

Stellungnahme zur Konsultation der EU-Kommission

zu den Leitlinien für die Umsetzung der Zwangsarbeitsverordnung (EU) 2024/3015

Ref. Ares(2026)1357344 - 06/02/2026

Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels. Insgesamt erwirtschaften in Deutschland rund 280.000 Einzelhandelsunternehmen mit drei Millionen Beschäftigten an 400.000 Standorten einen Umsatz von rund 630 Milliarden Euro jährlich. Rund 96 Prozent der Unternehmen erzielen einen Jahresumsatz von unter 5 Mio. Euro. Der HDE vertritt die Belange und Interessen von Einzelhandelsunternehmen aller Branchen, Standorte und Betriebsgrößen. Bei 50 Millionen Kundenkontakten täglich versorgt der Einzelhandel seine Kunden mit der kompletten Bandbreite an Produkten über alle Vertriebskanäle.

[EU-Transparenzregisternummer: 31200871765-41]

Stand: 06.03.2026

I. Vorbemerkung

Handelsunternehmen haben in den vergangenen Jahren umfassende Maßnahmen für Nachhaltigkeit und Menschenrechte in globalen Lieferketten umgesetzt. Mit dem deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG), den EU-Richtlinien zur Lieferkettensorgfalt (CSDDD) und Nachhaltigkeitsberichterstattung (CSRD), der Entwaldungsverordnung (EUDR) sowie der Zwangsarbeitsverordnung (EUFLR), sind nacheinander zahlreiche komplexe und nicht miteinander kohärente Rechtsrahmen entstanden, die mit einem hohem Ressourceneinsatz in der Umsetzung verbunden sind. Insbesondere in Unternehmen, die europaweit bzw. international aktiv sind, führt dies zu regulatorischen Mehrfachbelastungen, die es konsequent abzubauen gilt.

Die Unternehmen des deutschen Einzelhandels unterstützen die inhaltlichen Ziele der Forced Labour Regulation (EUFLR). Es ist und bleibt wichtig, dass das Inverkehrbringen, die Bereitstellung und die Ausfuhr von Produkten untersagt ist, wenn diese ganz oder teilweise unter Zwangsarbeit hergestellt wurden.

Da sich die Verordnung allein an staatliche Behörden sowie die Europäische Kommission richtet (EUFLR Art.1 Abs.3), darf sie keine neuen Sorgfaltspflichten für Wirtschaftsakteure einführen. Die Zwangsarbeitsverordnung muss bürokratiearm und praxistauglich umgesetzt werden. Hierfür braucht es eindeutig formulierte Leitlinien, die rechtssicher umzusetzen sind.

Unnötige Bürokratie ist angesichts der ohnehin zu komplexen Regulatorik im Nachhaltigkeitsbereich unbedingt zu vermeiden, daher müssen Hinweise auf Zwangsarbeit unbedingt substanziell begründet sein. Es dürfen keine neuen de-facto-Pflichten für Wirtschaftsakteure durch die Verordnung entstehen, die behördliche Eingriffe vermeiden und auf etwaige Untersuchungen rechtskonform reagieren möchten. Insbesondere KMU benötigen einfachere und praxistaugliche Verfahren.

Die Leitlinien sollten zudem so ausgestaltet werden, dass die Versorgungssicherheit nicht gefährdet wird, Geschäftsgeheimnisse geschützt bleiben und Maßnahmen risikobasiert sowie verhältnismäßig umgesetzt werden. Bereits implementierte Sorgfaltsprozesse durch die CSDDD sowie die Einhaltung der UN-Leitprinzipien und OECD-Guidelines sollten vollständig berücksichtigt werden, damit keine Doppelarbeit entstehen.

Die EUFLR-Leitlinien sollten die Umsetzung und Anwendung für Unternehmen klarstellen, indem sie eine zielführende Funktionsweise des Melde- und Kommunikationssystems (ICSMS) sicherstellen und die Prozesse verhältnismäßig ausgestalten. Schulungen und Kapazitätsaufbau können bei allen beteiligten Akteuren die Belastungen minimieren und helfen, Zwangsarbeit wirkungsvoll und nachhaltig zu bekämpfen.

II. Zu den Konsultationsfragen im Einzelnen

1. Welche Art von Beweisen sollten von der Kommission und den zuständigen Behörden während des Untersuchungsprozesses vorrangig berücksichtigt werden?

Wirtschaftsakteure (Economic Operators, EOs) sollten bei

- der Bewertung und Untersuchung der Wahrscheinlichkeit eines Verstoßes,
- der Einleitung und Durchführung von Voruntersuchungen (FLR, Art. 17) und
- förmlichen Untersuchungen zur Ermittlung betroffener Produkte von Zwangsarbeit (FLR, Art. 18)

gemäß ihrer realistischen Einflussmöglichkeiten in einem angemessenen Verhältnis bewertet werden. Dies gilt sowohl in Bezug auf (a die proaktive Minderung abstrakter Risiken von Zwangsarbeit in dem jeweiligen Beschaffungsmarkt (wie z.B. in der Datenbank des Single Portal dargestellt) als auch in Bezug auf (b die reaktive Behebung spezifischer bekannter oder gemeldeter Vorfälle.

In den Leitlinien müsste entsprechend berücksichtigt werden, dass Wirtschaftsteilnehmer (EOs) gemäß ihren Sorgfaltspflichten in ihren Beschaffungsmärkten nach der Schwere des Risikos und ihrem Einfluss zur Risikominderung priorisieren.

Untersuchungen sollten daher auf substantiierte, offengelegte Hinweise gestützt sein, die einen konkreten Zusammenhang zwischen einem Produkt und Zwangsarbeit plausibel darlegen. Unter keinen Umständen darf eine Untersuchung auf der Grundlage von pauschalen, unbegründeten Behauptungen, Medienberichten oder Zeugenaussagen eingeleitet werden, die nicht direkt mit identifizierbaren Produkten in Verbindung gebracht werden können. Die Beweislast sollte eindeutig bei den Antragstellern, Petenten oder zuständigen Behörden liegen, die das Verfahren einleiten. Wichtig ist ein klar definierter, einheitlicher, verhältnismäßiger Maßstab, um Rechtsunsicherheit und faktische Beweislastumkehr zu vermeiden. Unternehmen benötigen Klarheit darüber, unter welchen konkreten Voraussetzungen ein Verbot erlassen werden darf. Hier stellt sich die Frage, wie die Kommission Zwangsarbeit in Ländern mit geringem Rechtsdurchsetzungsniveau feststellen will, wenn die Schwelle rechtssicherer, produktbezogener Beweise erreicht wurde und Unternehmen Vorwürfe nicht entkräften können.

Die Kommission sollte in den Leitlinien eindeutig definieren, auf welche Arten von Beweisen sie sich bei Untersuchungen im Rahmen der Verordnung über Zwangsarbeit stützen kann. Zu den relevanten Unterlagen sollten dokumentierte und überprüfbare Informationen, Berichte bzw. Erkenntnisse internationaler Organisationen (z. B. ILO, UN), gerichtliche oder behördliche Entscheidungen, Bewertungen öffentlicher Stellen, unabhängige Prüfberichte Dritter und andere Informationen aus zuverlässigen und glaubwürdigen Quellen gehören.

Nicht ausreichend sollten sein:

- Pauschale Länder- oder Regionsberichte ohne Produktbezug
- rein regionaler Generalverdacht auf Zwangsarbeit
- Nicht verifizierte NGO-Berichte ohne Quellenoffenlegung
- Medienberichte ohne belastbare Tatsachengrundlage
- Nicht verifizierte Meldungen von Dritten ohne Nachweise

Wir schlagen folgende Vorgehensweise vor, um unnötigen Verwaltungsaufwand zu minimieren und ungerechtfertigte Reputationsschäden für Wirtschaftsteilnehmer zu vermeiden, wenn die erhaltenen Informationen nicht die Schwelle für eine formelle Untersuchung erreichen:

1. Formale Zulässigkeitsprüfung der zuständigen Behörde gemäß einer Art Vorprüfung bei Meldungen Dritter: Es wird geprüft, ob die Meldung hinreichend konkret ist, der Sachverhalt Bezug hat zum Anwendungsbereich und nachvollziehbare Anhaltspunkte enthält; es bedarf einer Mindestanforderung bei Einreichung einer Beschwerde hinsichtlich Informationsquelle, Methodik, möglicher Interessenskonflikte;
2. Plausibilitätsprüfung: Bewertung von Qualität, Glaubwürdigkeit und Objektivität der Meldung: Spezifität und Verifizierbarkeit: Die Meldung muss konkrete, überprüfbare Details enthalten (Wer, Was, Wo, Wann, Wie). Vage oder allgemeine Anschuldigungen sind nicht ausreichend.
Quellenbewertung: Bewertung der Zuverlässigkeit und Unabhängigkeit der Quellen (z.B. anerkannte Menschenrechtsorganisationen, Gewerkschaften, unabhängige Journalisten vs. anonyme oder potenziell interessengeleitete Quellen). Feststellung, ob es mehrere unabhängige Quellen oder Arten von Beweisen gibt, die die Behauptung stützen.
3. Begrenzte Informationsanfrage an Unternehmen, wenn vorige Punkte positiv: Erst wenn die Vorprüfung eine hinreichende Plausibilität und Glaubwürdigkeit der Meldung ergibt, kontaktiert die Behörde das betroffene Unternehmen. Die erste Anfrage an das Unternehmen zur weiteren Klärung der Sachlage sollte auf spezifische, nicht-sensible Informationen beschränkt sein. So kann der Verdacht erhärtet oder entkräftet werden, bevor umfassende und sensible Geschäftsdaten angefordert werden.

Jede Untersuchung sollte nur auf der Grundlage spezifischer und überprüfbarer Beweise erfolgen, die eindeutig mit einem bestimmten Produkt, einer identifizierten Einrichtung und einem bestimmten Wirtschaftsteilnehmer in Verbindung gebracht werden kann. Gemäß Artikel 20 EUFLR müssen Beweise konkret sein, damit Unternehmen die betroffenen Produkte identifizieren und geeignete Maßnahmen zur Einhaltung der Vorschriften ergreifen können. Hierzu gehört die Identifizierung des Herstellers (Unternehmensnummer, Firmenname, Name der Person), der Produktionsstandort, detaillierte Produktbeschreibungen (Identifikationsnummer der

Charge, alle Markenzeichen oder andere Kennzeichnungen, die zur Vermarktung des Produkts verwendet werden, detaillierte Produktbeschreibungen einschließlich Abbildungen aller Seiten des Produkts ...) sowie der Umfang des Verbots.

Weitere Klarstellungen sind auch in Bezug auf Artikel 9 und die Funktionsweise der zentralen Anlaufstelle für die Einreichung von Informationen erforderlich. In den Leitlinien sollte insbesondere erläutert werden, was unter „hinreichend begründeten Informationen“ zu verstehen ist. Die Festlegung objektiver Parameter für Glaubwürdigkeit, Relevanz und Beweisführung würde dazu beitragen, Missbrauch zu verhindern und Verfahrensgerechtigkeit zu gewährleisten. Insbesondere muss die Identität des Einreichers überprüft werden, um falsche Anschuldigungen zu verhindern.

2. Welche Unterlagen könnten Wirtschaftsteilnehmer in der Vorphase einer Untersuchung vorlegen?

Diese Frage zielt auf die Voruntersuchungsphase (gemäß Artikel 17 EUFLR) und nicht die vollständige Untersuchung (gemäß Artikel 18 EUFLR) ab.

Es wird empfohlen, dass die Leitlinien eine klare verfahrenstechnische Unterscheidung zwischen einer ersten Prüfungs- oder Bewertungsphase und der förmlichen Einleitung einer Untersuchung vorsehen. Um Wettbewerbsfähigkeit im EU-Binnenmarkt sicherzustellen, ist es unerlässlich, dass sich die Durchsetzungsmaßnahmen auf schwerwiegende und begründete Fälle tatsächlicher Zwangsarbeit konzentrieren. Für die Einleitung eines förmlichen Verfahrens sollten die erforderlichen Beweise relevant, angemessen, konkret, glaubwürdig, sachlich und überprüfbar sein. Sie dürfen nicht aus allgemeinen oder indirekten Dokumenten bestehen, die Zeit, Aufwand und Ressourcen der Behörden beanspruchen.

Die Leitlinien sollten klarstellen, dass das Vorliegen eines risikoadäquaten und wirksam implementierten Sorgfaltssystems bei der Bewertung maßgeblich zu berücksichtigen ist. Gerade in mehrstufigen globalen Lieferketten bestehen für Handelsunternehmen begrenzte direkte Einflussmöglichkeiten auf tiefe Vorstufen. Diese strukturellen Gegebenheiten sollten im Rahmen der Bewertung berücksichtigt werden.

Der erste Importeur, der die Waren auf den EU-Markt bringt, sollte der primäre Ansprechpartner für die Vorphase sein, da die Möglichkeiten, Informationen von anderen relevanten Akteuren anzufordern, begrenzt sind.

Bevor ein Wirtschaftsteilnehmer angesprochen wird, sollten bereits verfügbare Informationen zur Erfüllung der Due Diligence in der Lieferkette eingesehen werden z.B. nichtfinanzielle Berichterstattung nach CSRD (die ja vom Wirtschaftsprüfer testiert wird) oder bereits stattgefundene Abfragen durch die LkSG- bzw. CSDDD-Umsetzungsbehörde. Erst danach sollte eine Abfrage weiterer Informationen

erfolgen, wie Lieferketten oder Herkunftsnachweise, Auditberichte oder Verhaltenskodizes.

Die Leitlinien sollten klarstellen, dass von Wirtschaftsakteuren in dieser Phase folgende Unterlagen und Informationen vorgelegt werden könnten:

- Unternehmensweite Menschenrechts- und Zwangsarbeitsrichtlinien
- Lieferantenanforderungen und Verhaltenskodizes mit ausdrücklichem Verbot von Zwangsarbeit, verantwortungsvolle Einkaufspraktiken,
- Beschaffungsmarktdaten und spezifische Due-Diligence-Maßnahmen
- Beschwerdemechanismen und Reaktionsprozesse bei Verstößen sowie Korrektur- oder Abhilfemaßnahmen
- Jahresberichte, Webseiteninformationen und ggf. Konzernunterlagen
- Maßnahmen- und Verbesserungspläne
- Dokumentation von Schulungs- und Trainingsmaßnahmen

Für Wirtschaftsteilnehmer, die Teil einer größeren Unternehmensgruppe sind, sollte ausreichend sein, eine **Dokumentation auf Gruppenebene** vorzulegen: Die Dokumentation (z. B. in Bezug auf die Kartierung der Lieferkette, Richtlinien und Sorgfaltspflichten) muss nicht bis auf die Ebene der konkret untersuchten juristischen Person dargelegt werden.

In den Leitlinien sollte erläutert werden, wie Wirtschaftsakteure diese Informationen rechtssicher bereitstellen können, einschließlich **klarer Kriterien zu Datenschutz**, Vertraulichkeit (z.B. Anonymisierung, Datenminimierung, sicherer Übertragung sowie Speicherung, Beschränkungen der Offenlegung und Identitätsschutz der Arbeitnehmenden). Alle von Wirtschaftsteilnehmern im Laufe des Verfahrens vorgelegten Informationen sind streng vertraulich zu behandeln und dürfen nicht an Beschwerdeführer oder Dritte weitergegeben werden, insbesondere wenn sie wirtschaftlich sensible Daten enthalten. Die Wahrung der Vertraulichkeit ist für den Schutz von Geschäftsgeheimnissen und die Wahrung des Rechts auf Verteidigung von entscheidender Bedeutung.

Wichtig ist, dass alle angeforderten Unterlagen in direktem Zusammenhang mit dem spezifischen Produkt, dem Lieferanten und der Einrichtung stehen müssen, die potenziell von Zwangsarbeit betroffen sind, und nicht mit den allgemeinen Lieferkettentätigkeiten auf Unternehmensebene.

Aussagen von Wirtschaftsteilnehmern und das Recht auf Anhörung in dieser ersten Phase der Untersuchung sind für einen wirksamen und genauen Prozess von entscheidender Bedeutung. Darüber hinaus sollten **bestehende sektorale Regelungen, Zertifizierungssysteme, anerkannte Standards und Initiativen** verschiedener Interessengruppen als praktische Instrumente anerkannt werden, die die Umsetzung und Einhaltung der Vorschriften sinnvoll unterstützen können. Diese Mechanismen können, sofern sie robust sind und unabhängig überprüft werden, wertvolle Nachweise für Sorgfaltspflichten, Rückverfolgbarkeit und Risikominderungsbemühungen liefern. Ihre Rolle als Referenzrahmen sollte in den

Leitlinien ausdrücklich zum Ausdruck kommen und in der Vorphase jeder Untersuchung systematisch berücksichtigt werden.

Es muss klar definiert sein, wie lange die Unterlagen für Prüfungen sichergestellt und gespeichert werden. Darüber hinaus sollten die Einrichtung und **regelmäßige Aktualisierung der Datenbank** einem klar definierten Prozess folgen. Der Aktualisierungsprozess sollte auch Mechanismen umfassen, mit denen Produkte, Sektoren oder Länder aus der Datenbank entfernt werden können, wenn sich die Umstände wesentlich ändern. Die Gewährleistung, dass veraltete oder nicht mehr relevante Einträge umgehend entfernt werden, ist von entscheidender Bedeutung für die Aufrechterhaltung der Genauigkeit, Fairness und Glaubwürdigkeit des Systems sowie für die Vermeidung unnötiger Belastungen für die Wirtschaftsteilnehmer.

Die Kommission sollte zudem ein „once-only“-System entwickeln, in dem mehrere Akteure der gleichen Lieferkette nicht dieselben Unterlagen bzw. Nachweise erbringen müssen, um **Doppelbelastungen** zu vermeiden. Das „once-only“-Prinzip stellt sicher, dass Unternehmen dieselben Daten nur einmal an die Verwaltung übermitteln müssen und Behörden sie anschließend eigenständig wiederverwenden, um Bürokratie, Kosten und Wettbewerbsnachteile zu vermeiden. Nur wenn behördliche Erkenntnisse nicht ausreichen und ein konkreter Bezug zum geprüften Produkt besteht, sollte eine gezielte und eng begrenzte Anfrage an das betroffene Unternehmen erfolgen.

3. Welche Unterlagen und Beweise sollten Interessengruppen vorlegen, wenn sie Informationen über mutmaßliche Fälle von Zwangsarbeit einreichen?

Pauschale Vorwürfe gegen ganze Länder, Branchen oder Unternehmen ohne produktbezogene Konkretisierung sollten nicht ausreichen, um ein förmliches Verfahren einzuleiten. Ein solches Vorgehen könnte zu erheblicher Rechtsunsicherheit, überdurchschnittlich aufzuwendenden personellen Kapazitäten und potenziellen Marktverwerfungen führen.

Entscheidungen über die Einleitung oder den Abschluss von Untersuchungen sollten auf glaubwürdigen Beweisen aus mehreren Quellen beruhen und einem verhältnismäßigen und risikobasierten Ansatz folgen.

Die Kommission sollte weitere Auslegungshinweise zum Begriff „begründete Bedenken“ (EUFLR Art. 2 Abs.16) geben und die für die Einleitung einer Untersuchung gemäß Artikel 17 erforderliche Beweisschwelle präzisieren. Da es keine klaren und detaillierten Kriterien hinsichtlich der Qualität, Glaubwürdigkeit und Art der zur Erfüllung dieser Schwelle erforderlichen Belege gibt, besteht das erhebliche Risiko einer uneinheitlichen Anwendung durch die Mitgliedstaaten und/oder die Europäische Kommission. Solche Unstimmigkeiten könnten zu einer ungleichen Durchsetzung und Ungleichbehandlung von Wirtschaftsteilnehmern in der gesamten Union führen.

Untersuchungen sollten sich auf anerkannte Indikatoren für Zwangsarbeit stützen, wie sie beispielsweise von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) definiert wurden (z. B. Einschränkung der Bewegungsfreiheit, Einbehaltung von Reisepässen, Vermittlungsgebühren, Einbehaltung von Löhnen, etc.).

Die Leitlinien müssen hierbei klären, welche Quellen und Beweisarten angemessen sind, wie sie begründet und gewichtet werden. Hierfür braucht es Klarstellungen darüber, wie bspw. die Einbehaltung von Ausweispapieren, Schulden im Zusammenhang mit der Anwerbung, Einschränkungen der Bewegungsfreiheit sowie Einschüchterung/Nötigung nachgewiesen werden könnte.

Zentral sind Klarstellungen darüber, welche Arten von Dokumenten als glaubwürdige Beweisen gelten und welche Bestätigungsstandards angewandt werden. Hierzu gehört auch eine Definition für Qualitätskriterien von Dokumenten, Berichten und Audits. Weiterhin müssen Kriterien definiert sein, die die Beweiskraft von Untersuchungen, Kriterien für die Zuverlässigkeit, Transparenz und Methodik festlegen.

Weitere Nachweise könnten sein:

- gGenaue Identifizierung des Produkts und des/der Wirtschaftsakteurs: Wenn möglich, sollte eine eindeutige Identifizierung des betroffenen Produkts, des relevanten Wirtschaftsakteurs, Chargennummern und Daten (Produktions-/Versandzeiträume) vorliegen, damit Behörden und Betreiber die betreffenden Waren zurückverfolgen können.
- Der genaue Standort, die Produktionsstätte oder die betroffene Region sowie eine Beschreibung des mutmaßlichen Sachverhalts sollten angegeben werden. Die Informationen sollten die Behauptung mit identifizierbaren Standorten (Namen und Adressen von Fabriken, landwirtschaftlichen Betrieben/Plantagen, Arbeitsstätten) verknüpfen, einschließlich der relevanten juristischen Personen und (falls erforderlich) Subunternehmer oder Arbeitsvermittler, falls diese der Ursprung des mutmaßlichen Risikos sind.
- Informationen, die einen glaubwürdigen Zusammenhang zwischen dem betreffenden Standort und den auf dem EU-Markt in Verkehr gebrachten Produkten belegen.
- Datum/Daten und Umstände der Beobachtung
- Anzahl und Art der Zeugenaussagen oder Befragungen
- Stichproben-/Auswahlverfahren sowie zeitlich nachprüfbare Belege für unmittelbaren Produktbezug und produktspezifische Informationen
- Berichte mit offengelegter, klarer Methodik und überprüfbare Quellenangaben sowie Maßnahmen zur Bestätigung der Informationen und zur Verringerung von Verzerrungen
- Beweise, die mit den Indikatoren der ILO für Zwangsarbeit übereinstimmen, wie z. B. Nötigung, Einbehaltung von Löhnen und Zurückhalten von Ausweispapieren, illustriert mit fallspezifischen Beispielen und ausreichenden Kontextdetails, um Schweregrad, Verbreitung und Plausibilität zu beurteilen

- Offenlegung möglicher Einschränkungen/Unsicherheiten bei der Datenerhebung
- Benennung von Primär-/Sekundärquellen, Fundstellen, Online-Quellen sowie eine klare Trennung zwischen belegten Fakten und Einschätzungen

Die zuständigen Behörden müssen sicherstellen, dass die Schwelle für die erforderlichen Beweise zur Einleitung einer Untersuchung ausreichend ist. Hierzu gehört die klare Unterscheidung zwischen begründeten Bedenken und unbestätigten Vorwürfen.

4. Was sind Best Practices für die Durchführung von Sorgfaltsprüfungen im Zusammenhang mit Zwangsarbeit (einschl. der Ermittlung, Bewertung und Verhinderung der Risiken von Zwangsarbeit sowie der Beendigung von Zwangsarbeit) über Produktgruppen oder Wirtschaftssektoren hinweg?

Grundsätzlich sollten sich Best Practices an international anerkannten Standards orientieren, insbesondere an den Leitlinien der OECD sowie an den Kernarbeitsnormen der International Labour Organization (ILO).

Dabei sollten die Leitlinien auch klarstellen, dass Sorgfaltspflichten risikobasiert und verhältnismäßig auszugestalten sind und die tatsächlichen Einflussmöglichkeiten des jeweiligen Wirtschaftsteilnehmers berücksichtigen.

Nachfolgend einige bewährte Praktiken:

- Einhaltung der CSDDD-Anforderungen als zentralen gesetzlichen Rahmen;
- Entwicklung eines umfassenden Due-Diligence-Frameworks gemäß UN-Leitprinzipien, OECD-Richtlinien und EU-Richtlinie über Sorgfaltspflichten in Lieferketten (CSDDD) – einschließlich Monitoring, Wirksamkeitsprüfung (alle 5 Jahre in Kohärenz mit CSDDD), Anpassung bei Risikoveränderung;
- konkrete Anleitungen zum Umgang mit SIFL (State-inforced forced labour);
- Kenntnis der wichtigsten Lieferanten und Herkunftsregionen (Supply-Chain-Mapping);
- angemessene Abhilfemaßnahmen, um Verletzungen zu verhindern, zu beenden oder das Ausmaß zu vermindern;
- Lieferanten-orientierte Zusammenarbeit mit Schulungen und Sensibilisierungsmaßnahmen sowie klarer Erwartungskommunikation/klarem Dialog mit Geschäftspartnern;
- Beispiele für verhältnismäßige Präventionsmaßnahmen gemäß Risiko und Einfluss;
- Förderung multilateraler Ansätze und Zusammenarbeit mit Lieferkettenakteuren;
- Beispiele für den Umgang mit Kern-Anforderungen wie bspw. bei „wahrscheinlichen Verstößen“ oder „begründeter Besorgnis“;

- Erstellung von Richtlinien zu Schwellenwerten für eine Risikominderung;
- Bereitstellung von Verhaltenskodizes für Lieferanten samt geeigneter Präventionsstrategien;
- wirksame Beschwerdemechanismen: zugängliche und vertrauliche Meldekanäle, regelmäßige Wirksamkeitsprüfung (alle fünf Jahre im Einklang mit der CSDDD), Schutz von Hinweisgeber:innen;
- risikobasierter Ansatz als Kernelement, in dem Priorisierung nach Schweregrad und Eintrittswahrscheinlichkeit angewendet wird sowie Risikoanalysen und ein regelmäßiger Turnus der Risikoanalysen enthalten sind.

5. Welche bewährten Verfahren können zur Beseitigung von Zwangsarbeit und der durch einen Wirtschaftsteilnehmer verursachten Schäden eingesetzt werden?

Die Zwangsarbeitsverordnung sieht keine neuen Sorgfaltspflichten für Wirtschaftsakteure vor. Die regulatorischen Verpflichtungen dürfen nicht durch Leitlinien ausgeweitet werden. Die Sorgfaltspflicht für Unternehmen ist in der CSDDD geregelt, daher müssen in den Leitlinien enthaltene „bewährte Verfahren“ eindeutig als nicht verbindliche Empfehlungen gekennzeichnet werden. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen Sofortmaßnahmen und systemischen Maßnahmen zur Beseitigung von Zwangsarbeit.

In den Leitlinien der Kommission sollte dargestellt werden, dass an Abhilfemaßnahmen oft mehrere Akteure (Lieferanten, Subunternehmer, Personalvermittler) beteiligt sind, und es sollte den Betreibern ermöglicht werden, wirksam zu handeln, ohne unfairen Reputations- oder Rechtsrisiken ausgesetzt zu sein.

Abhilfemaßnahmen sollten mit international anerkannten Rahmenwerken in Einklang sein, die genau differenzieren, ob ein Unternehmen negative Auswirkungen verursacht, dazu beigetragen hat oder direkt damit in Verbindung steht. Der Umfang und die Form der Abhilfemaßnahmen sollten dem Grad der Beteiligung und der Nähe des Wirtschaftsteilnehmers zu dem Punkt in der Lieferkette entsprechen, an dem Zwangsarbeit stattgefunden haben könnte. Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass betroffene Personen Zugang zu angemessenen Entschädigungs- und Unterstützungsmaßnahmen erhalten.

Bewährte Verfahren sind:

- sofortige Risikoanalyse und Ursachenidentifikation
- konkreter Maßnahmenplan mit Zeitrahmen
- Zusammenarbeit mit lokalen Organisationen und Akteuren

- Unterstützung betroffener Arbeitnehmer:innen (z.B. Entschädigungs- oder Unterstützungsmaßnahmen, Gewährleistung der Sicherheit von Arbeitnehmer:innen – keine Entlassungen/Vergeltungsmaßnahmen)
- Anpassung von Einkaufspraktiken (Sensibilisierung, Strategien, Konsolidierung, usw.)
- Korrekturmaßnahmenpläne
- kontinuierliche Überwachung und dokumentierter Nachweis der Abhilfemaßnahmen
- opferorientierte Abhilfemaßnahmen
- Beendigung der Geschäftsbeziehung nur als Ultima Ratio

Grundsätzlich muss klar definiert werden, ob und wie folgende Verfahren konkret umgesetzt werden können:

- schnellstmöglicher Schutz der von Zwangsarbeit betroffenen Personen, insbesondere, wenn ihre Lage unmittelbar kritisch ist oder sie anhaltender Bedrohung ausgesetzt sind
- Zusammenarbeit mit Lieferanten statt sofortiger Beendigung
- zeitgebundene Abhilfe- und Verbesserungspläne
- Wiedergutmachung für Betroffene (z. B. Lohnnachzahlung)
- Einbindung lokaler Akteure und Gewerkschaften
- Brancheninitiativen zur gemeinsamen Erarbeitung von Lösungen

Als letztes Mittel, wenn andere Maßnahmen fehlschlagen oder die betroffenen Unternehmen keine Bereitschaft zur Zusammenarbeit zeigen, können Unternehmen die betroffenen Unternehmen von künftigen direkten oder indirekten Geschäften ausschließen. In einigen Fällen, beispielsweise bei staatlich verordneter Zwangsarbeit, sind Präventions- und Abhilfemaßnahmen möglicherweise nicht durchführbar. Für solche Situationen müssen alternative Lösungen entwickelt werden. Ein sofortiges und endgültiges Marktverbot ohne realistische Abhilfemöglichkeit kann unbeabsichtigte negative Folgen für Beschäftigte vor Ort haben. Die Leitlinien sollten daher klare Kriterien für Korrektur und gegebenenfalls Wiedereinfuhrmöglichkeiten vorsehen.

6. Welche ergänzenden Ressourcen (z. B. FAQs) wären neben den Leitlinien hilfreich, um die Verordnung zu verstehen und rechtssicher umzusetzen?

Damit Unternehmen die Anforderungen und Erwartungen der EUFLR erfüllen können, sowohl im Hinblick auf proaktive Sorgfaltspflichten als auch bei der Reaktion auf einen konkreten Verstoß oder eine Untersuchung, müssen viele der in der EUFLR genannten Konzepte sowie Prozesse genauer definiert und abgegrenzt sowie die Erwartungen an Unternehmen klarer formuliert werden.

Für nachfolgende Bereiche ist mehr Klarheit erforderlich:

- a) Klarstellungen dazu, wie ein „wahrscheinlicher Verstoß“ und eine „substantiierte Kenntnis“ im Sinne der Einleitung einer vorläufigen oder vollständigen Untersuchung genauer definiert wird.
- b) Bereitstellung von Informationen zu Schwellenwerten für die Feststellung, dass Risiken der Zwangsarbeit im Rahmen einer vorläufigen oder vollständigen Untersuchung gemindert, verhindert und/oder beseitigt wurden.
- c) Für Wirtschaftsakteure sollte die Kommission spezifische Leitlinien und Erwartungen zum Umgang mit systemisch-bedingter Zwangsarbeit bereitstellen.
- d) Es ist erforderlich, dass die Europäische Kommission gemeinsam mit den EU-Mitgliedstaaten Informationsveranstaltungen in Risikoländern organisiert, um über die Anwendung und Umsetzung der EUFLR zu informieren.
- e) Es muss sichergestellt werden, dass die zuständigen Behörden in den EU-Mitgliedstaaten realistisch einschätzen können, welchen Einfluss einzelne Unternehmen auf die Risiken staatlich verordneter Zwangsarbeit (SIFL) haben.
- f) Die Kommission kann Listen der betroffenen Unternehmen oder zugelassene Ressourcen zur Bewertung der mit Tier-1- und Tier-2-Lieferanten verbundenen SIFL-Risiken bereitstellen, um die Sorgfaltspflicht zu unterstützen.
- g) Es bedarf einer klaren Definition des Begriffs „Produkt“ im Sinne der Verordnung. Ohne eine genauere Definition könnte jedes der folgenden Beispiele als spezifisches „Produkt“ angesehen werden:
 - ein bestimmter Vertrag oder eine bestimmte Lieferung (z. B. „Herrenhemd Modell 5438, Vertragsnummer 321-7654-3 vom 31.01.2028“)
 - ein bestimmter Artikel oder ein bestimmtes Modell (z. B. „Herrenhemd Modell 5438“)
 - eine bestimmte Artikelklassifizierung (z. B. „Herrenhemden“)
 - eine breitere Produktkategorie (z. B. „Bekleidungstextilien“).
- h) Förderung von Multi-Stakeholder-Initiativen im Einklang mit der CSDDD und den Vorgaben des Wettbewerbsrechts.
- i) Es sollte klargestellt werden, welche Verpflichtungen an Unternehmen durch die EUFLR über die Erfüllung der CSDDD hinausgehen (bspw. als Gap-Analyse bzw. Gegenüberstellung aufgebaut).
- j) Klarstellung, dass Informationsanforderungen z.B. im Rahmen einer Voruntersuchung, jederzeit verweigert werden können, sollte zum Beispiel noch keine Voruntersuchung „an den Stellen der Lieferkette, die dem Bereich am nächsten liegen, in dem Zwangsarbeit stattfinden könnte“ (EUFLR, Artikel 14) stattgefunden haben.

- k) Klarstellung, welche Kriterien Art. 17 Abs. 4 erfüllen, sodass Unternehmen die Möglichkeit haben, die Untersuchung zu verweigern, sollten die Kriterien nicht eindeutig erfüllt sein. Grundsätzlich sollte bei den Wirtschaftakteuren möglichst kein zusätzlicher Aufwand entstehen, insofern nachgewiesen ist, dass diese ihre Sorgfaltspflichten angemessen wahrnehmen (auch über öffentlichen Angaben wie CSRD-Berichte etc.).
- l) praxisnahe FAQs mit Fallbeispielen
- m) Musterklauseln für Lieferantenverträge, die den Erwartungen der EUFLR entsprechen
- n) sektor- und länderspezifische Risikoprofile
- o) Entscheidungsbaum-Diagramme zur Veranschaulichung der Schritte bei der Bewertung von Nachweisen
- p) klare Abgrenzung zu anderen EU-Regimen (z. B. Batterieverordnung, CSDDD)
- q) Bereitstellung von Standardvorlagen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands und zur Verbesserung der Konsistenz, z. B.:
 - Vorlage für Antworten in der Vorphase,
 - Vorlage für die Abbildung der Lieferkette (einschließlich Subunternehmer und Arbeitsvermittler, sofern relevant).
 - Veranschaulichende Beispiele für akzeptable vs. unzureichende Nachweise mit Erläuterung der Gründe (z. B. Spezifitätsgrad, Überprüfbarkeit, Verbindung zu Chargen und Standorten, Zuverlässigkeit der Methodik...).
 - Branchen-/Rohstoff-Benchmarks
 - Leitlinien für die Interaktion mit dem Zoll: einschließlich der Behandlung von Transitwaren, bereits importierten Beständen, Rücksendungen und Optionen/Anforderungen in Bezug auf Rücknahme, Umleitung, Vernichtung oder andere Entsorgungsmaßnahmen, mit klaren Verfahrensschritten

7. Welche Art von Schulungen oder Unterstützung beim Kapazitätsaufbau wäre, für Wirtschaftsteilnehmer am nützlichsten, um ihnen die Einhaltung der Verordnung zu erleichtern?

Es ist wichtig, dass Schulungsmaterialien und -formate auf die verschiedenen Interessengruppen zugeschnitten sind, sowohl auf Wirtschaftsteilnehmer, die in den Anwendungsbereich der EUFLR fallen, als auch für die Art und Weise, wie Wirtschaftsteilnehmer mit anderen Teilnehmern der Lieferkette umgehen, die nicht direkt in den Anwendungsbereich der EUFLR fallen.

Die Materialien sollten auch die unterschiedliche Nähe zum Risiko von Zwangsarbeit sowie unterschiedliche Ressourcen und Einflussmöglichkeiten berücksichtigen, um sicherzustellen, dass die empfohlenen Maßnahmen angemessen ausgerichtet sind.

Wenn bereits Schulungsmaterialien zu relevanten Themen für relevante Interessengruppen vorhanden sind, sollten diese nach Möglichkeit genutzt werden.

Risiken staatlich verordneter Zwangsarbeit (SIFL) können nur auf EU- und nationaler Regierungsebene durch bilaterale Gespräche mit den betroffenen Ländern angegangen werden. Die Europäische Kommission sollte daher spezifische Leitlinien bereitstellen zu den Erwartungen an Unternehmen in Lieferketten, die von SIFL betroffen sind. Auch außerhalb von SIFL können Prävention und Abhilfe für einzelne Wirtschaftsteilnehmer je nach dem allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Kontext äußerst schwierig sein.

Weiterhin sind zu empfehlen:

- Frei verfügbare, leicht verständliche und zielgruppenspezifische Schulungen für verschiedene Stakeholder (vorgelagerte Lieferanten, Produzenten und Hersteller), übersetzt in relevante Sprachen (Webinare, E-Learning, Leitfäden)
- Info-Hub (online) mit zugelassenen Informationsquellen für Unternehmen, die auf dem EU-Markt tätig sind, zur Durchführung von Sorgfaltsprüfungen im Bereich der Menschenrechte und zur Verhinderung von Zwangsarbeit, mit Schwerpunkt auf verantwortungsbewusster Beschaffung
- Trainings für Handelsunternehmen, Produzenten und Hersteller, inkl. „Train-the-Trainer“-Konzepte
- Integration von Unterstützungsmaßnahmen in Handels- und Kooperationsabkommen mit Drittländern siehe Beispiel „Ship-to-Shore-Rights-Programme“), um die notwendigen systemischen Veränderungen zu erleichtern
- Verantwortung der EU-Mitgliedstaaten zur Schaffung und Durchsetzung wirksamer Rechtsrahmen, damit systemische Risiken von Zwangsarbeit auf den heimischen Märkten verhindert werden.
- Offener und zielgerichteter (persönlicher) Austausch mit zuständigen Behörden
- Digitale Tools (z.B. Self-Assessment-Module, Risikoindikator-Datenbanken)
- IT-Leitfäden für Schnittstellen zum Marktüberwachungssystem

III. Weitere Anforderungen für die Ausgestaltung der EUFLR-Leitlinien

Die EUFLR darf keine unbeabsichtigten wirtschaftlichen Kollateralschäden für die europäische Wirtschaft und Konsument:innen herbeiführen. **Unverhältnismäßige wirtschaftliche Schäden durch Rückrufe** und Produktverbote dürfen erst bei eindeutig bewiesenen Verstößen erfolgen – nicht aufgrund von Indizien oder eingeschränkter Datenverfügbarkeit, denn diese können existenzgefährdend wirken.

Die EUFLR muss so ausgestaltet sein, dass Maßnahmen gezielt, verhältnismäßig und vorhersehbar bleiben.

Der **Umgang mit Meldungen Dritter muss abgesichert werden**: Unternehmen können in Ermittlungen geraten, ohne dass es tatsächliche Verstöße gibt. Reputationsschäden entstehen noch bevor die Behörde eine Bewertung abgeschlossen hat. Aktivistische Kampagnen könnten systematische Beschwerdewellen auslösen. Es braucht Mechanismen gegen missbräuchliche, politisch motivierte oder unsubstantiierte Hinweise, um Überlastung der Behörden und ungerechtfertigten Druck auf Unternehmen zu vermeiden. Vor einer Voruntersuchung und formalen Ermittlung muss eine sorgfältige Prüfung von Qualität, Glaubwürdigkeit und Objektivität der Meldung erfolgen, bevor eine Offenlegung von Geschäftsdaten erfolgt.

Retailer können häufig nicht alle Daten beschaffen – insbesondere bei Herstellern außerhalb der EU oder in geopolitisch sensiblen Regionen. Die regulatorische Logik darf nicht dazu führen, dass **Unternehmen praktisch die Beweislast für das Nicht-Vorliegen von Zwangsarbeit** tragen. Es müssen Safe-Harbour-Mechanismen geschaffen werden für Fälle, in denen Unternehmen nachweislich versucht haben, Informationen zu beschaffen, diese aber objektiv nicht verfügbar waren. Die EUFLR-Leitlinien sollten klarstellen, dass Unternehmen ihre Kooperationspflicht (EUFLR, Art. 17) erfüllt haben und rechtskonform agieren, wenn sie nachweislich versucht haben Informationen zu beschaffen. Zur Beschaffung von Daten sollten **Standardfristen von mindestens 90 Arbeitstagen** gelten und eine automatische Fristverlängerung vorgesehen sein, wenn Zulieferer nicht reagieren.

Die zuständigen Kontrollbehörden müssen sicherstellen, dass Daten vor zunehmenden Cyberangriffen geschützt sind und vertraulich behandelt werden. Der **Schutz sensibler Geschäftsgeheimnisse muss gewährleistet** sein, denn es entstehen erhebliche Risiken, wenn hochsensible strategische Informationen in übergreifenden europäischen Behördennetzwerken zirkulieren. Datenschutz- und Geheimhaltungsschranken müssen verschärft werden, um Wettbewerbsrisiken und potenzielle Datenlecks auszuschließen. Daher sollten auch nur strikt notwendige Informationen verwendet werden – und zwar nicht für die gesamte Lieferkette, sondern nur jene aus dem betroffenen Teilbereich unter Ausschluss nicht betroffener Lieferkettenakteure.

Die derzeitige Struktur verteilt Kompetenzen zwischen EU-Kommission und Mitgliedstaaten, die über ICSMS kommunizieren müssen. Dies kann zu einem **Flickenteppich und unterschiedlichen Umsetzung in Mitgliedstaaten** führen, zu fragmentierten Prüfverfahren, uneinheitlichen Anforderungen sowie Rechtsunsicherheit für europaweit tätige Handelsunternehmen. Es braucht harmonisierte Kriterien, einheitliche Prüfschemata und klare Leitlinien. Nationale Abweichungen würden die Wirkung der Regulierung verwässern und gleichzeitig administrative Kosten vervielfachen.

Handelsunternehmen haben bei Fremddemarken keine operative Kontrolle über Rohstoffgewinnung oder vorgelagerte Produktionsschritte, es bedarf daher einer **eindeutigen Differenzierung zwischen Herstellern und Händlern**, um eine Haftung im Einflussbereich sicherzustellen.

Die FLR muss **mit der EU-Lieferkettenrichtlinie CSDDD und anderen EU-Gesetzen harmonisiert** werden. Eine regulatorische Mehrfachbelastung von Unternehmen ist dringend zu vermeiden. Die CSDDD sollte dabei als übergeordneter Menschenrechtsrahmen fungieren und festlegen, wie Unternehmen proaktiv Risiken vorbeugen und reaktiv bei Feststellungen handeln können.

Leitlinien müssen stark **zwischen privatwirtschaftlicher Verantwortung und systemisch-politischen Ursachen** (State-Imposed Forced Labour, SIFL) differenzieren, um Unternehmen in Fällen zu entlasten, in denen sie faktisch keinen Einfluss haben. Unternehmen benötigen Leitlinien dazu, wie sie in Fällen, in denen Zwangsarbeit festgestellt und Abhilfemaßnahmen ergriffen werden müssen, die Verantwortung verwalten und aufteilen sollen. Zwar sollte man die Einflussmöglichkeiten globaler Marken berücksichtigen, doch sollte die Verantwortung in erster Linie bei der Organisation liegen, in der Zwangsarbeit festgestellt wurde. Sobald Zwangsarbeit festgestellt wurde, sollten die Abhilfemaßnahmen und die Kosten dafür weiterhin in der Verantwortung der Verursacher liegen.

Darüber hinaus sind Maßnahmen im Bereich der Ausbildung und der internationalen Zusammenarbeit unerlässlich, um Zwangsarbeit außerhalb der Grenzen der Europäischen Union wirksam aufzudecken. Die Europäische Kommission sollte ihre **bestehenden Kanäle für internationale Zusammenarbeit in vollem Umfang nutzen**, um das Bewusstsein zu schärfen, das Verständnis zu stärken und die Erkennung solcher Situationen außerhalb der EU zu verbessern, vor allem bei kleinen und mittleren Unternehmen.