



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

Stellungnahme

## **Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten auf dem Unionsmarkt – zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung**

Öffentliche Anhörung des Wirtschaftsausschusses des  
Bundesrates am 10. November 2022

**November 2022**

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Vorbemerkung</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Anmerkungen des Instituts zum Entwurf</b>	<b>3</b>
2.1	Auswirkungen auf Rechteinhaber*innen in den Mittelpunkt stellen	3
2.2	Beschwerdemöglichkeit	4
2.3	Struktur des Verbotes	5
2.4	Harmonisierung mit EU-Lieferkettengesetz	5
2.5	Behördenzusammenarbeit	6
2.6	Umfang der Entscheidungen und begleitende politische Maßnahmen	7

# 1 Vorbemerkung

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

## 2 Anmerkungen des Instituts zum Entwurf

Das Institut begrüßt, dass die EU-Kommission einen Vorschlag vorgelegt hat, der Produkte, die durch Zwangsarbeit hergestellt wurden, auf dem Unionsmarkt verbietet.

Die vorgeschlagene Verordnung kann ein wichtiger Aspekt sein, um gegen Zwangsarbeit in globalen Wertschöpfungsketten vorzugehen.

Damit die Verordnung wirkungsvoll wird, muss sie eine abschreckende Wirkung für den künftigen Einsatz von Zwangsarbeit entfalten und bestehende Verhältnisse der Zwangsarbeit beheben. Dafür sind zentrale Änderungen am Verordnungsentwurf notwendig, die wir im Folgenden vorstellen.

### 2.1 Auswirkungen auf Rechteinhaber\*innen in den Mittelpunkt stellen

Der Entwurf in der jetzigen Fassung orientiert sich kaum an den direkten Auswirkungen für die von Zwangsarbeit Betroffenen – weder mit der Frage, wie Betroffene Abhilfe erhalten noch mit unbeabsichtigten negativen Auswirkungen des Verbotes auf sie.

Mit einigen entscheidenden Änderungen könnte das Verbot ein starker Hebel sein, um Abhilfe für diejenigen zu schaffen, die in Zwangsarbeit sind. Artikel 6 Absatz 6 besagt derzeit, dass eine Behördenentscheidung, die das Inverkehrbringen eines bestimmten, in Zwangsarbeit hergestellten Produktes verbietet, aufgehoben werden kann, wenn ein Unternehmen nachweist, dass es Zwangsarbeit in der betroffenen Lieferkette unterbunden hat (im Englischen „eliminated“). Dies setzt den Anreiz auf „cut and run“, also der Trennung der Geschäftsbeziehungen mit Lieferanten, die das nicht nachweisen. Wenngleich dies bei schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen wie Zwangsarbeit notwendig sein kann, ist die Anforderung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, dass auch dabei die Situation der Rechteinhaber\*innen in den Blick genommen werden muss. In seiner jetzigen Form verbessert der Vorschlag daher die Situation für die Betroffenen nicht. Stattdessen sollte die Voraussetzung für die Aufhebung einer behördlichen Entscheidung zum Verbot der Zirkulation eines Produktes sein, dass das Unternehmen sichergestellt hat, dass die Betroffenen Abhilfe erhalten haben. Dies entspricht der Position des EU-Parlaments, das fordert, dass Produkte freigegeben werden wenn die Unternehmen nachweisen, „dass keine Zwangsarbeit genutzt wurde

oder dass Abhilfe geschaffen wurde und die Indikatoren für Zwangsarbeit nicht mehr vorliegen“.<sup>1</sup>

Wie die Abhilfemaßnahmen gestaltet werden müssen, hängt von den jeweiligen Umständen ab und erfordert eine enge Zusammenarbeit mit den Betroffenen oder ihren legitimen Vertretungen. Einige Formen der Zwangsarbeit erfordern andere Abhilfemaßnahmen als andere, wie z. B. die Rückgabe von zuvor einbehaltenen Ausweisdokumenten an Wanderarbeitnehmende, die Sicherstellung, dass die Arbeitnehmer\*innen einbehaltene Löhne erhalten, dass ihnen Schulden erlassen werden oder die Verbesserung der Arbeits- und Wohnbedingungen. Einige werden leichter oder schneller umzusetzen sein als andere.

Ein weiterer Baustein, den die Verordnung in diesem Kontext aufnehmen sollte, sind Fristsetzungen: Behörden sollten nach der Feststellung von Zwangsarbeit dem Unternehmen einen bestimmten Zeitrahmen - z.B. sechs Monate - einräumen, damit betroffene Arbeitnehmende eine Möglichkeit zu wirksamer Abhilfe haben. Die Entscheidung zum Produktverbot würde dann nur wirksam, wenn der Wirtschaftsakteur den Betroffenen keine Abhilfe zukommen lässt.

Zudem sollten zivilgesellschaftliche Organisationen in Voruntersuchungen und vor allem in den vorgesehenen Untersuchungsvorgang eingebunden werden. Sie können nicht nur eine wertvolle Informationsquelle sein, sondern können auch mögliche negative Folgen vor einer Verbotsentscheidung erkennen und Maßnahmen vorschlagen, um sie zu verhindern oder abzumildern.

## 2.2 Beschwerdemöglichkeit

Das Institut begrüßt die Möglichkeit des Verordnungsvorschlags, dass Betroffene und die Zivilgesellschaft Beschwerde einreichen können. Dies wird eine wichtige Informationsquelle für die Behörden sein, um Voruntersuchungen einzuleiten, insbesondere wenn die Fälle außerhalb der EU liegen.

Derzeit besteht für die Betroffenen jedoch kaum ein Anreiz, Beschwerde einzulegen, da das Ergebnis - das Verbot der Produkte – ihre Situation nicht unmittelbar verbessert. Auch hier kann die Aufnahme von Abhilfe – wie oben beschrieben – ein Anreiz für Betroffene sein, Verstöße auch zu melden.

Es könnte zudem hilfreich sein, wenn Petitionen, Beweise und Beschwerden an das im Entwurf vorgesehene Unionsnetzwerk eingereicht werden könnten, welches sie dann an eine zuständige Behörde weiterleiten könnte. In keinem Fall kann es den von Zwangsarbeit Betroffenen und ihren Vertretungen auferlegt werden, herauszufinden, welche Behörde jeweils zuständig ist; sie wissen ggf. nicht, in welchem Land das Produkt verkauft wird und sind daher nicht in der Lage, die richtige Behörde zu ermitteln.

---

<sup>1</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2022 zu einem neuen Instrument zum Verbot von Produkten, die in Zwangsarbeit hergestellt wurden (2022/2611(RSP)) O 5.

## 2.3 Struktur des Verbotes

Das Institut begrüßt, dass der Vorschlag Zwangsarbeit bei der Gewinnung, der Ernte, Erzeugung und Herstellung abdeckt. Ebenso positiv ist, dass der Vorschlag auf das ILO-Übereinkommen 1930 (Nr. 29) Bezug nimmt. Die von der ILO entwickelten Indikatoren für Zwangsarbeit umfassen die häufigsten Elemente von Zwangsarbeit und sind gut geeignet, diese zu identifizieren.

Die Entscheidungen der zuständigen Behörden beziehen sich derzeit nur auf bestimmte Produkte eines bestimmten Wirtschaftsbeteiligten. Es würde die Wirksamkeit erhöhen, wenn die zuständige Behörde die Möglichkeit hätte, Produkte von bestimmten Produktionsstätten, Schiffen, Herstellern usw. zu verbieten, da Zwangsarbeit in vielen Fällen nicht auf eine einzige Produktreihe beschränkt sein wird.

Die Schaffung eines wirkungsvollen Durchsetzungsmechanismus erfordert eine ausgewogene Beweislastverteilung. Derzeit liegt die gesamte Beweislast bei den Behörden. Ein solch hoher Standard ist ein großes Hindernis für das Funktionieren des Mechanismus. Globale Lieferketten sind komplex, und es wird für die Behörden äußerst schwierig sein, einen so hohen Beweisstandard zu erreichen. Eine Option wäre die Einführung eines zweistufigen Systems, das mit einer Umkehr der Beweislast arbeitet - dies würde einerseits sicherstellen, dass die für die Durchsetzung zuständigen Behörden wirksamer gegen Zwangsarbeit vorgehen können, und andererseits einen starken Anreiz für Unternehmen schaffen, Transparenz und Sorgfaltspflichten in ihren Wertschöpfungsketten aufzubauen, um die Beweise erbringen zu können.

## 2.4 Harmonisierung mit EU-Lieferkettengesetz

Der Entwurf enthält wichtige erste Schritte zu einer Komplementarität und Synergie mit anderen relevanten EU-Initiativen, insbesondere mit der vorgeschlagenen Richtlinie für ein EU-Lieferkettengesetz (Corporate Sustainability Due Diligence Directive). Dennoch ist eine engere Abstimmung der Initiativen erforderlich, um zu vermeiden, dass das EU-Lieferkettengesetz und das Verbot von Produkten aus Zwangsarbeit widersprüchliche Verpflichtungen und Anreize für Unternehmen schaffen.

Zwar ist es positiv, dass die zuständigen Behörden die Umsetzung der Sorgfaltspflichten der Unternehmen vor und während der Ermittlungen bzgl. eines Verdachtes auf Zwangsarbeit in Produkten berücksichtigen. Aber die Erfüllung von Sorgfaltspflichten durch ein Unternehmen darf nicht gleichgesetzt werden mit dem Nichtvorliegen von Zwangsarbeit in einem Produkt – ist doch letzteres eine Erfolgspflicht, ersteres eine Bemühenspflicht.

Zudem ist der Geltungsbereich des EU-Lieferkettengesetzes und des Vorschlages für ein Verbot von Produkten aus Zwangsarbeit unterschiedlich. Nicht alle Wirtschaftsakteure, die von dem Verbot betroffen sind, werden unter dem EU-Lieferkettengesetz verpflichtet sein, Prozesse zur Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten einzurichten. Daher wären klarere Definitionen und Anforderungen an die im Verbot zu berücksichtigenden Sorgfaltspfichtsmaßnahmen hilfreich.

## 2.5 Behördenzusammenarbeit

Das Institut begrüßt, dass die Durchsetzung durch eine Zusammenarbeit der zuständigen Behörden und der Zollbehörden erfolgen soll. Der Entwurf sieht grundsätzlich vor, dass zuständige Behörden nach einer Voruntersuchung und Untersuchung einen Verstoß gegen das Verbot bei bestimmten Produkten feststellen können. Sodann wird die Entscheidung dem Zoll mitgeteilt. Die Einbeziehung des Zolls und damit eines Grenzkontrollmechanismus wird die Wirksamkeit und Effektivität insbesondere bei solchen Produkten erhöhen, bei deren Herstellung Zwangsarbeit außerhalb der EU stattfindet. Zudem kann es Ressourcen einsparen, die sonst für die Nachverfolgung der Produkte innerhalb der EU aufgewendet würden.

Jedoch sollte das Erfordernis, dass vom Zoll bereits getroffene Aussetzungsentscheidung automatisch aufgehoben werden, wenn nicht die zuständigen Behörden um dessen Aufrechterhaltung bitten, gestrichen werden oder die dafür vorgesehenen Fristen verlängert werden. Nach dem Entwurf haben Behörden dafür vier, und bei verderblichen Produkten, zwei Tage Zeit. Andernfalls birgt das Verbot die Gefahr, dass aufgrund von Überbelastung bei zuständigen Behörden Produkte, bei denen korrekt festgestellt wurde, dass sie durch Zwangsarbeit hergestellt wurden, trotzdem ein- bzw. ausgeführt werden.

Der Vorschlag sollte klarere Transparenzanforderungen vorsehen. Während Entscheidungen der zuständigen Behörden an andere Behörden weitergeleitet werden, ist es wichtig, diese auch öffentlich zugänglich zu machen. Eine solche Transparenz wird es anderen Wirtschaftsteilnehmern, die nicht in den Geltungsbereich der Entscheidung fallen, ermöglichen, Verstöße in ihren eigenen Lieferketten festzustellen und damit die Wirkung der Entscheidung zu vervielfachen. Auch viele Konsument\*innen haben ein berechtigtes Interesse daran, auf ein entsprechendes, niedrigschwelliges Informationsangebot zurückzugreifen.

Das Institut begrüßt das vorgesehene Unionsnetzwerk und die starke Koordinierung der Behörden innerhalb der Mitgliedstaaten. Dies ist Voraussetzung dafür, dass Feststellungen von Zwangsarbeit in einem bestimmten Fall EU-weit durchgesetzt werden und Unternehmen eine Entscheidung nicht umgehen können.

## 2.6 Umfang der Entscheidungen und begleitende politische Maßnahmen

Ein Produktverbot ist ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung von Zwangsarbeit, kann jedoch alleine Zwangsarbeit nicht beseitigen. Dies gilt insbesondere für staatlich verordnete Zwangsarbeit. Diese ist zwar vom Vorschlag der Kommission erfasst, aber für sie sind keine gesonderten Regelungen vorgesehen. Eine Option wäre, für solche Fälle den Umfang der behördlichen Entscheidung zu erweitern, sodass ein Verstoß summarisch für eine gesamte Region festgestellt werden kann.

Wie Herausforderungen, in denen Zwangsarbeit in einem ganzen Sektor oder einer Region vorherrscht, begegnet werden kann, sollte zudem auch Gegenstand eines Dialoges zwischen Wirtschaftsakteuren, Behörden, Zivilgesellschaft und der Politik sein.

---

### Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin  
Tel.: 030 25 93 59-0  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Bettina Braun (Braun@dimr.de)

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>  
November 2022

### Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.