

Zwangsarbeitsbekämpfung: Staatliche Akteure besonders in der Pflicht

Stellungnahme zum Kommissionsvorschlag für eine Verordnung über ein Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Erzeugnissen auf dem Unionsmarkt vom 14. September 2022 (KOM(2022) 453)

Oktober 2022

Einleitung

Zwangsarbeit und Zwangsarbeitserzeugnisse sind zu ächten und haben im europäischen Binnenmarkt keinen Platz. Die deutsche Wirtschaft setzt sich seit Langem mit großem Engagement für die Achtung von Menschenrechten entlang von Lieferketten ein und verteidigt die europäischen Werte sowohl im Inland als auch im Ausland.

Mit dem Verordnungsvorschlag über das Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Erzeugnissen auf dem Unionsmarkt wird ein weiteres EU-Rechtsinstrument zur Einhaltung der Menschenrechte vorgestellt. Weitere Beispiele hierfür sind die Wertschöpfungsketten-Richtlinie (CSDDD), die Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen (CSRD), die Konfliktmineralienverordnung oder andere sektorspezifische Regulierungen. Bei dieser Vielzahl an Rechtsvorschriften bestehen jedoch vollständige oder teilweise Überschneidungen: In der betrieblichen Praxis manifestiert sich dies durch regulatorische Mehrfachbelastungen und einer immer größer werdenden Unübersichtlichkeit insbesondere für Unternehmen, die in mehreren Mitgliedstaaten aktiv sind.

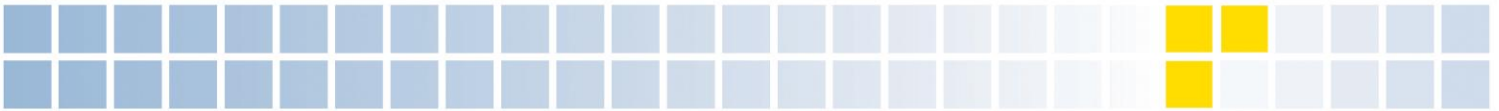
Die mit dem Rechtsinstrument der Verordnung richtigerweise angestrebte Einheitlichkeit innerhalb des Binnenmarkts wird im Zusammenspiel mit den übrigen Regelungen nicht erreicht. Die Europäische Union (EU) entfernt sich durch jede Einführung eines neuen Instruments weiter von einem ganzheitlichen und für die Unternehmen handhabbaren Ansatz und verhindert die dringend benötigte Kohärenz bei staatlichen Anforderungen zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten.

Durch zusätzliche Regulierungen darf zudem die Rohstoffversorgungssicherheit der europäischen Wirtschaft nicht unterminiert werden. Die außenwirtschaftlichen Auswirkungen des Vorschlags sollten ausreichend berücksichtigt und auf Maßnahmen fokussiert werden, die zu einem „stay and improve“ statt zu einem „cut and run“ führen.

Im Einzelnen

Verordnung richtet sich an richtige Adressaten

Durch die Aufforderung an Mitgliedstaaten, Behörden mit der Umsetzung der Verordnung zu beauftragen, adressiert die Kommission die richtigen Akteure. Nicht nur ist der Kampf gegen Zwangsarbeit – die Durchsetzung von Menschenrechten – in erster Linie eine staatliche Aufgabe



und Schutzpflicht. Staatliche Gewalt ist auch die kompetentere und einflussreichere Institution, um Menschenrechte sicherzustellen. Europäischen Unternehmen fehlt nicht nur das Wissen um problematische Zustände, sondern auch die entscheidende staatliche Autorität und Durchschlagskraft, um Missständen vor Ort entsprechend zu begegnen, wenn Verletzungen tief in der Lieferkette stattfinden und die Unternehmen selbst im Ausland gar nicht vertreten sind.

Auch Unternehmen betroffen und belastet – KMUs ausnehmen

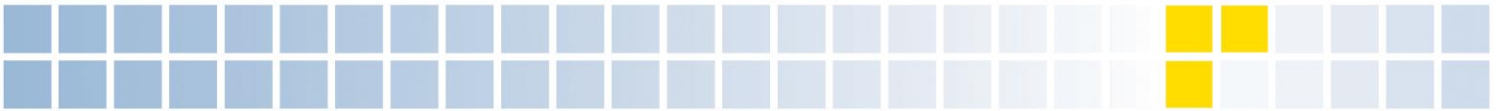
Bei den Anforderungen der Verordnung wird zu wenig zwischen großen und kleinen Unternehmen unterschieden: Wirtschaftsteilnehmer müssen hiernach unabhängig von ihrer Größe Informationen sammeln und gegebenenfalls weitergeben. Für den Fall des Vorliegens von Zwangsarbeit in den Wertschöpfungsketten eines Produkts müssen Unternehmen alleinverantwortlich für dessen Entfernung aus dem Binnenmarkt sorgen. Die potenziell weitreichenden wirtschaftlichen Konsequenzen daraus werden – unabhängig von der eigenen Verantwortlichkeit – ebenfalls ausschließlich von den Unternehmen getragen. Mit dem allgemeinen Begriff des „Wirtschaftsakteurs“ (Art. 2 (h)) sind alle Wirtschaftsteilnehmer im Binnenmarkt gleichermaßen betroffen. Hier sollten Schwellenwerte, die Unternehmen nach ihrer Leistungsfähigkeit kategorisieren, eingeführt werden, um insbesondere kleine und mittlere Unternehmen durch Ausnahme aus dem Anwendungsbereich vor Überforderung durch staatliche Maßnahmen zu schützen („think small first“).

Instrument der Verordnung sorgt für *level playing field*

Durch die Wahl einer Verordnung hat die Kommission das passende Rechtsinstrument gewählt, um das Ziel flächendeckend und praktikabel in der EU umzusetzen. Nur die unmittelbar wirkende Form einer Verordnung kann einen einheitlichen Standard für alle Wirtschaftsteilnehmer im Binnenmarkt setzen. Hierdurch sind folglich auch außereuropäische Unternehmen betroffen. Eine überschießende Umsetzung von einzelnen Mitgliedstaaten durch das sog. *gold plating* wird damit ebenso vermieden wie ein europäischer Flickenteppich, der europaweit agierende Unternehmen regelmäßig vor Schwierigkeiten stellt. Die bereits erwähnten Regulierungen CSRD und CSDDD kranken daran, den Binnenmarkt durch potenziell unterschiedliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten zu fragmentieren.

Weitreichende Entscheidungen, aber keine Kontroll- oder Korrekturinstanz

Die Entscheidung über ein Verbot von Produkten ist zu eindimensional und damit anfällig für inhaltliche Fehler sowie nicht rechtssicher genug. Der Mechanismus, der eine einzelne Behörde dazu ermächtigt, folgenreiche Entscheidungen, wie die Marktentnahme und die Vernichtung bestimmter Produkte, muss um eine weitere behördliche Kontrollinstanz sowie die Möglichkeit zu einer gerichtlichen Überprüfung ergänzt werden. Dafür reicht die reine Nennung einer weiteren Behörde der sogenannten Zollbehörde (Art. 2 (o); Art. 15) nicht aus. Unternehmen und Beteiligte brauchen die Möglichkeit, behördliche Entscheidungen vollumfänglich gerichtlich und ohne Vorlage von neuen Tatsachen überprüfen zu lassen. Auch müssen für die Entscheidungsfindung innerhalb der Behörde belastbarere Anforderungen für die Beweisführung eingeführt werden. Wichtig ist auch, dass im weiteren Gesetzgebungsverfahren keine Verlagerung der Beweislast auf die Unternehmen erfolgt, da dies zu einem großen Zuwachs von Bürokratie und Kosten führen würde. In ihrer jetzigen Form dürfte die Verordnung den Anforderungen an die Rechtstaatlichkeit nicht entsprechen.



Zu wenig Unterstützung für Unternehmen – Verantwortung für Umsetzung sollte bei Staaten liegen

Sehr kritisch ist, dass die praktische Umsetzung eines Verkehrs- und Exportverbots – nämlich die betroffenen Produkte vom gesamten Binnenmarkt zu entfernen und zu vernichten – in der Alleinverantwortung der betroffenen Unternehmen liegen soll (Art. 6 Abs. 4). In Anbetracht der Größe des Binnenmarkts und der potenziellen Verteilungsbreite einzelner Produkte, kann diese Verpflichtung gerade kleine und mittlere Unternehmen schnell überfordern. Die Frage, was mit Vorprodukten oder bereits weiterverarbeiteten Produkten passieren soll, wird durch die Verordnung nicht beantwortet. Die Verantwortung für die Umsetzung der Maßnahmen sollte daher die Mitgliedstaaten treffen. Wenn die Unternehmen selbst nicht oder nur unzureichend im Stande sind, die Entfernung und Vernichtung der Produkte vorzunehmen, treffen sie zu weitgehende Konsequenzen. Mit einer dann drohenden Ersatzvornahme durch die Behörden unter Kostenübertragung sowie zusätzlichen Sanktionen werden insbesondere kleine und mittlere Unternehmen doppelt und unverhältnismäßig belastet (Art. 6 Abs. 5; Art. 30).

Positiv dagegen ist die Entscheidung der Kommission, entsprechende „Leitlinien“ zu erlassen, deren Adressaten auch die betroffenen Unternehmen sein sollen (Art. 23). Hier kommt es jedoch auf die praktische Umsetzung an. Sofern dadurch Hinweise auf einzuhaltende Sorgfaltspflichten sowie Risikofaktoren und verlässliche Informationsquellen bereitgestellt würden, wäre dies eine hilfreiche Unterstützung für alle Beteiligten. Entscheidend ist hier jedoch, dass die Aussagen der Leitlinien keine neuen Pflichten für Unternehmen schaffen und tatsächlich zur Rechtsklarheit beitragen, um eine wirkliche Hilfe darstellen zu können. Nur mit ausreichender Vorhersehbarkeit können Unternehmen weiter aktiv und verantwortungsvoll agieren.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Abteilung Europa

T +49 30 2033-1050

europa@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.