

Berlin, 11. Oktober 2023

Deutsche Industrie- und Handelskammer

Vorschlag für eine Verordnung über ein Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten auf dem Unionsmarkt vom 14. September 2022 (KOM(2022) 453) und den Draft Report des Europäischen Parlamentes vom 28. April 2023 sowie vom 9. und 15. Juni (2022/0269(COD)).

In der Strategie „Decent Work Worldwide“ aus dem Frühjahr 2022 bekräftigt die Europäische Kommission den Einsatz der EU für menschenwürdige Arbeit – sowohl in der EU als auch auf globaler Ebene. Im Mittelpunkt der Bemühungen steht die Beseitigung von Kinder- und Zwangsarbeit. Im Rahmen dessen hat die Europäische Kommission im September 2022 einen Vorschlag für eine Verordnung zum Verbot von Produkten aus Zwangsarbeit veröffentlicht. Das Ziel dieses Vorschlags ist es, das Inverkehrbringen, die Bereitstellung auf dem EU-Markt sowie die Ausfuhr von Produkten, die mithilfe von Zwangsarbeit hergestellt wurden, innerhalb der EU zu untersagen. Dieses Verbot soll gleichermaßen für Produkte gelten, die im Inland hergestellt werden, als auch für eingeführte Produkte.

Das Europäische Parlament und der Europäische Rat erarbeiten derzeit ihre Positionen. Im Europäischen Parlament teilen sich der Ausschuss für internationalen Handel (INTA) und der Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO) die Federführung zu diesem Vorschlag. Die beiden Ko-Berichtersteller haben ihren Berichtsentwurf am 28. April 2023 veröffentlicht. Die Schatten-Berichtersteller haben ihre Amendments am 9. und 15. Juni veröffentlicht.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Grundlage dieser Stellungnahme sind die der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs, von Unternehmen sowie die wirtschaftspolitischen Positionen der DIHK. Sollte die DIHK weitere in dieser Stellungnahme noch nicht berücksichtigte relevante Äußerungen zugehen, wird diese Stellungnahme entsprechend ergänzt.

A. Das Wichtigste in Kürze

- DIHK unterstützt das Ziel: Die gewerbliche Wirtschaft unterstützt nachdrücklich das Bestreben der Europäischen Kommission, Zwangsarbeit in Lieferketten zu beseitigen. Als Organisation fördern wir verantwortungsvolles Unternehmertum nach dem Leitbild der Ehrbaren Kaufleute. In ihrer Geschäftstätigkeit wenden deutsche Unternehmen im Ausland in der Regel höhere Standards als die lokalen Mindeststandards an und können so zu einer kontinuierlichen Verbesserung beitragen.
- Unternehmerische Kontrollmöglichkeiten überschätzt: Die tatsächlichen Möglichkeiten der Einflussnahme von Unternehmen auf die Zulieferkette variieren stark, je nach Unternehmensgröße, -struktur und Marktposition. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen haben oft nur begrenzten Einfluss und geringe Kontrollmöglichkeiten bei der Einhaltung der Standards vor Ort. Dies sollte in der Verordnung reflektiert sein.
- Kompatibilität mit anderen Nachhaltigkeitsregularien erforderlich: Unternehmen müssen sich an eine Vielzahl von Sorgfalts- und Dokumentationspflichten halten. Es muss eine Harmonisierung dieser Pflichten stattfinden, um unnötigen Mehraufwand zu vermeiden und den Unternehmen die Implementierung von Compliance-Maßnahmen zu erleichtern. So sollten z.B. Unternehmen, die ihren Verpflichtungen aus der Richtlinie über Sorgfaltspflichten nachkommen, grundsätzlich davon ausgehen dürfen, dass die ihnen vorliegenden Nachweise von den Behörden bei Untersuchungen nach dieser Verordnung ausreichen. Dies sollte Kongruenz zur Due Diligence Gesetzgebung herstellen. Insbesondere sollten technische Lösungen einheitliche und interoperable Systeme für alle relevanten Berichtspflichten abdecken.
- Beweislast obliegt den Behörden: Die gewerbliche Wirtschaft unterstützt den grundlegenden Ansatz der Verordnung, dass Mitgliedsstaaten und ihre Behörden zur Überwachung und Einhaltung von Menschenrechten und somit auch der Verhinderung von Zwangsarbeit verpflichtet sind. Eine Beweislastumkehr – also Verpflichtungen der Unternehmen zum Beweis des Nicht-Vorliegens von Zwangsarbeit sollte in allen Fällen vermieden werden.
- Harmonisierung in der Umsetzung: Die Mitgliedstaaten müssen die Verordnung harmonisiert umsetzen. Sowohl Voruntersuchung, Untersuchung mit der Anwendung des risikobasierten Ansatzes als auch zu verhängende Sanktionen sollten EU-weit einheitlich umgesetzt werden. Nur so kann ein europäisches Level Playing Field, das Rechtssicherheit für Unternehmen bietet, erreicht werden.
- Erschwerte Diversifizierung: Zunehmend beeinflussen Gesetze und Vorschriften zu Umwelt- und Sozialstandards, wie und wo Unternehmen ihre Lieferketten aufbauen können. Geplante Vorgaben aus dem vorliegenden Verordnungsentwurf bedeuten eine weitere Zunahme solcher Vorschriften. Die politische Einflussnahme auf Lieferketten kann durch die entstehenden Berichtspflichten zu höheren Kosten und einem erhöhten Planungsaufwand bei den Unternehmen führen und damit der notwendigen Diversifizierung von Lieferketten im Wege stehen.

B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Die deutsche gewerbliche Wirtschaft unterstützt nachdrücklich das Bestreben der Europäischen Kommission, Zwangsarbeit in Lieferketten zu beseitigen. Als Organisation fördert die DIHK verantwortungsvolles Unternehmertum nach dem Leitbild der Ehrbaren Kaufleute. Für deutsche Unternehmen ist die Achtung der Menschenrechte ein wichtiges Anliegen. In ihrer Geschäftstätigkeit wenden deutsche Unternehmen im Ausland in der Regel höhere Standards als die lokalen Mindeststandards an und können so zu einer kontinuierlichen Verbesserung der Sozialstandards beitragen.

Der Entwurf adressiert zwar in erster Linie mitgliedstaatliche Behörden, Unternehmen sind jedoch mittelbar durch Informationspflichten und ggf. durch wirtschaftliche Verluste und drohende Strafen zum Teil sogar erheblich betroffen. Der Verordnungsentwurf soll nationale Behörden ermächtigen, in Zwangsarbeit hergestellte Produkte nach einer Untersuchung vom EU-Markt zu nehmen. Betroffene Produkte können sowohl beim Import als auch beim Export an den EU-Außengrenzen identifiziert und gestoppt werden. Befindet sich das Produkt bereits auf dem Markt, muss es das betreffende Unternehmen vom Markt nehmen und verwerten. Die Konsequenzen eines potentiellen Verbotes sind mit der vorgesehenen Marktentnahme und der Vernichtung bestimmter Produkte auf dem gesamten Binnenmarkt mitsamt seiner potenziellen Verteilungsbreite weitreichend und die drohenden wirtschaftlichen Verluste erheblich.

Der vorliegende Verordnungsentwurf ist nur eine von vielen geplanten und bereits geltenden Gesetzesinitiativen im Bereich Sorgfaltspflichten. Zunehmend beeinflussen Handelshemmnisse sowie Gesetze und Vorschriften zu Umwelt- und Sozialstandards, wie und wo Unternehmen ihre Lieferketten aufbauen können. Die politische Einflussnahme auf Lieferketten kann durch die entstehenden Berichtspflichten zu höheren Kosten und einem erhöhten Planungsaufwand bei den Unternehmen führen und damit der notwendigen Diversifizierung von Lieferketten im Wege stehen. Wie aus der Umfrage der DIHK unter 5.100 Mitgliedsunternehmen der deutschen Auslandshandelskammern (AHKs) im Frühjahr 2023 hervorgeht, beurteilen zwei von fünf Unternehmen (40 Prozent) die Zunahme von politischem Einfluss auf Lieferketten als eine der größten Herausforderungen in ihren internationalen Geschäften. Eine Sonderauswertung der aktuellen "Going International"-Umfrage der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) unter rund 2.400 international aktiven Unternehmen in Deutschland zeigt, dass Betriebe aller Größenklassen in der Überprüfung der Lieferanten und des Engagements in bestimmten Ländern und Regionen eine Herausforderung sehen. Knapp ein Viertel der großen Unternehmen denkt aufgrund der Pflichten aus dem deutschen Lieferkettensorgfaltspflichten-gesetz sogar über Rückzug und den Abbruch von Handelsbeziehungen nach – was die Diversifizierung der Lieferketten zusätzlich erschwert.

C. Allgemeine Einführung - Allgemeiner Teil

Ein wirksames Verbot von Produkten aus Zwangsarbeit erfordert Praxistauglichkeit, Rechtssicherheit und Verhältnismäßigkeit. Aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft werden diese Prinzipien im vorliegenden Verordnungsentwurf nicht durchgehend gewahrt.



Verhältnismäßigkeit:

- Kongruenz zu Due Diligence-Gesetzgebung sicherstellen
- Beweislast bei Behörden belassen



Praxistauglichkeit:

- Angemessene Fristen definieren
- Frühzeitige Unterstützungsmaßnahmen bieten



Rechtssicherheit:

- Definitionen enger fassen
- Level Playing Field sicherstellen
- Verordnung frühzeitig evaluieren

Im Folgenden werden Details erläutert.

D. Details - Besonderer Teil

Zu weit gefasste Definitionen (Art. 2)

Die gewerbliche Wirtschaft unterstützt, dass sich der Verordnungsentwurf an international anerkannten Normen und Standards orientiert. Allerdings sind einige der Definitionen unklar oder zu weit gefasst.

Als „Produkt“ (Art. 2 (f)) werden „alle Produkte mit Geldwert unabhängig von Art der Erzeugung sowie in sämtlichen Verarbeitungsstufen“ definiert. Diese Definition erfasst auch Einzelteile von Produkten und Gesamtprodukte gleichermaßen. Aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft sollten Schwellenwerte eingeführt werden, damit beispielsweise ein Auto nicht aufgrund einer Schraube, die im Verdacht steht, durch Zwangsarbeit produziert worden zu sein, vom Markt genommen werden muss.

Der Verordnungsentwurf sieht als Anwendungsgebiet Gewinnung, Ernte, Erzeugung und Herstellung vor. Trotz dieser klaren Definition wird im Entwurfstext dann von Wertschöpfungskette, Lieferkette und „in ihren Geschäftstätigkeiten“ gesprochen. Hier bedarf es aus Sicht der deutschen Wirtschaft einer Einheitlichkeit und deutlicher Definitionen. Aktuelle Vorschläge aus dem Europäischen Parlament, den Anwendungsbereich um Verpackung, Transport, Vertrieb und

Lagerung auszuweiten, sind aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft kritisch zu beurteilen, da die betroffenen Unternehmen in diesen Bereichen wenig Einfluss auf zum Teil weit entfernte Lieferketten haben. Hier werden die unternehmerischen Kontrollmöglichkeiten überschätzt.

Der Begriff des Wirtschaftsakteurs, auf den sich die Verordnung bezieht, ist sehr weit gefasst. Alle Wirtschaftsakteure auf dem europäischen Binnenmarkt werden gleichermaßen erfasst, d.h. auch KMUs (Art. 2 (h)). Zwar wird ein risikobasierter Ansatz verfolgt, der besagt, dass sich auf Wirtschaftsakteure, „die dem Bereich am nächsten liegen, in dem es zu Zwangsarbeit kommen könnte“ fokussiert wird und dass bei der Untersuchung Größe und Ressourcen der Wirtschaftsakteure berücksichtigt werden (Art. 4, Abs 2). Allerdings liegt in der Verordnung keine konkrete/zahlenmäßige Berücksichtigung der Größe und wirtschaftlichen Ressourcen vor. Aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft ist es elementar, dass dieser risikobasierte Ansatz und auch die Behandlung von KMU – unter Berücksichtigung von Größe und Ressourcen – EU-weit harmonisiert umgesetzt werden.

Bei den Definitionen von „Inverkehrbringen“ (Art. 2 (e)) und „Bereitstellung auf dem Markt“ (Art. 2 (d)) muss für Wirtschaftsakteure klar verständlich sein, welche Rolle sie im Rahmen des Verordnungsentwurfs spielen und welche Verantwortung sich daraus ergibt. Die Definitionen können sich z.B. sowohl auf den Exporteur als auch auf dem Importeur beziehen, wodurch es zu einer Doppelung der Verantwortung käme. Des Weiteren umfassen die Definitionen eine Vielzahl unternehmerischer Aktivitäten. So wären in den vorliegenden Definitionen bereits Verkaufsangebote an Nutzer auf dem Binnenmarkt erfasst, unabhängig davon, ob es später zu einem Kaufabschluss/Warenverkehr kommt oder nicht. Entscheidend sollte der praktische Warenverkehr sein. Aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft sollten diese Aspekte eingegrenzt und präzisiert werden. Zum besseren Verständnis sollte beispielsweise die Datenbank (Art. 11) auch dazu dienen, Beispiele für Rolle und Verantwortung der Wirtschaftsakteure zu liefern.

Verbotstatbestand muss WTO konform sein (Art. 3)

Als Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO) hat sich die Union verpflichtet, ein regelbasiertes, offenes, multilaterales Handelssystem im Rahmen der WTO zu fördern. Die gewerbliche Wirtschaft weist darauf hin, dass alle von der Union eingeführten Maßnahmen, die sich auf den Handel auswirken, mit der WTO vereinbar sein müssen. Außerdem sollten alle von der Union eingeführten Maßnahmen, die den Handel beeinträchtigen, die mögliche Reaktion der Handelspartner der Union berücksichtigen und sicherstellen, dass die Durchsetzung der Maßnahme nicht als einseitige protektionistische Maßnahme wahrgenommen wird. Angesichts des erhöhten Ambitionsniveaus der EU bei Nachhaltigkeitsfragen sollte die EU diese Themen viel stärker international vorantreiben. Einheitliche Regelungen auf WTO-Ebene oder durch plurilaterale Abkommen wären für die globale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft von Bedeutung.

Gefahr regulatorischer Mehrfachbelastung vermeiden – vor allem für KMU

Unternehmen sehen sich nicht nur mit der vorliegenden Gesetzesinitiative im Bereich Sorgfaltspflichten konfrontiert, sondern müssen sich an eine Vielzahl von Sorgfaltspflichten halten (z.B. EU Directive on Corporate Sustainability Due Diligence (CSDDD), EU Regulation on Deforestation-free Products und EU Directive on Corporate Sustainability Reporting (CSRD), Conflict Minerals regulation). Aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft muss eine Harmonisierung von Sorgfalts- und Dokumentationspflichten stattfinden, um doppelte Berichtserstattung,

Unstimmigkeiten und unnötigen Mehraufwand zu vermeiden und den Unternehmen die Implementierung von Compliance-Maßnahmen zu erleichtern. Eine verzahnte Betrachtung der vorliegenden Verordnung – vor allem mit unternehmerischen Sorgfaltspflichten aus der Corporate Sustainability Due Diligence Directive – ist daher von hoher Relevanz für die gewerbliche Wirtschaft. Selbst Unternehmen, die bei Nachhaltigkeitsthemen ambitionierte Vorreiterrollen einnehmen, sehen in der potenziellen Heterogenität der Sorgfaltspflichten eine erhebliche Mehrfachbelastung.

Wie in Art. 4, Abs. 3 festgelegt, fordert die zuständige Behörde im Rahmen der Voruntersuchung von den zu bewertenden Wirtschaftsakteuren „Informationen über die Maßnahmen an, die ergriffen wurden, um das Zwangsarbeitsrisiko in ihren Geschäftstätigkeiten und Wertschöpfungsketten in Bezug auf die zu bewertenden Produkte zu ermitteln, zu verhindern, zu minimieren oder zu beenden“. Aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft ist diese Berücksichtigung unterstützenswert, geht aber nicht weit genug. Unternehmen, die ihren Verpflichtungen aus der Richtlinie über Sorgfaltspflichten (CSDDD) nachkommen, sollten grundsätzlich davon ausgehen dürfen, dass die ihnen vorliegenden Nachweise von den Behörden bei Untersuchungen nach der Verordnung zum Verbot von Produkten aus Zwangsarbeit ausreichen. Ein solches Ineinandergreifen der Gesetzgebungsinitiativen würde die Akzeptanz für Berichtspflichten bei Unternehmen stärken. Ein nicht-kongruenter Ansatz jedoch macht die einzelnen Initiativen mit ihren Pflichten für Unternehmen kaum handhabbar und begrenzt das Entfaltungspotential der erwünschten positiven Wirkung entlang der Lieferketten.

Das Ineinandergreifen der vorliegenden Verordnung und der CSDDD sollte auch zeitlich (Inkrafttreten, Geltungsbeginn) aufeinander abgestimmt sein.

Beweislast soll bei Behörden verbleiben

Die gewerbliche Wirtschaft unterstützt den grundlegenden Ansatz der Verordnung, dass Mitgliedsstaaten und ihre Behörden zur Überwachung und Einhaltung von Menschenrechten verpflichtet sind. Die Verordnung richtet sich (im Unterschied z.B. zur CSDDD) in erster Linie an mitgliedstaatliche Behörden und nicht an Unternehmen. Mitgliedstaatlichen Behörden obliegt während der Voruntersuchung (Art. 4) und der Untersuchung (Art. 5) die Beweislast, dass Zwangsarbeit vorliegt. Unternehmen sollen die Möglichkeit haben, Informationen zu ihrer Verteidigung vorzulegen (Erwägungsgrund 26, Art. 4).

Überlegungen zu einer Umkehr der Beweislast bei besonders risikobehafteten Produkten – also Verpflichtungen zum Beweis des Nicht-Vorliegens von Zwangsarbeit – sieht die deutsche Wirtschaft sehr kritisch. Dies steht dem Amtsermittlungsgrundsatz entgegen und unterläuft den grundlegenden Ansatz des Verordnungsentwurfs. Die Informationen dazu sollen zwar in der Datenbank (Art. 11) aufbereitet werden, allerdings können Unternehmen, vor allem KMU, es nicht leisten, kontinuierlich zu verfolgen, ob ihre Produkte von dieser Auflistung betroffen sind.

Höhere Anforderungen an Beweisführung der Behörde (Art. 2, Art. 4, Art. 6)

Von den EU-Mitgliedstaaten zu benennende Behörden sollen mit der Durchsetzung der Bestimmungen beauftragt werden. Dazu werden sie mit den erforderlichen Befugnissen ausgestattet. Anhand des risikobasierten Ansatzes (Art. 4, Abs. 2) entscheidet die Behörde, ob eine Voruntersuchung eingeleitet wird. Das heißt, dass die zuständigen Behörden sich schwerpunktmäßig

mit den Wirtschaftsakteuren an den Stellen der Wertschöpfungskette befassen, an denen ein höheres Risiko von Zwangsarbeit in Bezug auf die zu untersuchenden Produkte besteht; dabei sollten auch die Größe und die wirtschaftlichen Ressourcen der Wirtschaftsakteure, die Menge der betroffenen Produkte und das Ausmaß der mutmaßlichen Zwangsarbeit berücksichtigt werden (Erwägungsgrund 24).

Wird ein begründeter Verdacht eines Verstoßes gegen Art. 3 festgestellt, leitet die Behörde eine Untersuchung ein. Aus Sicht der DIHK setzt Art. 2 (n) bei der Definition des „begründeten Verdachts“ zu niedrige Anforderungen an die Beweisführung der Behörde an. Zwar wird ein risiko-basierter Ansatz verfolgt, allerdings könnte diese vage Formulierung zu unterschiedlichen Bewertungen und Maßnahmen der Behörden in den einzelnen Mitgliedstaaten führen. Alle natürlichen und juristischen Personen können Mitteilungen machen (Art. 4, Abs. 1(a)), um die Zwangsarbeitswahrscheinlichkeit zu bewerten. Die gewerbliche Wirtschaft befürchtet, dass dieser weitreichende Kreis an „Antragsstellern“ (d.h. auch NGOs, gekündigte Mitarbeiter, Wettbewerber etc.) Tür und Tor für Missbrauch öffnet. Dies schadet nicht nur dem jeweiligen Unternehmen, sondern kann auch durch eine Vielzahl von Mitteilungen/Informationen zu einer Überlastung der Behörden führen. Die Liste an Informationen, die die Behörde von den Wirtschaftsakteuren während der Voruntersuchung anfordern kann, ist im Zweifelsfall nicht abschließend (s. „unter anderem“ in Art. 4, Abs 3.). Dies führt zu Rechtsunsicherheit. Ein abschließender, klarer Katalog wäre wünschenswert.

Bei der sich potenziell anschließenden Untersuchung sieht die gewerbliche Wirtschaft die gleiche Herausforderung: Die Behörden können nach Artikel 6, Abs. 2 ihre Entscheidungen „auf der Grundlage anderer verfügbaren Informationen“ treffen, wenn ihnen die von den Unternehmen bereitgestellten Informationen nicht ausreichen und auch Kontrollen und Überprüfungen in Drittländern nicht zu ausreichenden Erkenntnissen führen. Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Konsequenzen eines Ein- oder Ausfuhr- oder Vermarktungsverbots, das sich für Unternehmen ergibt, sollten die Anforderungen an die Beweisführung während der Voruntersuchung und der Untersuchung höher liegen.

Die gewerbliche Wirtschaft unterstützt das zweistufige Vorgehen: 1) Durchführen einer Voruntersuchung und 2) bei Bestehen eines begründeten Verdachtes das Einleiten einer Untersuchung. Dies ermöglicht es den Behörden, frühzeitig eine angemessene Erfüllung von Sorgfaltspflichten in der Entscheidung zu berücksichtigen (Erwägungsgrund 22, Art. 4, Abs. 3). Überlegungen des Europäischen Parlamentes, die Voruntersuchung in bestimmten Fällen zu überspringen und direkt eine Untersuchung einzuleiten (z.B. basierend auf Informationen aus der zentralen Datenbank), stehen diesem Ansatz entgegen und werden von der gewerblichen Wirtschaft kritisch gesehen.

Konsequenzen eines potenziellen Verstoßes sind unverhältnismäßig (Art. 6, Abs 4, Art. 18-20)

Gelangen die zuständigen Behörden zu dem Schluss, dass ein Produkt Gegenstand einer Entscheidung ist, mit der ein Verstoß gegen das Verbot festgestellt wurde, sollte das Produkt vernichtet, unbrauchbar gemacht oder nach Maßgabe des mit dem Unionsrecht im Einklang stehenden nationalen Rechts, einschließlich der Rechtsvorschriften der Union über die Abfallbewirtschaftung, anderweitig aus dem Verkehr gezogen werden (Art. 6).

Die vorgesehene Marktentnahme der Produkte (Art 6, Abs 4(b)) ist auf dem Binnenmarkt mit seiner potenziellen Verteilungsbreite vor allem für KMU eine große Herausforderung und mit erheblichen Kosten verbunden. Aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft ist es wichtig, dass bei der Entscheidung der zuständigen Behörde über den Umgang mit Produkten, die von Zwangsarbeit betroffen sind, die Größe und Ressourcen des betreffenden Wirtschaftsakteurs berücksichtigt werden. Während bei der Festlegung von Fristen explizit die Größe und Ressourcen des Wirtschaftsakteurs berücksichtigt werden sollen, finden diese Aspekte bei der Konsequenz der Entscheidung selbst (Entfernen der Produkte vom gesamten Binnenmarkt) für den Wirtschaftsakteur keine Berücksichtigung. Die gewerbliche Wirtschaft regt an, die in Art. 6, Abs. 4(b) geforderte Marktentnahme für KMU anzupassen.

Das Vernichten von funktionstüchtigen Produkten (Art. 6, Abs. 4(c)) ist aus Sicht der DIHK als Maßnahme zur Bekämpfung von Zwangsarbeit unverhältnismäßig. Damit begibt sich die Kommission in Widerspruch zu ihren eigenen Nachhaltigkeits- und Umweltschutzziele. Stattdessen befürwortet die gewerbliche Wirtschaft es, wenn andere Lösungswege für den Umgang mit den konfiszierten Produkten gefunden werden können. So regt die gewerbliche Wirtschaft an verhältnismäßige monetäre Sanktionen insbesondere in Form einer Gewinnabschöpfung bei den betroffenen Produkten einzuführen. Co-Rapporteurs des europäischen Parlamentes schlagen vor, dass konfiszierte Güter an Organisationen gespendet werden, die im öffentlichen Interesse tätig sind, oder recycelt werden sollen. Zerstört werden sollen Produkte nur dann, wenn diese Optionen nicht möglich sind. Hier bleibt offen, wie Recycling in diesem Fall definiert ist und in welchen Fällen die beiden Optionen nicht greifen könnten.

Darüber hinaus schlägt das Europäische Parlament vor das Konzept von „Remediation“ - also Abhilfemaßnahmen als Bedingung für die Beendigung einer Untersuchung oder die Rücknahme einer Entscheidung zum Verbot eines Produkts (Aufhebung des Importverbotes) – in die Verordnung aufzunehmen. Wenn Remediation in die Verordnung aufgenommen werden soll, dann sollte aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft bei den Abhilfemaßnahmen auf Maßnahmen, die in der CSDDD vorgesehen sind (Art. 7 und 8, CSDDD), Bezug genommen werden: Schadenersatz, Korrekturmaßnahmenplan mit angemessenen und klar definierten Fristen und qualitativen und quantitativen Indikatoren zur Messung der Verbesserung, Geschäftsbeziehung unterbrechen oder beenden, Beschwerdeverfahren einrichten, etc. Die gewerbliche Wirtschaft weist darauf hin, dass bei der Definition von Abhilfemaßnahmen berücksichtigt werden sollte, ob es sich um von staatlichen Behörden auferlegte Zwangsarbeit handelt, da hierbei die Möglichkeiten der Risikominimierung und Abhilfe für Unternehmen häufig begrenzt sind.

Komplexe Zuständigkeitsstrukturen (Art. 12, Art. 13, Art. 14, Art. 15, Art. 21, Art. 24)

Art. 12 (1) legt fest, dass die Mitgliedstaaten eine oder mehrere zuständige Behörden benennen, die für die Erfüllung der in dieser Verordnung dargelegten Pflichten zuständig sind. Da die zuständigen Behörden im Rahmen der Durchsetzung des Zwangsarbeitsverbots mit den Zollbehörden (siehe Art. 15, Art. 16 und Art. 21) zusammenarbeiten, ist eine Kooperation und Koordination zwischen zwei, wenn nicht sogar weiteren Behörden nötig. Hierzu äußert die gewerbliche Wirtschaft Bedenken, dass die unterschiedlichen Zuständigkeitsstrukturen in den Mitgliedsstaaten zu bürokratischem Mehraufwand, sowie ggf. Fehleranfälligkeit führen könnten. Die gewerbliche Wirtschaft empfiehlt die Anwendung des "only once"-Prinzips, bei dem Wirtschaftsakteure

ihre Informationen nur einmal gegenüber den Behörden bereitstellen müssen und Behörden ihrerseits unter Einbeziehung von Datenschutzbestimmungen Daten austauschen. Die gewerbliche Wirtschaft sieht außerdem das Risiko, dass anhand der aktuellen Ausgestaltung des Verordnungsentwurfs das Zwangsarbeitsrisiko in unterschiedlichen EU-Mitgliedsstaaten unterschiedlich bewertet wird. Das könnte dazu führen, dass bestimmte Länder mit lascherer Auslegung der Risikoeinschätzung als Einfallstor für Produkte aus Zwangsarbeit missbraucht werden könnten (Art. 14, Abs. 1). Um diesen Herausforderungen zu begegnen ist eine EU-weite Harmonisierung der Umsetzung für die gewerbliche Wirtschaft elementar.

Die frühzeitige Einrichtung des vorgeschlagenen "Unionsnetzwerks gegen in Zwangsarbeit hergestellte Produkte" gemäß Artikel 24 ist eine wichtige Unterstützungsmaßnahme, um eine strukturierte Zusammenarbeit und eine harmonisierte Auslegung der Verordnung sicherzustellen. Aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft sollte im Verordnungsentwurf eine Frist zur Einrichtung des Unionsnetzwerks aufgenommen werden. Darüber hinaus schlägt die gewerbliche Wirtschaft vor, längere Vorbereitungszeiträume für Wirtschaftsakteure vor Inkrafttreten der Verordnung einzuräumen. Je früher Leitlinien als Orientierung für zuständige Behörden und Wirtschaftsakteure veröffentlicht werden, desto besser kann eine harmonisierte Anwendung der Verordnung EU-weit erfolgen.

Das Europäische Parlament diskutiert, ob der Europäischen Kommission eine wichtigere Rolle im Verordnungsentwurf zukommen soll. Sie könnte dann gleichberechtigt mit den zuständigen nationalen Behörden intervenieren, indem die Europäische Kommission die Möglichkeit erhält, Untersuchungen einzuleiten, Entscheidungen zu treffen und die Einhaltung der Vorschriften durch die Wirtschaftsbeteiligten sicherzustellen. Hierbei ist es aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft wichtig, dass keine Doppelstrukturen aufgebaut werden, die für Mehraufwand bei den Unternehmen sorgen.

Präzisierung der Rolle der Datenbank nötig (Art. 11)

Die Bewertung des Zwangsarbeitsrisikos soll „eine zur Orientierung dienende, keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebende, überprüfbare und regelmäßig aktualisierte Datenbank, einschließlich bei von staatlichen Behörden auferlegter Zwangsarbeit, in bestimmten geografischen Gebieten oder in Bezug auf bestimmte Produkte“ entwickelt werden. Die DIHK sieht in der Datenbank eine wichtige zentrale Informationsquelle für die Unternehmen, wenn aus ihren hinreichend konkreten Anhaltspunkten zur Risikoeinschätzung der jeweils gehandelten Produkte hervorgehen. Insbesondere KMU haben aufgrund geringerer finanzieller und personeller Ressourcen regelmäßig geringere Möglichkeiten zur vollumfänglichen Informationsbeschaffung. Daher muss aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft insbesondere für diese Gruppe der Wirtschaftsakteure eine nachgewiesene Orientierung an dieser Datenbank als Indiz gelten, dass erforderliche unternehmerische Sorgfaltspflichten eingehalten wurden. Dies sollte in der Voruntersuchung Berücksichtigung finden.

Die gewerbliche Wirtschaft sieht Bedarf für weitere Präzisierung bezüglich der Konsequenzen, die sich aus dem in der Datenbank angegebenen Zwangsarbeitsrisiko ergeben. Ist eine Listung wie eine "Black List" und „White Liste“ zu verstehen, bei der im ersten Falle grundsätzlich eine Untersuchung eingeleitet wird und im zweiten Fall Unternehmen grundsätzlich eine Untersuchung ausschließen können? Außerdem sollte aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft präzisiert

werden, aus welchen Stakeholder-Gruppen sich die externen Experten zusammensetzen, auf die die Kommission zurückgreifen will, um die Datenbank bereitzustellen. Die Wirtschaft regt an, Experten aus verschiedenen Stakeholdergruppen (Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Wissenschaft, etc.) gleichermaßen einzubeziehen. Zudem regt die gewerbliche Wirtschaft an, die Inhalte der Datenbank regelmäßig zu evaluieren.

Aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft ist eine Ausweitung der Datenbankinhalte um Best Practices und Abhilfemaßnahmen zum Vorkommen von Zwangsarbeit sinnvoll. Die Idee, laufende und abgeschlossene Verfahren in die Datenbank aufzunehmen, stößt jedoch auf erhebliche Bedenken seitens der gewerblichen Wirtschaft. Falls es zu einer Veröffentlichung von Untersuchungen und Entscheidungen kommt, sollten auch entlastende Nachrichten eingestellt werden. Informationen zu laufenden Verfahren, können aber auch im Falle einer abschließenden Entlastung rufschädigend für Unternehmen wirken. Offenlegungen sollten außerdem nicht zu Rückschlüssen führen, die sich negativ auf Geschäftsgeheimnisse auswirken können. Es besteht zudem Unsicherheit darüber, welche Informationen genau bei der Veröffentlichung laufender Untersuchungen und Entscheidungen der Verordnung veröffentlicht werden.

Leitlinien kommen zu spät (Art. 23)

Die von der Kommission geplanten Leitlinien mit Hinweisen zu den Sorgfaltspflichten in Bezug auf Zwangsarbeit sowie ergänzende Informationen für die Umsetzung des Verbots durch die zuständigen Behörden können eine hilfreiche Unterstützung für die praktische und betriebliche Umsetzung der Verordnung darstellen. Dies gilt vor allem für KMU, die aufgrund begrenzter Ressourcen weniger Kapazitäten haben, eigenständig Informationen zu beschaffen und für sich aufzubereiten. Daher sollten die Leitlinien einen klaren KMU-Fokus beinhalten. Bedenken zeigt die gewerbliche Wirtschaft allerdings bezüglich des späten Veröffentlichungszeitpunktes - max. 18 Monate nach Inkrafttreten der Verordnung. Dies lässt den Unternehmen und Behörden bei einer Anwendung der Verordnung von 24 Monaten nach Inkrafttreten lediglich 6 Monate Vorbereitungszeit. Daher wünscht sich die gewerbliche Wirtschaft einen längeren Vorlaufzeitraum / frühere Veröffentlichung der Leitlinien.

Unausgewogene Fristen (Art. 4, Art. 5, Art. 7, Art. 31)

Die Verordnung sieht Fristen für die Wirtschaftsakteure und die zuständigen Behörden während der Voruntersuchung, der Untersuchung und dem Befolgen der Anordnung vor. Aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft ist das Verhältnis der genannten Fristen zwischen Wirtschaftsakteuren und Behörden allerdings unausgewogen. Im Rahmen der Voruntersuchung (Art. 4, Abs. 4) und der Untersuchung (Art. 5, Abs. 4) müssen Unternehmen innerhalb von 15 Tagen alle relevanten Dokumente einreichen. Gerade bei einer Vielzahl von Produkten ist das in der Praxis eine zu kurze Frist. Währenddessen unterliegt die zuständige Behörde bei ihrer Entscheidungsfindung, ob ein Untersuchungsverfahren eingeleitet werden soll, einer doppelt so langen Frist von 30 Tagen.

Darüber hinaus haben Unternehmen die Möglichkeit, während des Voruntersuchungsverfahrens Beweise zu erbringen, dass Zwangsarbeit „innerhalb kurzer Zeit“ beendet werden wird (Art. 4 (6)), damit dies die zuständigen Behörden in angemessener Weise bei ihrer Entscheidung berücksichtigen können. Hier bleibt unklar, wie „kurze Zeit“ definiert wird. „Erbringen die Wirtschaftsakteure gegenüber den zuständigen Behörden den Nachweis, dass sie der Entscheidung

nach Absatz 4 nachgekommen sind und Zwangsarbeit in Bezug auf die betreffenden Produkte in ihren Geschäftstätigkeiten oder ihrer Lieferkette unterbunden haben, so widerrufen die zuständigen Behörden ihre Entscheidung mit Wirkung für die Zukunft und unterrichten die Wirtschaftsakteure darüber.“ (Art. 6, Abs. 6). Hier bleibt zu klären, ob das Unterbinden der Zwangsarbeit innerhalb einer bestimmten oder sogar derselben Frist erfolgen soll.

Für die Untersuchung räumt die Wirtschaft eine „angemessene Frist“ für Entscheidungen ein (Art. 6 (1)). Aus Sicht der Wirtschaft muss das präzisiert werden. Bei der Entscheidung, dass das Produkt vom Markt genommen werden muss, ist eine Frist von maximal 30 Tage vorgesehen (Art. 7, Abs. 1 (b)). Diese Frist ist bei der enormen Größe des Binnenmarkts und der potenziellen Verteilungsbreite von Produkten für ein einzelnes Unternehmen schwer durchzusetzen. Zudem erfordert dies hohe personelle sowie finanzielle Ressourcen, was vor allem für KMU eine Herausforderung darstellt. Während der Untersuchung kann die Überlassung zum freien Verkehr oder Ausfuhr des Produktes für vier Tage ausgesetzt werden; bei verderblichen Produkten, Tieren und Pflanzen beträgt diese Frist zwei Arbeitstage. Das Zurückhalten von Waren durch den Zoll bzw. in Häfen könnte dem Erfordernis einer kontinuierlichen Produkt- und Lebensmittelversorgungssicherheit auf dem Binnenmarkt entgegenstehen. Die gewerbliche Wirtschaft unterstreicht, wie wichtig verkürzte Zeitabläufe für verderbliche Produkte sind.

Die gewerbliche Wirtschaft begrüßt, dass der Geltungsbeginn der Vorschriften 24 Monate nach Inkrafttreten der Verordnungen liegt. Allerdings äußern die Unternehmen die Befürchtung, dass diese zwei Jahre nicht ausreichend zur Vorbereitung genutzt werden können, da die Unterstützungsmaßnahmen und Informationen nationaler Behörden erst spät zur Verfügung stehen sollen: Datenbank (24 Monate nach Inkrafttreten), Leitlinien (18 Monate nach Inkrafttreten), Mitteilung zu Sanktionen (24 Monate nach Inkrafttreten), Unionsnetzwerk gegen in Zwangsarbeit hergestellte Produkte (es wird keine Frist genannt). Die gewerbliche Wirtschaft fordert, dass alle Informationen den Wirtschaftsakteuren spätestens 12 Monate vor Geltungsbeginn zu Verfügung stehen sollten.

Zu vage Definition von zu erlassenden Sanktionen (Art. 30)

Die Mitgliedstaaten erlassen Vorschriften über Sanktionen, die bei Nichteinhaltung einer Entscheidung gemäß Artikel 6 Absatz 4 zu verhängen sind. Die Sanktionen sollen „wirksam“, „verhältnismäßig“ und „abschreckend“ sein. Aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft sind diese Formulierungen zu vage und unbestimmt. Gerade für grenzübergreifend tätige Unternehmen ist es im Interesse eines fairen Wettbewerbs unerlässlich, harmonisierte Rahmenbedingungen – auch bzgl. etwaig zu erwartender Sanktionen – zu schaffen.

Frühe und regelmäßige Evaluierung erforderlich

Aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft sollte eine regelmäßige Evaluierung seitens der EU-Kommission zur Umsetzung und Zielerreichung dieser Verordnung in den EU-Mitgliedstaaten erfolgen. Gerade weil es keine transparente Folgenabschätzung durch ein Impact Assessment gab, sollte die erste Evaluierung der Verordnung frühzeitig (spätestens 24 Monate nach Geltungsbeginn) durchgeführt werden.

E. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Olga van Zijverden,
Referatsleiterin Grundsatzfragen Außenwirtschaftspolitik,
Bereich Internationale Wirtschaftspolitik, Außenwirtschaftsrecht
E-Mail vanzijverden.olga@dihk.de
Tel +49 30 20308-6113

F. Beschreibung DIHK

Wer wir sind:

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) sind die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 150 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 93 Ländern.

Sie ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nr. 22400601191-42).