

## Verordnungsvorschlag über ein Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Erzeugnissen auf dem Unionsmarkt (KOM (2022) 453)

### Hintergrund

- Im Herbst 2022 hat die Europäische Kommission einen **Verordnungsentwurf zu Zwangsarbeitsprodukten** („*Regulation on prohibiting products made with forced labour*“) mit dem wichtigen **Ziel der Wahrung der Menschenrechte** vorgelegt. Als Verordnung würde dieser Rechtstext ohne gesondertes nationales Umsetzungsgesetz unmittelbar in den Mitgliedstaaten wirken, was **Einheitlichkeit** auf dem Binnenmarkt fördert.
- Ziel ist es, betroffene **Produkte** beim Nachweis von **Zwangsarbeit** innerhalb einer Wertschöpfungskette **aus dem Binnenmarkt zu entfernen und zu vernichten**.
- Dabei ist der Verordnungsentwurf im **Zusammenspiel** mit den bereits bestehenden und in Planung befindlichen **EU-Rechtsinstrumenten** im Bereich der Nachhaltigkeit und der Menschenrechte zu betrachten und zu bewerten.
- Im Unterschied zum EU-Lieferkettengesetz (CS3D) und der Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen (CSRD) **adressiert** die Kommission in ihrer Verordnung zu Zwangsarbeitsprodukten in erster Linie **mitgliedstaatliche Behörden** (u.a. bzgl. der Ermittlung und Kontrolle von Produkten in Bezug auf Zwangsarbeit).
- Unternehmen** sind jedoch **mittelbar** durch **Informationsobliegenheiten**, den Hinweis auf entsprechende Sorgfaltspflichten und ggf. durch **wirtschaftliche Verluste bzw. drohende Strafen** stark betroffen.

### Überblick - Mechanismus des Verbotsverfahrens von Zwangsarbeitsprodukten



## Problem / Bewertung

- Die Vielzahl der EU-Rechtsvorschriften im Bereich der Nachhaltigkeit und von Menschenrechten führt zu **Überlappungen und Überschneidungen**. Insbesondere bei Unternehmen, die in mehreren Mitgliedstaaten aktiv sind, führt das zu **regulatorischen Mehrfachbelastungen**. Da ein Sachverhalt geregelt wird, der auch in anderen Gesetzgebungsakten bereits adressiert wird, wird die mit der Ausgestaltung als Verordnung bezweckte **Einheitlichkeit auf dem Binnenmarkt** daher nur teilweise erreicht.
- Auch wenn die Behörden die direkten Adressaten sind, ergeben sich in der Folge hohe **wirtschaftliche und praktische Risiken für Unternehmen**, z.B. bei der Verweigerung der Freigabe von Waren oder der Umsetzung eines Verkehrs- und Exportverbots (**Problem**: Größe des Binnenmarkts, potenzielle Verteilungsbreite von Produkten).
- **An die Beweisführung der Behörden**, ob Zwangsarbeit tatsächlich vorliegt, werden nur **geringe Prüfanforderungen** gestellt. Die **Unternehmen** aber haben die potenziell **weitreichenden Konsequenzen** der Einstufung als Zwangsarbeit allein zu tragen, auch wenn sie nicht in der Verantwortung für die (unterstellte) Zwangsarbeit stehen.
- Zudem ist das Verhältnis zwischen den **Fristen unausgewogen**: Unternehmen müssen innerhalb von 15 Tagen (= kurze Frist, insb. bei Vielzahl von Produkten) alle „**relevanten**“ Dokumente (**Problem**: Interpretationsspielraum und Ungewissheit, welche Informationen relevant sind) einreichen, wohingegen die zuständige Behörde bei ihrer Entscheidungsfindung keiner Frist unterliegt; eine behördliche **Höchstbearbeitungsdauer** ist **nicht** normiert.
- Das **Vernichten von funktionstüchtigen Produkten** (s. Art. 6 Abs. 4 (c): „*dispose of*“) als ausschließliche Maßnahme schießt über das Ziel hinaus und ist nicht verhältnismäßig. Damit begibt sich die Kommission in **Widerspruch** zu ihren eigenen **Nachhaltigkeitszielen**: Ein ganzes Produkt zu zerstören, wenn nur ein kleiner Teil davon in Zwangsarbeit hergestellt wurde, widerstrebt den Prinzipien von Langlebigkeit und Umweltschutz. Auch wären andere Sanktionen (z.B. Bußgelder) aus **Praktikabilitätsgründen** (insb. nach der Wareneinfuhr) vorzuziehen.
- Die Kommission soll spätestens **18 Monate nach Inkrafttreten** der Verordnung **Leitlinien** veröffentlichen (Art. 23). Sofern darin Hinweise auf einzuhaltende Sorgfaltspflichten, Risikofaktoren und verlässliche Informationsquellen enthalten sind, wäre das eine hilfreiche Unterstützung. Kritisch ist jedoch der **späte Zeitpunkt**.
- Der Verordnungsentwurf enthält eine Vielzahl von **unbestimmten Rechtsbegriffen** und führt daher zu **Rechtunsicherheit**. Insbesondere mit Blick auf die anderen artverwandten EU-Rechtsvorschriften kann eine **einheitliche Auslegung** so **nicht** gewährleistet werden. Einige Beispiele sind:
  - **Art 2 (d, e)**: Bei „**Inverkehrbringen**“ („*placing on the market*“), „**Bereitstellung**“ („*making available on the market*“) auf oder „**Ausfuhr**“ aus dem Unionsmarkt von Produkten handelt es sich um **sehr weit** gefasste Begriffe. Die Bereitstellung auf dem Markt erfasst beispielsweise bereits ein Verkaufsangebot an Nutzer auf dem Binnenmarkt.
  - **Art 2 (f, g)**: „**In Zwangsarbeit hergestelltes Produkt**“ inkludiert Food- wie Non-Food-Produkte, ohne im Einzelnen einzugrenzen, welche Produkte umfasst sein sollen. Eine Definition (ggf. mit jeweiliger Risikoeinstufung) wäre wünschenswert. Zudem wird bei der Rechtsfolge **nicht** zwischen kleinen Einzelteilen und dem Gesamtprodukt **unterschieden**.
  - **Art 2 (h)**: Der weitreichende Begriff „**Wirtschaftsakteur**“ („*economic operators*“) ist innerhalb bestehender EU-Gesetze nicht geläufig. In Ermangelung von Schwellenwerten sind zudem **auch KMUs** umfasst. Eine konkrete Berücksichtigung der Größe und wirtschaftlichen Ressourcen der Wirtschaftsakteure fehlt.
  - **Art 2 (n)**: Es reicht bereits ein „**begründeter Verdacht**“ („*substantiated concern*“) für das Einleiten einer Voruntersuchung. Dieser Begriff ist unbestimmt und enthält lediglich **geringe Anforderungen an die Beweisführung** der Behörde.
  - **Art 2 (o), Art. 4 (1)**: Die „**zuständigen Behörden**“ („*competent authorities*“) sollen mit den „**Zollbehörden**“ („*customs authorities*“), die bei der praktischen Umsetzung der Entscheidungen zu **Kontrollen** verpflichtet sind, zusammenarbeiten. Es ist noch unklar, um **welche Behörden** es sich dabei in Deutschland handeln soll. Das Tätigwerden von zwei Behörden innerhalb eines Warenstroms, Kontrollen zum Zeitpunkt der Ein- oder Ausfuhr, sowie ggf. **Prüfungszeiträume von mehreren Tagen** sind unpraktikabel. Es besteht das Risiko der **Verstopfung von Warenströmen**.
  - **Art. 4 (2), Art. 5 (3a)**: Die Behörden sollen sich auf Wirtschaftsakteure konzentrieren, die „**dem Bereich am nächsten liegen, in dem es zu Zwangsarbeit kommen könnte**“ („*as close as possible*“). Diese vage Formulierung könnte zu unterschiedlichen Maßnahmen der Behörden in den einzelnen Mitgliedstaaten führen.
  - **Art. 6 (6) und Art. 14 (1)**: Die genaue Bedeutung sowie die Auswirkungen dieser beiden Artikel sind noch **unklar** und bedürfen weiterer **Spezifizierung**, v.a. mit Blick auf die Begriffe mit „**derselben Identifizierung**“ („*same identification*“) und „**derselben Lieferkette**“ („*same supply chain*“).

## Position / Forderungen

---

- Einzelhandelsunternehmen benötigen einen **ganzheitlichen Ansatz** bzgl. der im Rahmen von Nachhaltigkeit und Menschenrechten **zu erfüllenden Sorgfaltspflichten** (d.h. klar definierte und realistische Verpflichtungen) auf dem Binnenmarkt. Die Kommission sollte abgestimmt vorgehen und Unstimmigkeiten vermeiden (v.a. bzgl. des EU-Lieferkettengesetzes), um den **Verwaltungsaufwand für die Unternehmen überschaubar** zu halten.
- Das Zurückhalten von Waren durch den Zoll bzw. in Häfen darf dem Erfordernis einer kontinuierlichen **Produkt- und Lebensmittelversorgungssicherheit** auf dem Binnenmarkt nicht entgegenstehen.
- Im **Anwendungsbereich** der Verordnung sollten **Schwellenwerte** ergänzt werden, die Unternehmen nach ihrer Leistungsfähigkeit kategorisieren, um v.a. KMUs vor Überforderung durch staatliche Maßnahmen zu schützen.
- Für die Entscheidungsfindung der Behörde sollten die **Anforderungen an die Beweisführung** im Sinne der Rechtsstaatlichkeit verschärft und eine **Verlagerung der Beweislast auf die Unternehmen** im weiteren Gesetzgebungsverfahren vermieden werden. Die Voruntersuchungen der Behörden sollten sich auf Hochrisikoprodukte konzentrieren.
- Zudem bedarf es einer **weiteren behördlichen Kontrollinstanz** und der Möglichkeit einer **gerichtlichen Überprüfung**. Unternehmen sollten befähigt werden, behördliche Entscheidungen ohne Vorlage von neuen Informationen vollumfänglich gerichtlich überprüfen zu lassen.
- Um für die Unternehmen **Planbarkeit und Rechtssicherheit** zu gewährleisten, werden bzgl. der Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen dringend **weitere Definitionen und Klarstellungen** benötigt. Insbesondere sollte – ggf. in einem Annex – Klarheit darüber geschaffen werden, **welche Dokumente und Nachweise** die Unternehmen im Rahmen ihrer Informationsobliegenheit einreichen müssen. Zudem sollten die **Leitlinien** bereits **vor Inkrafttreten** der Verordnung veröffentlicht werden.
- Beim Heranziehen einer externen **Datenbank** ist stets auf **Transparenz** bzgl. der Auswahl und Werkzeuge beim Ermitteln eines potenziellen Zwangsarbeitsrisikos zu achten.