
Deutsche Industrie- und Handelskammer

Stellungnahme

Stellungnahme zur Konsultation der EU-Kommission zu den Anwendungsleitlinien der Zwangsarbeitsverordnung (EU) 2024/3015

A. Das Wichtigste in Kürze

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.

Ein wirksames Verbot von Produkten aus Zwangsarbeit erfordert Praxistauglichkeit, Rechtssicherheit und Verhältnismäßigkeit. Die Verordnung richtet sich in erster Linie an staatliche Behörden und sieht keine neuen Sorgfaltspflichten für Unternehmen vor. Die Anwendungsleitlinien müssen grundsätzlich klarstellen, dass die Beweislast bei den Behörden bleibt und staatliche Informationssysteme eine zentrale Rolle übernehmen.

Keine neuen Sorgfaltspflichten – Adressaten sind staatliche Behörden

Die Leitlinien zur Zwangsarbeitsverordnung müssen deutlich machen, dass keine zusätzlichen Sorgfaltspflichten für Unternehmen entstehen. Die Verordnung richtet sich an die Zollbehörden, zuständige nationale Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten sowie an die Europäische Kommission, die sicherstellen sollen, dass unter Zwangsarbeit hergestellte Produkte nicht in Verkehr gebracht oder ausgeführt werden. Art. 1 Abs. 3 stellt ausdrücklich klar, dass keine neuen Pflichten für Wirtschaftsakteure geschaffen werden. Dies muss in den Leitlinien eindeutig berücksichtigt werden.

Kohärenz zu bestehenden Sorgfaltspflichten und Nutzung etablierter Verfahren

Unternehmen müssen sich an eine Vielzahl von Sorgfalts- und Dokumentationspflichten halten, wie die Richtlinie über die Nachhaltigkeitsberichterstattung (CSRD), die Richtlinie über die

Sorgfaltspflichten zu Nachhaltigkeit (CSDDD), EU-Entwaldungsverordnung oder die EU-Konfliktmineralienverordnung. Die Leitlinien sollten daher ausdrücklich auf regulatorische Kohärenz, Anerkennung bestehender Systeme ausgerichtet sein, um unnötigen Mehraufwand zu vermeiden. 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.

Viele Unternehmen engagieren sich zudem in Branchen- oder produktbezogenen Multi-Stakeholder-Initiativen zur Umsetzung der ILO-Kernarbeitsnormen und anderer menschenrechtlicher Standards. Auch dies sollte bei behördlichen Untersuchungen berücksichtigt werden.

Risikobasierter Ansatz zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit

Die Verordnung legt fest, dass die Kommission und die zuständigen Behörden bei Untersuchungen einen risikobasierten Ansatz verfolgen und sich auf Hochrisikosektoren, -produkte und -regionen konzentrieren sollen.

Die Verordnung sieht die Schaffung einer Zwangsarbeitsrisikodatenbank, einer zentralen Meldestelle sowie behördlicher Informationssysteme vor. Diese eigens für die Verordnung geschaffenen Instrumente sollten eine zentrale Rolle bei Vorprüfungen und Untersuchungen spielen und vorrangig zur Informationsgewinnung genutzt werden, bevor Unternehmen direkt angefragt werden.

Unternehmen werden sich bei der Bewertung möglicher Risiken ebenfalls an der Zwangsarbeitsrisikodatenbank orientieren. Wenn dort keine Hinweise auf Zwangsarbeitsrisiken enthalten sind, später jedoch entsprechende Fälle festgestellt werden, sollte der fehlende Informationsstand für Unternehmen bei der Bewertung im Rahmen einer Untersuchung berücksichtigt werden.

Meldungen zu Zwangsarbeitsrisiken müssen sorgfältig geprüft werden. Nur nachvollziehbare und substantiell begründete Hinweise sollten dazu führen, dass Unternehmen in Untersuchungen einbezogen werden.

B. Im Einzelnen

1. Welche Arten von Beweismitteln sollten im Rahmen einer Untersuchung berücksichtigt werden?

Maßnahmen aus Due-Diligence-Systemen, wie z.B.:

- dokumentierte Risikoanalysen (Länder-, Produkt-, Warengruppenrisiken)
- Grundsaterklärungen zur menschenrechtlichen Sorgfalt
- implementierte Präventionsmaßnahmen
- dokumentierte Abhilfemaßnahmen
- Beschwerdemechanismen
- Auditberichte
- veröffentlichte Nachhaltigkeitsberichte (z. B. CSRD), die über Sorgfaltspflichten in der Lieferkette berichten.

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.

Anerkennung bestehender EU-Due-Diligence-Regulierungen, wie z.B.:

- **Konfliktmineralien-VO:**
OECD-konforme 5-Stufen-Due-Diligence-Systeme, Lieferantenverifizierungen, Auditberichte und Rückverfolgbarkeitsnachweise sollten als geeignete strukturelle Nachweise anerkannt werden.
- **EUDR:**
Geolokalisierungsdaten, Risikobewertungen und Sorgfaltspflichtenerklärungen sollten bei identischen Produktketten als relevanter Nachweise berücksichtigt werden, denn auch hier müssen Menschenrechte in der Lieferkette sichergestellt werden.
- **CSDDD/CSRD:**
Geprüfte Offenlegungen zu menschenrechtlichen Risiken und Governance-Strukturen sind als qualifizierte Informationsquelle zu berücksichtigen (z.B. Nachhaltigkeitsbericht nach CSRD, BAFA-Bericht zum deutschen LkSG)
- Nachweise über die Beteiligung an Branchen- oder Multi-Stakeholder-Initiativen sollten ebenso berücksichtigt werden.

Die Beweislast für das tatsächliche Vorliegen von Zwangsarbeit muss bei den zuständigen Behörden liegen. Ein Negativnachweis („Beweis, dass keine Zwangsarbeit vorliegt“) ist für Unternehmen kaum möglich ist.

Doppelte Abfragen derselben Informationen sind grundsätzlich zu vermeiden. Stattdessen sollte eine enge Zusammenarbeit der Europäischen Kommission mit den relevanten nationalen Aufsichtsbehörden, wie BAFA oder BLE, die bereits über einschlägige produktbezogene Prüf- und Informationsstände verfügen, gewährleistet sein.

Zudem sollte klargestellt werden, dass in der Lieferkette grundsätzlich der Importeur als Inverkehrbringer in der EU der primäre Ansprechpartner der Behörden ist. Mehrfachadressierungen innerhalb der Lieferkette sind zu vermeiden.

2. Welche wesentlichen Arten von Dokumentation sollten Wirtschaftsakteure in der Vorprüfungsphase einer Untersuchung, einschließlich bei mutmaßlichen Fällen von Zwangsarbeit, vorlegen können?

- Risikoanalysen
- Lieferantenverträge mit Menschenrechtsklauseln (Lieferantenerklärungen, Verhaltenskodizes, etc. .)
- Audit- und Monitoringberichte
- Dokumentierte Schulungsmaßnahmen
- Beschwerdefälle und deren Bearbeitung
- Abhilfemaßnahmen und Follow-up
- Menschenrechtliche Grundsatzserklärungen
- Nachhaltigkeitsberichte
- Teilnahmebescheinigungen an Branchen- oder Multistakeholderinitiativen

Dies sind Beispiele. Die Liste ist nicht abschließend.

3. Was sind Best Practices für die Durchführung einer Zwangsarbeits-bezogenen Sorgfaltpflicht?

- Integration der Risikoanalyse in bestehende Compliance-Systeme
- langfristige Lieferantenbeziehungen

- Worker Voice Tools
- Kapazitätsaufbau vor Ort
- Abhilfepläne mit klaren Fristen
- Kündigung als ultima ratio

Dies sind Beispiele. Die Liste ist nicht abschließend.

4. Was sind Best Practices zur Abhilfe bzw. Behebung von Fällen von Zwangsarbeit?

- Transparente Berichterstattung (Nachhaltigkeitsbericht, Website, etc.)
- Lohnnachzahlungen (inkl. Rückzahlungen von rekrutierungsgebühren)
- Reintegrationsmaßnahmen
- Kooperation mit lokalen Akteuren
- Monitoring nach Abhilfe
- Teilnahme an Branchen- und Multi-Stakeholder-Initiativen

Dies sind Beispiele. Die Liste ist nicht abschließend.

5. Welche ergänzenden Ressourcen (z. B. FAQs) wären zusätzlich hilfreich?

- FAQ-Dokumente,
- Fallbeispiele
- Muster-Dokumentationen
- spezifischer KMU-Leitfaden
- Veröffentlichung einer transparenten Länder-Risikokategorisierung durch die Kommission

6. Welche Formen von Schulungen oder Kapazitätsaufbau wären hilfreich?

- branchenspezifische Webinare (z.B. zu Traceability)
- praxisnahe Checklisten
- Mustervorlagen

- nationale Ansprechpartner
- digitale Hilfsinstrumente
- Training für Zulieferer vor Ort in den Produktionsländern, um lokale Manager über EU-Standards aufzuklären
- zentrale EU-Anlaufstelle für Auskünfte zu Risikoländern und Verdachtsmeldungen (mehrsprachig)
- Stakeholder Forum

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 zum Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Grundlage unserer Stellungnahmen sind die wirtschaftspolitischen Positionen und beschlossenen Positionspapiere der DIHK unter Berücksichtigung der der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs und ihrer Mitgliedsunternehmen.

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

Die DIHK ist im Transparenzregister der Europäischen Union unter der Nummer 22400601191-42 registriert.

Ansprechpartnerin:

Olga van Zijverden, Referatsleiterin Grundsatzfragen der Außenwirtschaftspolitik

Tel: +49 30 20308-6113

E-Mail: vanzijverden.olga@dihk.de