

30.01.23**Empfehlungen**
der Ausschüsse

EU - AIS - R - Wi

zu **Punkt ...** der 1030. Sitzung des Bundesrates am 10. Februar 2023**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten auf dem Unionsmarkt****COM(2022) 453 final; Ratsdok. 12711/22**

Der **federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU)**,
der **Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik (AIS)**,
der **Rechtsausschuss (R)** und
der **Wirtschaftsausschuss (Wi)**

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

Zur Vorlage allgemeinEU
Wi

1. Der Bundesrat teilt die Einschätzung der Kommission, dass Zwangsarbeit, einschließlich Kinderzwangsarbeit, ein bedeutendes globales Problem darstellt. Er unterstützt daher die Zielsetzung, zu verhindern, dass Waren aus Zwangsarbeit auf dem Binnenmarkt angeboten und/oder von dort ausgeführt werden.

EU
AIS

2. Der Bundesrat ist sich angesichts des Ausmaßes der von Zwangsarbeit betroffenen Menschen weltweit und der negativen Auswirkungen hinsichtlich nachhaltiger Entwicklung sowie Verfestigung von Armut und (Chancen-)Ungleichheit mit der Kommission darin einig, dass es wirksamer Maßnahmen auf EU-Ebene bedarf, um eine Beendigung der Zwangsarbeit bis 2030 gemäß den Zielen für nachhaltige Entwicklung zu erreichen. Die Bedeutung des Unionsmarktes auch

für Zwangsarbeit einsetzende Hersteller macht es notwendig, einheitlich auf europäischer Ebene tätig zu werden. In einer globalisierten Wirtschaft kann ein gemeinsames europäisches Vorgehen einen wichtigen Beitrag zum verbesserten Schutz von Menschen- und Arbeitsrechten leisten und für mehr Verantwortung in Wertschöpfungsketten sorgen. Der Bundesrat hat sich bereits für ein Importverbot von Produkten aus Zwangsarbeit einschließlich Kinderzwangsarbeit sowie für Maßnahmen gegen Zwangs- und Kinderarbeit ausgesprochen (siehe Stellungnahmen des Bundesrates vom 8. Juli 2022 (BR-Drucksachen 137/22 (Beschluss) und 282/22 (Beschluss)) und begrüßt daher den vorliegenden Vorschlag.

- EU
AIS
3. Zwangsarbeit bedroht vor allem Menschen, die auf der Flucht sind, von Diskriminierung betroffen sind oder in extremer Armut leben. Der Bundesrat bestärkt die Kommission darin, ihre bereits beschriebene Politik, die vielfältig zusammenwirkenden Ursachen von Zwangsarbeit in weltweitem Rahmen zu bekämpfen, entschieden weiterzuverfolgen. Der Entwicklung und Implementierung durchsetzungsfähiger staatlicher und kollektiver Strukturen zum Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern kommt dabei besondere Bedeutung zu.
- EU
Wi
4. Zur Erreichung des oben genannten Ziels müssen aber angemessene und vor allem praktikable Lösungen gefunden werden. Diesbezüglich besteht noch Nachbesserungsbedarf.
- EU
Wi
5. Der Bundesrat stellt fest, dass mit der vorgeschlagenen Verordnung ein weiteres EU-Rechtsinstrument geschaffen wird, das sich mit dem wichtigen Ziel der Wahrung der Menschenrechte weltweit auseinandersetzt. Er kritisiert allerdings, dass die verschiedenen Instrumente noch nicht kohärent aufeinander abgestimmt sind und teils parallel, teils überlappend wirken, und regt einen ganzheitlichen Ansatz an. So sollten die bereits umgesetzten beziehungsweise angedachten verschiedenen Instrumente zur Wahrung der Menschenrechte in einen einheitlichen EU-Rechtsrahmen integriert werden, um so Doppelbelastungen zu vermeiden und die Regularien für Unternehmen überschaubar und insbesondere für Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) umsetzbar zu halten.

- EU
AIS
6. Der Bundesrat unterstützt ein wirksames Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten auf dem Unionsmarkt, wobei dafür Sorge zu tragen ist, zusätzliche Belastungen für KMU entlang der Wertschöpfungskette möglichst gering zu halten. Anders als bei der vorgeschlagenen Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit sind KMU in den Anwendungsbereich des vorliegenden Vorschlags einbezogen. Wichtig ist daher die Maßgabe, dass die zuständigen Behörden bei der Überwachung des Verbots von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten einen risikobasierten Ansatz verfolgen und der Größe und den wirtschaftlichen Ressourcen der Wirtschaftsakteure Rechnung tragen.
- EU
Wi
7. Der Bundesrat kritisiert, dass nach dem Verordnungsvorschlag auch alle inhereuropäisch hergestellten Produkte auf Zwangsarbeit zu prüfen sind. Er spricht sich dafür aus, im Sinne eines risikobasierten Ansatzes – wie auch bereits für das vorgesehene EU-Lieferkettengesetz vorgeschlagen – eine sogenannte Whitelist einzuführen, mit der Produkte aus Staaten und Regionen, bei denen Zwangsarbeit nicht zu vermuten ist, grundsätzlich von den Prüfpflichten ausgenommen werden.
- EU
Wi
8. Der Bundesrat weist darauf hin, dass das Vorhaben trotz der angelegten vorrangigen Einbindung staatlicher Behörden auch erhebliche Auswirkungen auf europäische Unternehmen haben wird. Diese müssen entsprechende Informationen zu ihren Wertschöpfungsketten im Falle von behördlichen Ermittlungen bereitstellen und Produkte dann gegebenenfalls auf eigene Kosten vom Markt nehmen. Der Verordnungsvorschlag unterscheidet hierbei nicht nach der Größenklasse der Unternehmen. Die Vorgaben richten sich – anders als beim geplanten EU-Lieferkettengesetz – an alle Wirtschaftsakteure. Aus Sicht des Bundesrates muss jedoch dringend nach Größenklassen differenziert werden, um eine Überforderung von KMU auszuschließen. Dabei sollten mindestens die im vorgeschlagenen EU-Lieferkettengesetz gewählten Schwellenwerte zur Anwendung gebracht werden.
- EU
AIS
9. In diesem Zusammenhang ist auch die angekündigte Herausgabe von Leitlinien zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht in Bezug auf Zwangsarbeit, die ebenfalls der

Größe und den wirtschaftlichen Ressourcen der Wirtschaftsakteure Rechnung tragen, von besonderer Bedeutung und daher zeitnah angezeigt.

- EU
Wi
10. Der Bundesrat stellt fest, dass der Verordnungsvorschlag bei der Umsetzung eine herausgestellte Rolle der EU-Mitgliedstaaten und seiner Behörden vorsieht. Aus seiner Sicht muss jedoch eine noch zu identifizierende Einrichtung auf europäischer Ebene im Hinblick auf eine einheitliche Erfassung der betroffenen Produkte eine größere Rolle spielen.
- EU
AIS
11. Komplexe globale Lieferketten erschweren den Nachweis von Zwangsarbeit. Der Bundesrat unterstreicht daher die Bedeutung einer engen Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Sozialpartner, um durch Informationen über Risikoindikatoren für Zwangsarbeit zu größtmöglicher Transparenz beizutragen und die wirksame Durchführung und Durchsetzung der vorgeschlagenen Verordnung zu erleichtern. Er begrüßt in diesem Zusammenhang die Ankündigung einer öffentlich zugänglichen und regelmäßig aktualisierten Datenbank über das Zwangsarbeitsrisiko in bestimmten geografischen Gebieten oder in Bezug auf bestimmte Produkte. Eine solche kann insbesondere KMU zugutekommen.
- EU
AIS
12. Neben der Frage der Verhinderung von Umgehungsmöglichkeiten sollten die oben genannten Leitlinien auch sicherstellen, dass es für nationale Behörden bei der Überwachung des Verbots von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten nicht zu unverhältnismäßigen Belastungen kommt. Sofern als zuständige Behörden im Sinne des Artikels 12 des Verordnungsvorschlags die Marktüberwachungsbehörden der Länder ins Spiel gebracht werden sollten, weist der Bundesrat darauf hin, dass es sich für diese bei der Umsetzung des Verordnungsvorschlags um völlig neue Aufgaben handeln würde, für welche entsprechende Ressourcen und Kompetenzen eingeplant und aufgebaut werden müssten.
- EU
Wi
13. Der Bundesrat kritisiert unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten, dass nach dem Verordnungsvorschlag die von den Mitgliedstaaten zu benennenden Behörden dazu ermächtigt sein sollen, folgenreiche Entscheidungen etwa über die Marktentnahme und die Vernichtung bestimmter Produkte zu treffen, ohne dass eine weitere behördliche Kontrollinstanz und die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung vorgesehen sind. Er spricht sich daher für die Etablierung entspre-

chender Kontrollinstanzen und die Ermöglichung einer gerichtlichen Überprüfung aus.

EU
AIS

14. Der Bundesrat hält die Regelung in Artikel 12 Absatz 1 Satz 2 des Verordnungsvorschlags für zu weit gefasst, wonach die in den Mitgliedstaaten zuständigen Behörden für die wirksame und einheitliche Anwendung der Verordnung in der gesamten Union verantwortlich sind. Die Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten sind für die wirksame und einheitliche Anwendung der Verordnung in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich verantwortlich.

EU
Wi

15. Der Bundesrat hält zudem eine ausreichende Übergangsfrist für unerlässlich, damit vor allem den zuständigen Behörden eine ausreichende Vorbereitungszeit zur – auch personellen – Umsetzung gewährt wird.

EU
AIS

16. Der Bundesrat hält es für erforderlich, auch die vorgeschlagene Verordnung auf ihre Wirksamkeit im Hinblick auf die Erreichung ihrer Ziele zu überprüfen. Die Kommission sollte daher nach einem Zeitraum von fünf Jahren dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Umsetzung und die Auswirkungen der Verordnung vorlegen, auch hinsichtlich der Durchsetzungskosten für die Behörden und der Befolgungskosten für die Wirtschaftsakteure. Die vorgeschlagene Verordnung sollte um eine entsprechende Regelung ergänzt werden, zumal die Kommission aus Gründen der Dringlichkeit von einer Folgenabschätzung abgesehen hat.

EU
AIS

17. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission der Abschaffung jeder Form von Kinderarbeit bis 2025 gemäß den Zielen für nachhaltige Entwicklung hohe Priorität einräumt und sich in der EU-Kinderrechtsstrategie dazu verpflichtet hat, eine Politik der Null-Toleranz gegenüber Kinderarbeit zu verfolgen und sicherzustellen, dass es in Lieferketten von EU-Unternehmen keine Kinderarbeit gibt. Er betrachtet mit Sorge, dass Kinderarbeit weltweit noch weiter verbreitet ist als Zwangsarbeit einschließlich Kinderzwangsarbeit. Kinderarbeit, insbesondere in ihren schlimmsten Formen, verletzt die Rechte der Kinder und zerstört ihre Zukunftschancen. Der Bundesrat bittet die Kommission daher, im Rahmen der vorzusehenden Überprüfung der vorgeschlagenen Verordnung die Frage mit einzubeziehen, ob diese als konsequenter Beitrag zur Bekämpfung der Kinderarbeit um ein Verbot von in Kinderarbeit hergestellten Produkten auf dem Unionsmarkt erweitert werden sollte.

Zu den einzelnen VorschriftenZu Artikel 2 Buchstaben a und b

- EU
AIS
18. Die Begriffe „Zwangsarbeit“ und „von staatlichen Behörden auferlegte Zwangsarbeit“ werden in Artikel 2 Buchstaben a und b des Verordnungsvorschlags durch Verweise auf Definitionen in Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation bestimmt. Der Begriff „Zwangsarbeit“ ist jedoch grundlegend, damit für die Rechtsanwender der Gesamtregelungsgehalt des Vorschlags ersichtlich wird. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, sich bei den weiteren Verhandlungen zum Vorschlag für eine Erhöhung der Verständlichkeit in diesem zentralen Punkt einzusetzen, etwa indem die Definitionen in den Erwägungsgründen im Wortlaut wiedergegeben werden. Eine Begriffsbestimmung zu „Kinderzwangsarbeit“ sollte ergänzt werden, nicht zuletzt, um das Augenmerk speziell auf diese zu richten.

Zu Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe c

- EU
R
19. Der Bundesrat regt anstelle der Bezugnahme auf unverbindliche Leitlinien und Empfehlungen internationaler Organisationen in Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe c des Verordnungsvorschlags eine inhaltliche Konkretisierung der daraus für Unternehmen abgeleiteten Rechtspflichten durch den europäischen Gesetzgeber und eine Harmonisierung mit den Regelungen in Artikel 4 bis 8 des Verordnungsvorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 (COM(2022) 71 final; Ratsdok. 6533/22) an. Die im Verordnungsvorschlag genannten Leitlinien und Empfehlungen haben keinen Rechtsnormcharakter und keine für die Rechtsanwendung erforderliche Qualität von Rechtssätzen. Für die Rechtsanwendung bedarf es auch zur Vermeidung von Widersprüchen mit den konkreten Sorgfaltspflichten des Richtlinienvorschlags zu Sorgfaltspflichten im Hinblick auf die Nachhaltigkeit einer Transformation durch den Gesetzgeber in allgemeingültige Rechtssätze, die auf einen individuellen Sachverhalt anwendbar sind.

Direktzuleitung an die Kommission

EU
AIS
R

20. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.