten, nicht nur zum Zeitpunkt der Akkreditierung, sondern kontinuierlich.

Zertifizierungsunternehmen, die Prüfleistungen für Unternehmen anbieten, die dem LkSG unterliegen, sollten sich deshalb staatlich akkreditieren lassen. Der Großteil der Zertifizierungsunternehmen ist bereits freiwillig bei der DAkkS akkreditiert, dennoch fehlt eine gesetzliche Grundlage für eine verpflichtende Akkreditierung.

**Der vzbv fordert das Europäische Parlament und den Rat der Europäischen Union auf:**

- ❖ Eine europäische Akkreditierungspflicht für Zertifizierungsunternehmen muss in den Verordnungsvorschlag über Sorgfaltspflichten entlang von Lieferketten aufgenommen werden, wenn Standardsysteme und deren Überprüfung durch Zertifizierungsunternehmen im Rahmen der behördlichen Durchsetzung herangezogen werden.
- ❖ Zertifizierungsunternehmen müssen ihre Hauptniederlassung in der EU haben oder müssen verpflichtet werden, eine Zweigstelle in der EU zu haben, um sicherzustellen, dass nichteuropäische Zertifizierungsunternehmen einen europäischen Gerichtsstand haben und auch ein Vermögenszugriff im Haftungsfall sichergestellt ist.

### 3.2 Akkreditierungspflicht für Standardsysteme

Bei einer Akkreditierungspflicht von Standardsystemen würde die DAkkS zum Beispiel prüfen, inwiefern die enthaltenen Kriterien von Standardsystemen objektiv überprüfbar sind. Liegt ein Kriterium zur Gebäudesicherheit einer Produktionsstätte in einem Standardsystem vor, dann kann dies auch nur von einer Expert:in für Statik und Gebäudesicherheit adäquat überprüft werden und nicht von Sozialauditoren. Insbesondere bei sozialen Kriterien wie der Überprüfung von Kinderarbeit oder der Zahlung existenzsichernder Löhne an Arbeiter:innen in den Produktionsländern gibt es methodische Herausforderungen, die zu Problemen in der Überprüfbarkeit von Standardsystemen führen können.

**Die Akkreditierung von Standardsystemen kann die Schwächen der zu überprüfenden Kriterien aufdecken und deren objektive Überprüfbarkeit feststellen.**

Um Klarheit zu schaffen, welche Standardsysteme einer Akkreditierungspflicht unterzogen werden sollen, sollte die Bundesregierung schon jetzt Mindestvoraussetzungen definieren, die von Standardsystemen<sup>25</sup> erfüllt werden müssen, um als Hilfsinstrumente bei der Durchführung der unternehmerischen Sorgfalt in Betracht zu kommen. Denkbar wäre zum Beispiel das sustainability standards comparison tool (ssct): Es handelt sich hierbei um ein Tool zur Analyse und Bewertung von Nachhaltigkeitsstandards. Dieses

<sup>25</sup> Analog zum Standardmapping hinter dem KMU Kompass ([wirtschaft-entwicklung.de](https://wirtschaft-entwicklung.de)) oder [https://www.siegelklarheit.de/static/media/SGK\\_Factsheet-SSCT\\_DE\\_RK%20NEU.pdf](https://www.siegelklarheit.de/static/media/SGK_Factsheet-SSCT_DE_RK%20NEU.pdf)

Tool ermöglicht den unterschiedlichen Akteur:innen, Informationen zu Glaubwürdigkeits-, Sozial- und Umweltanspruch der Standards zu recherchieren und zu vergleichen.<sup>26</sup>

Alle Standardsysteme, die diese Mindestvoraussetzungen erfüllen, müssten sich staatlich akkreditieren lassen und könnten so bei der behördlichen Durchsetzung als Hilfsmittel berücksichtigt werden. Im Idealfall sind die Standardsysteme in einer Datenbank für Unternehmen einsehbar, sodass leicht ersichtlich ist, welche Standardsysteme als Hilfsmittel bei der behördlichen Durchsetzung genutzt werden können.<sup>27</sup>

Durch die Schaffung von Mindestvoraussetzungen könnte die Bundesregierung auch indirekt Druck auf Standardsysteme ausüben, das Ambitionsniveau hinsichtlich der Berücksichtigung von Sorgfaltskriterien innerhalb der Standardsysteme zu erhöhen und sich weiterzuentwickeln. Denn nur wenn sich auch die Standardsysteme der Sorgfaltspflicht stellen, können sie für Unternehmen eine echte Hilfestellung bei der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflicht bieten.

Die Bandbreite der zu akkreditierenden Standardsysteme sollte möglichst groß sein, um den diversen Branchen, die in den Anwendungsbereich des LkSG fallen, und deren unterschiedlichsten Risiken in ihren Lieferketten, zu entsprechen. Identifiziert zum Beispiel ein Schokoladenproduzent Kinderarbeit als ein Risiko, muss ein Standardsystem genutzt werden, das darauf fokussiert ist.

#### **Der vzbv fordert das Europäische Parlament und den Rat der Europäischen Union auf:**

- ❖ Der europäische Gesetzgeber muss dafür sorgen, dass eine europäische Akkreditierungspflicht<sup>28</sup> für Standardsysteme in die Richtlinie aufgenommen wird, wenn deren Zertifizierungen im Rahmen der behördlichen Durchsetzung herangezogen werden.<sup>29</sup>

#### **Sofern auf EU-Ebene keine Initiative ergriffen wird, fordert der vzbv die Bundesregierung auf:**

- ❖ eine europäische Akkreditierungspflicht der im Zusammenhang mit dem LkSG genutzten Standardsysteme einzuführen.

---

<sup>26</sup> Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Sustainability Standards Comparison Tool, Stand 12/2021, SGK\_Factsheet-SSCT\_DE\_RK NEU.pdf (siegelklarheit.de), 23.05.2022.

<sup>27</sup> Zu Beginn muss sorgfältig geprüft werden, welche Standards und deren Anforderungen sich tatsächlich sinnvollerweise auf Lieferketten eingrenzen lassen und überhaupt per Zertifizierung nachweisbar sind. So stehen gerade im Hinblick auf Landnutzung und Landnutzungsverdrängung, die auch für die Baumwollproduktion im Textilbereich relevant ist, Menschenrechtsverletzungen oft in einem größeren sozioökonomischen Zusammenhang, der über die Lieferkette hinausgeht und sich nicht über diese lösen lässt. Hier sollten Zertifizierungssysteme nicht mehr versprechen als sie tatsächlich zu leisten im Stande sind. Internationale Rahmenwerke zu Sorgfaltspflichten können hierfür eine Hilfestellung bieten, wie die OECD guidelines oder die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGP).

<sup>28</sup> Rechtsgrundlage wäre die BESCHLUSS Nr. 768/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung des Beschlusses 93/465/EWG des Rates EUR-Lex - 32008D0768 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

<sup>29</sup> Der vzbv hat in einem Rechtsgutachten eine europäische Akkreditierungspflicht von Nachhaltigkeitsiegeln im Textilbereich prüfen lassen. Bei Siegeln ist eine europäische Akkreditierung möglich. Aus Sicht des vzbv lässt sich eine EU-weite Akkreditierungspflicht auch auf Standardsysteme, die Unternehmen bei der Sorgfaltspflichtenübernahme unterstützen, übertragen. Abrufbar unter: Nachhaltigkeit verlässlich zertifizieren | Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv.de)

- ❖ Mindestvoraussetzungen zu definieren, die Standardsysteme erfüllen müssen, um als „Hilfsinstrumente“ bei der behördlichen Durchsetzung des LkSG in Betracht zu kommen.
- ❖ die DAkkS mit einem Zuwachs an Expertise im Bereich der Akkreditierung menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten beziehungsweise Standardsysteme und Überprüfungsmethoden auszustatten, da dies bisher nicht zum Aufgabenportfolio der Behörde gehörte.

## V. BEHÖRDLICHE DURCHSETZUNG DES LKSG AB 2023

Die skizzierten Regulierungsvorschläge verlangen weitreichende Veränderungen in der Art und Weise, wie Nachhaltigkeitsmaßstäbe und Überprüfungsmethoden an transnationale Lieferketten gestellt werden. Derartige Systeme operieren global und lassen sich nicht kurzfristig verändern.

Da das BAFA ab 2023 seiner gesetzlichen Durchsetzungspflicht nachkommen soll und muss, ist die Grundvoraussetzung eine ausreichende personelle Ausstattung der Behörde.

Daneben sollten für eine Übergangszeit, in der der europäische Gesetzgeber die Regulierung beschließt, bereits jetzt schon ausschließlich staatlich akkreditierte Standardsysteme im Rahmen der behördlichen Prüfung berücksichtigt werden. So könnten Standardsysteme, die sonst keine Berücksichtigung finden würden, sich bereits freiwillig bei der DAkkS akkreditieren lassen, bis sie sich gesetzlich akkreditieren lassen müssten.

Es besteht die Gefahr, dass zu wenige und nicht sachgerechte Standardsysteme für alle Branchen vorliegen, die Due-Diligence-Prozesse berücksichtigen und somit als Hilfsinstrumente infrage kämen. Deshalb müssen sich auch Standardsysteme weiterentwickeln, um den noch zu schaffenden Anforderungen der Bundesregierung zu entsprechen und Unternehmen bei der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten zu unterstützen.