C/2026/4637

3.9.2026

BEKANNTMACHUNG DER KOMMISSION

Leitlinien für die Anwendung der Verordnung (EU) 2024/3015 über ein Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten auf dem Unionsmarkt

(C/2026/4637)

1. Einleitung 4
2. Rechtsrahmen 5
2.1. Verfassungsrechtlicher Rahmen der Union 5
2.2. Internationaler Rechtsrahmen 5
3. Anwendungsbereich der Verordnung 6
3.1. Produkte und Wirtschaftsakteure, die in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen 6
3.2. Definition von Zwangsarbeit 7
3.2.1. Arbeit oder Dienstleistung 7
3.2.2. Fehlende freiwillige Zustimmung (Unfreiwilligkeit) 7
3.2.3. Zwang 7
3.3. Arten von Zwangsarbeit 8
3.3.1. Zwangsarbeit in der Privatwirtschaft 8
3.3.2. Staatlich auferlegte Zwangsarbeit 8
3.3.3. Zwangsarbeit von Kindern 8
3.4. Risikoindikatoren zur Ermittlung von Zwangsarbeit 9
4. Das Untersuchungsverfahren 9
4.1. Untersuchung möglicher Verstöße gegen das Verbot der Zwangsarbeit 9
4.2. Umfang des Untersuchungsverfahrens 9
4.3. Risikobasierter Ansatz für die Priorisierung und Ausrichtung von Untersuchungen 10
4.3.1. Kriterien für die Ermittlung von Produkten und die Priorisierung von Fällen für die Untersuchung 10
4.3.2. Ermittlung der Wirtschaftsakteure für die Untersuchungsphasen 11
4.4. Bewertung von Informationen 12
4.4.1. Erhebung und Bewertung verfügbarer Informationen 12
4.4.2. Einschlägige Informationsquellen 12
4.5. Voruntersuchung 12
4.5.1. Einholung von Informationen von Wirtschaftsakteuren 12
4.5.2. Anforderung von Informationen von „anderen Produktlieferanten“, anderen Interessenträgern und weitere Untersuchungen 13
4.5.3. Bewertung und Abschluss der Voruntersuchungsphase 14
4.6. Untersuchungen 15
4.6.1. Recht des Wirtschaftsakteurs auf Unterrichtung und Anhörung 15
4.6.2. Einholung von Informationen von Wirtschaftsakteuren 15
4.6.3. Kontaktaufnahme mit anderen einschlägigen Interessenträgern und Überprüfungen vor Ort 15
4.6.4. Vertraulichkeit der Untersuchungen 16
4.6.5. Ergebnis der Untersuchung 16

4.7. Zusammenarbeit der Wirtschaftsakteure mit den zuständigen Behörden, und Informationen, die angefordert werden können 17

4.7.1. Beispiele für Informationen über die Maßnahmen des Wirtschaftsakteurs zur Ermittlung, Verhinderung, Minimierung, Beendigung oder Behebung des Zwangsarbeitsrisikos 17

4.7.2. Beispiele für Informationen über Arbeitsbedingungen am Ort der mutmaßlichen Zwangsarbeit . 18

4.7.3. Beispiele für Informationen über ein Produkt, das mutmaßlich gegen das Verbot der Zwangsarbeit verstößt 18

4.8. Entscheidungen über Verstöße gegen das Verbot der Zwangsarbeit 19

4.8.1. Feststellung eines Verstoßes gegen das Verbot der Zwangsarbeit 19

4.8.2. Feststellung eines Verstoßes bei Verweigerung der Zusammenarbeit 21

4.8.3. Inhalt der Entscheidung 22

4.8.4. Lieferketten von strategischer oder kritischer Bedeutung für die Union 23

4.9. Überprüfung von Entscheidungen und Rechtsmittel 24

4.9.1. Anträge auf Überprüfung einer Entscheidung 24

4.9.2. Antrag auf Widerruf nach Einhaltung einer Entscheidung und von den Wirtschaftsakteuren vorzulegende Informationen 24

4.9.3. Verwaltungsrechtliche und gerichtliche Rechtsbehelfe gegen eine Entscheidung 25

4.10. Koordinierung und Zusammenarbeit bei Ermittlungen und Durchsetzung 25

4.10.1. Koordinierung zwischen nationalen Behörden innerhalb eines Mitgliedstaats 25

4.10.2. Abstimmung mit Strafverfolgungsbehörden und Zusammenwirken bei Strafverfahren 26

4.10.3. Koordinierung, Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung der zuständigen Behörden und der Kommission 26

5. Durchsetzung und Sanktionen 27

5.1. Vollstreckung von Entscheidungen wegen des Verstoßes gegen das Verbot 27

5.1.1. Durchsetzung von Entscheidungen wegen des Verstoßes gegen das Verbot innerhalb der EU 27

5.1.2. Durchsetzung von Entscheidungen wegen des Verstoßes gegen das Verbot an den Grenzen 28

5.1.3. Identifizierung der Produkte an der Grenze 29

5.1.4. Aussetzung der Freigabe von Produkten und Unterrichtung der zuständigen Behörden 29

5.1.5. Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr oder Ausfuhr 30

5.1.6. Verweigerung, Beschlagnahme und Aus-dem-Verkehr-Ziehen 30

5.2. Sanktionen 30

5.2.1. Gründe für die Verhängung von Sanktionen 31

5.2.2. Berechnung von Sanktionen 31

6. Leitlinien für Wirtschaftsakteure zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in Bezug auf Zwangsarbeit. 34

6.1. Zweck 34

6.2. EU-Rechtsvorschriften zur Sorgfaltspflicht 34

6.3. Was bedeutet Sorgfaltspflichten in Bezug auf Zwangsarbeit? 35

6.3.1. Sorgfaltspflichten als wirksames Instrument gegen Zwangsarbeit 35

6.3.2. Merkmale von Sorgfaltspflichten 35

6.3.3. Einbeziehung der Interessenträger 36

6.4. Das Verfahren für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten 36
6.4.1. Schritt 1: Einbeziehung der Sorgfaltspflichten in die Unternehmenspolitik und die Risikomanagementsysteme des Unternehmens 37
6.4.2. Schritt 2: Ermittlung und Bewertung von Zwangsarbeitsrisiken in den Geschäftstätigkeiten, Lieferketten und Geschäftsbeziehungen des Unternehmens 39
6.4.3. Schritt 3: Verhinderung, Minderung und Beendigung von Zwangsarbeitsrisiken 41
6.4.4 Schritt 4: Überwachung und Bewertung der Umsetzung und der Ergebnisse 43
6.4.5. Schritt 5: Kommunikation des Umgangs mit Risiken 44
6.4.6. Schritt 6: Bereitstellung von oder Zusammenarbeit bei Abhilfemaßnahmen 45
7. Übermittlung von Informationen über mögliche Verstöße gegen das Verbot der Zwangsarbeit 47
7.1. Einleitung 47
7.2. Übermittlung von Informationen 47
7.2.1. Einreichung von Informationen 47
7.2.2. Zu übermittelnde Informationen 47
7.2.3. Kontaktdaten 47
7.3. Vorwürfe von Zwangsarbeit 48
7.4. Nachweise für Zwangsarbeit 48
7.5. Informationen über die betroffenen Wirtschaftsakteure und/oder Produkte 48
7.6. Wie werden die übermittelten Informationen behandelt? 49
7.6.1. Anfangsbewertung 49
7.6.2. Dialog mit dem Petenten 49
7.7. Vertraulichkeit und Datenschutz 50
7.7.1. Vertraulichkeit 50
7.7.2. Umgang mit personenbezogenen Daten 50

WICHTIGER HINWEIS

Diese Leitlinien dienen der Erfüllung der Verpflichtung aus Artikel 11 der Verordnung über Zwangsarbeit ([1]) (im Folgenden „Verordnung“ oder „FLR“) und sollen deren Umsetzung unterstützen ([2]). Sie richten sich an die für die Durchführung der Verordnung zuständigen Behörden sowie an Zollbehörden, Wirtschaftsakteure, Verbraucherverbände, Organisationen der Zivilgesellschaft, Gewerkschaften und andere Interessenträger.

Diese Leitlinien sind lediglich als Leitfaden gedacht; rechtsverbindlich ist ausschließlich der Wortlaut der Verordnung. Die rechtsverbindliche Auslegung des Unionsrechts obliegt ausschließlich dem Gerichtshof der Europäischen Union. Die in diesen Leitlinien zum Ausdruck gebrachten Meinungen sind nicht als Vorgriff auf den Standpunkt zu verstehen, den die Europäische Kommission gegebenenfalls vor dem Gerichtshof vertreten wird. Die Kommission und die in ihrem Namen handelnden Personen übernehmen keine Haftung für die Verwendung der in diesen Leitlinien enthaltenen Informationen.

Diese Leitlinien dienen als Orientierungshilfe für die Anwendung der Verordnung in den Mitgliedstaaten und in Island, Liechtenstein und Norwegen als Unterzeichnerstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) sowie für das Vereinigte Königreich und im Vereinigten Königreich in Bezug auf Nordirland im Einklang mit dem Windsor-Rahmen ([3]), sobald die Verordnung in die jeweiligen Abkommen aufgenommen wurde. Bezugnahmen auf die Union, die EU oder den Binnenmarkt sind daher so zu verstehen, dass sie den EWR oder den EWR-Markt sowie das Vereinigte Königreich in Bezug auf Nordirland einschließen.

Wie in der Verordnung vorgeschrieben, wurden diese Leitlinien in Absprache mit allen interessierten Parteien, einschließlich internationaler Organisationen, Mitgliedstaaten, Unternehmen und Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften und Organisationen der Zivilgesellschaft, ausgearbeitet. Zur Unterstützung des Konsultationsprozesses richtete die Kommission eine Expertengruppe für Zwangsarbeit ([4]) ein, veröffentlichte eine Aufforderung zur Stellungnahme ([5]), zu der 160 Beiträge eingingen, und führte gezielte Konsultationen durch. Die Leitlinien können im Laufe der Zeit bei Bedarf geändert und aktualisiert werden.

1. **EINLEITUNG**

Die Verordnung enthält verbindliche Vorschriften, die es Wirtschaftsakteuren verbieten, in Zwangsarbeit hergestellte Produkte auf dem Unionsmarkt in Verkehr zu bringen und aus dem Unionsmarkt auszuführen. Ziel ist es, das Funktionieren des Binnenmarkts zu verbessern, indem ein Beitrag zur Aufrechterhaltung eines fairen und transparenten Markts und zur Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen im Binnenmarkt geleistet und gleichzeitig verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln bei Unternehmen, die innerhalb und außerhalb der EU tätig sind, gefördert wird. Die Verordnung zielt auch darauf ab, einen Beitrag zur Bekämpfung von Zwangsarbeit zu leisten, einschließlich des Nachhaltigkeitsziels 8.7 der Vereinten Nationen, Zwangsarbeit bis 2030 abzuschaffen.

Die Verordnung erlegt den Wirtschaftsakteuren eine Ergebnispflicht auf. Zwar werden Unternehmen keine spezifischen Sorgfaltspflichten auferlegt, jedoch wird die Sorgfaltspflicht als nützliches Instrument zur Bekämpfung von Zwangsarbeit in Lieferketten anerkannt. Dementsprechend und im Einklang mit der Verordnung soll mit diesen Leitlinien auch verdeutlicht werden, wie die Sorgfaltspflicht Unternehmen bei der Einhaltung der Verordnung helfen kann. Diese Vorschriften gelten unabhängig davon, ob Zwangsarbeit an den eigenen Betriebsstätten eines Wirtschaftsakteurs oder innerhalb seiner Lieferkette stattfindet.

Bei der Durchführung der Verordnung müssen die zuständigen Behörden und die Kommission die allgemeinen Grundsätze des EU-Rechts wie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einhalten. Untersuchungen müssen unter gebührender Berücksichtigung des Anspruchs der Wirtschaftsakteure auf rechtliches Gehör und unbeschadet der Verfahren nach anderen EU- und nationalen Rechtsvorschriften durchgeführt werden. Zu diesem Zweck sieht die Verordnung vor, dass sich die federführend zuständigen Behörden eng mit anderen einschlägigen Behörden abstimmen.

([1]) Verordnung (EU) 2024/3015 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2024 über ein Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten auf dem Unionsmarkt (ABl L, 2024/3015, 12.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/3015/oj).

([2]) Diese Leitlinien decken alle in Artikel 11 FLR genannten Elemente ab, mit Ausnahme der Leitlinien für Zollbehörden und Wirtschaftsakteure zur praktischen Umsetzung von Artikel 27 FLR. Wie in Abschnitt 5.1.3 erläutert, werden diese Leitlinien zugrunde gelegt, wenn delegierte Rechtsakte nach Artikel 27 FLR erlassen werden.

([3]) Der Windsor-Rahmen stellt im Einklang mit der Gemeinsamen Erklärung Nr. 1/2023 der Union und des Vereinigten Königreichs im mit dem Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft vom 24. März 2023 eingesetzten Gemeinsamen Ausschuss die neue Bezeichnung für das Protokoll zu Irland/Nordirland dar.

([4]) Register der Expertengruppen der Kommission.

([5]) Portal „Ihre Meinung zählt“, Zwangsarbeit: Leitlinien für die Umsetzung der EU-Vorschriften über Zwangsarbeit.

2. **RECHTSRAHMEN**

2.1. **Verfassungsrechtlicher Rahmen der Union**

Die Verordnung über Zwangsarbeit beruht auf den EU-Verträgen ([6]) und spiegelt die in Artikel 2 EUV aufgeführten Werte wider, die der Union und ihren Mitgliedstaaten gemeinsam sind ([7]). Gemäß diesen Verträgen sind die EU und ihre Mitgliedstaaten verpflichtet, Werte wie Menschenwürde, Menschenrechte, Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität zu wahren und zu verfolgen, die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs den Kern der Identität der Union bilden und für das Funktionieren der Rechtsordnung der EU von grundlegender Bedeutung sind ([8]).

Diese Verpflichtungen werden durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union ([9]) konkretisiert und gefestigt, in der ausdrücklich festgelegt ist, dass die Würde des Menschen unantastbar ist und geachtet und geschützt werden muss. Die Charta verbietet auch ausdrücklich Sklaverei, Leibeigenschaft, Zwangs- oder Pflichtarbeit und Menschenhandel ([10]).

2.2. **Internationaler Rechtsrahmen**

Die Verordnung stützt sich auf internationale Rechtsakte, die Zwangsarbeit in all ihren Formen verbieten, insbesondere das IAO-Übereinkommen Nr. 29 über Zwangsarbeit ([11]) und das dazugehörige Protokoll von 2014 ([12]) sowie das IAO-Übereinkommen Nr. 105 über die Abschaffung der Zwangsarbeit ([13]), ergänzt durch die IAO-Empfehlung Nr. 203 bezüglich Zwangsarbeit ([14]). Die Verordnung stützt sich auch auf das IAO-Übereinkommen Nr. 182 ([15]), das Zwangsarbeit von Kindern als eine der schlimmsten Formen der Kinderarbeit verbietet ([16]), sowie auf internationale Menschenrechtsinstrumente. Alle EU-Mitgliedstaaten haben eine Verpflichtung zur Bekämpfung von Zwangsarbeit unterzeichnet, da sie alle die IAO-Übereinkommen Nr. 29 und Nr. 105 über Zwangsarbeit ratifiziert haben.

Diese Leitlinien tragen den Grundsätzen und Standards Rechnung, die in international anerkannten Leitlinien festgelegt sind, insbesondere in Bezug auf die folgenden Instrumente:

— OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zu verantwortungsvollem unternehmerischem Handeln (im Folgenden „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen") ([17]) und OECD-Leitsätze für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln (im Folgenden „OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht") ([18]);

— IAO Hard to see, harder to count ([19]);

— ILO-IOE Combating forced labour – A handbook for employers and business (IAO-IOE-Handbuch zur Bekämpfung von Zwangsarbeit – ein Handbuch für Arbeitgeber und Unternehmen) (im Folgenden „IAO-IOE-Handbuch") ([20]);

— UN Guiding Principles on Business and Human Rights (Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte) ([21]);

([6]) Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union (EUV) (ABl. C 202 vom 7.6.2016, S. 13), Artikel 21; Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 47).
([7]) Erwägungsgrund 3 FLR.
([8]) Urteil des Gerichtshofs vom 21. April 2026, Kommission/Ungarn (im Folgenden „die Werte der Union"), C-769/22, ECLI:EU:C:2026:326, Rn. 525.
([9]) Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) (ABl. C 326, 26.10.2012, S. 391).
([10]) Artikel 1 und 5 EU-Grundrechtecharta.
([11]) Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930 (Nr. 29).
([12]) IAO, Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit, 1930 (P029).
([13]) Übereinkommen über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957 (Nr. 105).
([14]) IAO, Zwangsarbeit (ergänzende Maßnahmen) Empfehlung, 2014 (Nr. 203).
([15]) IAO, Übereinkommen über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999 (Nr. 182).
([16]) Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen, angenommen am 18. Juni 1998 (IAO-Erklärung 1998); Artikel 6 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, angenommen 1966, in Kraft getreten 1976; Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe a des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, angenommen 1966, in Kraft getreten 1976.
([17]) OECD (2023), OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zu verantwortungsvollem unternehmerischem Handeln.
([18]) OECD (2018), OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln.
([19]) IAO (2024), Hard to see, harder to count: Handbook on forced labour surveys.
([20]) ILO and IOE (2025), Combating forced labour – A handbook for employers and businesses, Dritte (überarbeitete) Ausgabe.
([21]) UN (2011), Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy" Framework.

3. ANWENDUNGSBEREICH DER VERORDNUNG

3.1. Produkte und Wirtschaftsakteure, die in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen

Die Verordnung gilt für alle in Zwangsarbeit hergestellten Produkte ([22]), unabhängig von ihrem Ursprung, ihrer Art oder ihrer Branche ([23]), die auf dem Unionsmarkt in Verkehr gebracht oder bereitgestellt oder aus dem Unionsmarkt ausgeführt werden. Sie gilt für Produkte, bei denen auf einer beliebigen Stufe ihrer Gewinnung, Ernte, Erzeugung oder Herstellung insgesamt oder teilweise Zwangsarbeit eingesetzt wurde, einschließlich bei der ein Produkt betreffenden Be- oder Verarbeitung auf einer beliebigen Stufe seiner Lieferkette, unabhängig davon, ob dies innerhalb oder außerhalb der EU geschieht. Daher fallen Produkte unabhängig von der Größe des Anteils oder des Teils, der in Zwangsarbeit hergestellt wurde, in den Anwendungsbereich der Verordnung.

Die Definition des Begriffs „Produkt“ in der Verordnung ist weiter gefasst als die des neuen Rechtsrahmens ([24]). Außer auf Erzeugnisse des verarbeitenden Gewerbes erstreckt sich die Verordnung auch auf landwirtschaftliche Erzeugnisse im Sinne von Artikel 38 AEUV ([25]) und Erzeugnisse, die gewonnen werden, wie Mineralien und andere Rohstoffe.

Die Verordnung gilt für alle Produkte, die ab dem 14. Dezember 2027 in der EU in Verkehr gebracht oder auf dem Unionsmarkt bereitgestellt werden, auch wenn die Produkte oder ihre Bestandteile vor diesem Datum hergestellt oder in die EU eingeführt wurden. Sie gilt nicht für die Rücknahme ([26]) von Produkten, die bereits verkauft wurden (d. h. den Endnutzer erreicht haben), sondern für Produkte, die noch auf dem Markt bereitgestellt werden, z. B. in Regalen oder Lagerhäusern.

Werden Produkte online oder über eine andere Form des Fernabsatzes angeboten, gelten sie als auf dem Markt bereitgestellt, wenn sich das Verkaufsangebot an Endnutzer in der EU richtet. Es ist eine Einzelfallprüfung erforderlich, um festzustellen, ob sich Online-Angebote an Endnutzer in der Union richten, wobei jedoch mehrere Faktoren berücksichtigt werden müssen. Dazu gehören die geografischen Gebiete innerhalb der EU, in die ein Versand möglich ist, die Verwendung von Sprachen und Währungen eines Mitgliedstaats, regionalspezifische Zahlungsmethoden und die Verwendung eines in einem Mitgliedstaat registrierten Domänennamens ([27]).

Die Kommission oder die zuständigen nationalen Behörden können Kontrollen durchführen und weitere erforderliche Maßnahmen in Bezug auf solche Produkte gemäß der Verordnung ergreifen, auch wenn die Produkte zum Zeitpunkt des jeweiligen Online-Angebots noch nicht in der EU in Verkehr gebracht wurden.

Die Erbringung von Dienstleistungen fällt nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung, auch wenn sie mit dem Inverkehrbringen des Produkts in Verbindung steht, z. B. Transport ([28]), Lagerung und Logistik.

Die Verordnung gilt für alle Wirtschaftsakteure ([29]), die Produkte auf dem Unionsmarkt in Verkehr bringen oder bereitstellen oder Produkte aus dem Unionsmarkt ausführen ([30]). Sie müssen das Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten gemäß Artikel 3 der Verordnung einhalten und können einer Entscheidung über ein Verbot von Produkten unterworfen werden, wenn sie gegen das Verbot verstoßen.

Das Verbot des Inverkehrbringens und der Bereitstellung auf dem Unionsmarkt oder der Ausfuhr aus dem Unionsmarkt von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten ([31]) ist aufgrund der Schwere der Menschenrechtsverletzung unbedingt und absolut. Es liegt in der Verantwortung der Wirtschaftsakteure, die Einhaltung dieses Verbots sicherzustellen.

([22]) Artikel 2 Absatz 7 FLR.
([23]) Einschließlich strategischer, militärischer und Verteidigungsgüter.
([24]) Der neue Rechtsrahmen der EU ist eine Reihe von Maßnahmen, mit denen die Marktüberwachung und die Konformitätsbewertung für Erzeugnisse des verarbeitenden Gewerbes wie Maschinen, Spielzeug und Elektronik verbessert werden sollen.
([25]) Erzeugnisse des Bodens, der Viehzucht und der Fischerei sowie die mit diesen in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe.
([26]) Artikel 1 Absatz 2 FLR. Diese Maßnahme wird in anderen Produktvorschriften (Verordnung (EU) 2019/1020 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten sowie zur Änderung der Richtlinie 2004/42/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 765/2008 und (EU) Nr. 305/2011, ABl. L 169 vom 25.6.2019, S. 1) (Verordnung über Marktüberwachung) und der Verordnung (EU) 2023/988 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 über die allgemeine Produktsicherheit, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie (EU) 2020/1828 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 87/357/EWG des Rates (ABL L 135 vom 23.5.2023, S. 1) (Verordnung über die allgemeine Produktsicherheit) als „Rückruf“ bezeichnet.
([27]) Weitere Informationen sind zu finden im Leitfaden für die Umsetzung der Produktvorschriften der EU („Blue Guide“).
([28]) Erwägungsgrund 18 FLR.
([29]) Artikel 2 Absatz 9 FLR.
([30]) Beispielsweise Erzeuger, Hersteller, Einführer, Ausführer, Einzelhändler und Produktlieferanten, wie jeweils zutreffend.
([31]) Artikel 1 FLR.

3.2. **Definition von Zwangsarbeit**

In der Verordnung wird die Definition von Zwangsarbeit aus Artikel 2 des IAO-Übereinkommens über Zwangsarbeit von 1930 (Nr. 29) zugrunde gelegt, die jede Art von Arbeit oder Dienstleistung umfasst, die von einer unter Zwang stehenden Person verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat. Die Definition besteht aus drei Hauptelementen: Arbeit oder Dienstleistung, fehlende freiwillige Zustimmung und Zwang.

Um feststellen zu können, dass eine Situation Zwangsarbeit darstellt, müssen sowohl Unfreiwilligkeit als auch Zwang zu einem bestimmten Zeitpunkt des analysierten Zeitraums gleichzeitig gegeben sein. Die beiden Elemente können sich in der Praxis überschneiden: Wenn Zwang ausgeübt wird, kann keine echte Einwilligung vorliegen; wenn die Umstände eine Einwilligung unplausibel machen, kann vernünftigerweise auf Zwang geschlossen werden ([32]).

3.2.1. *Arbeit oder Dienstleistung*

Arbeit oder Dienstleistung sind alle Tätigkeiten, die von einer Person zur Erzeugung von Waren oder zur Erbringung von Dienstleistungen zur Nutzung durch andere oder sie selbst ausgeführt werden.

Während in der IAO-Definition auch Dienstleistungen genannt sind, ist der Anwendungsbereich der Verordnung auf in Zwangsarbeit hergestellte Produkte beschränkt. Folglich sind Dienstleistungen und hauswirtschaftliche Arbeit, auch wenn sie in Zwangsarbeit erbracht werden, nicht Gegenstand der Verordnung.

Einige Arten von Arbeit sind von der Definition von Zwangsarbeit im IAO-Übereinkommen ([33]) und somit auch vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen:

— Militärdienstpflicht mit rein militärischem Charakter,

— übliche Bürgerpflichten,

— Arbeit, die von einer Person auf Grund einer gerichtlichen Verurteilung verlangt wird, wenn diese Arbeit unter Aufsicht der öffentlichen Behörden ausgeführt wird,

— Arbeit in Notsituationen wie Krieg oder Naturkatastrophen,

— kleinere Gemeindearbeiten, die unmittelbar dem Wohle der Gemeinschaft dienen, und in Absprache mit der Gemeinde.

Solche Arten von Arbeit können jedoch unter bestimmten Umständen wieder unter die Definition von Zwangsarbeit fallen (Abschnitt 3.3.2).

3.2.2. *Fehlende freiwillige Zustimmung (Unfreiwilligkeit)*

Der Begriff „freiwillig“ bezieht sich auf die freie und in Kenntnis der Sachlage erteilte Zustimmung eines Arbeitnehmers zur Aufnahme einer Arbeit und seine Freiheit, diese Arbeit jederzeit wieder zu beenden. Fehlende freiwillige Zustimmung liegt vor, wenn ein Arbeitgeber oder Anwerber falsche Versprechungen macht, wenn ein Arbeitnehmer einer unentgeltlichen Indienststellung wie Sklaverei oder Schuldknechtschaft unterworfen wird oder wenn ein Arbeitnehmer ohne seine Zustimmung gezwungen wird, eine andere als die bei der Einstellung angegebene Tätigkeit auszuüben. Weitere Beispiele für Umstände, die zu unfreiwilliger Arbeit führen können, sind missbräuchlich verlangte Überstunden oder Abrufarbeit, Arbeit unter gefährlichen Bedingungen ohne Entschädigung oder Schutzausrüstung, Arbeit zu einem sehr niedrigen oder ohne Lohn unter entwürdigenden arbeitsbezogenen Lebensbedingungen und Arbeit ohne die Freiheit zur Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses.

3.2.3. *Zwang*

Zwang bezieht sich auf die Mittel, die eingesetzt werden, um einer Person gegen ihren Willen Arbeit aufzuzwingen, unter anderem durch Gewalt, Einschränkung ihrer Bewegungsfreiheit, Schuldknechtschaft, Einbehaltung von Löhnen oder Identitätsdokumenten und Missbrauch ihrer Schutzbedürftigkeit. Zwang kann auch in Form von Einschüchterung und Bedrohungen, wie der Androhung von Entlassung oder Abschiebung, oder in Form von Machtmissbrauch, wie der Verweigerung von Rechten oder Vorrechten oder dem Missbrauch der Schutzbedürftigkeit von Arbeitnehmern, z. B. aufgrund des abgelegenen Standorts ihrer Arbeit oder ihres Status als Drittstaatsangehörige, erfolgen. Arbeitnehmer können auch indirekt durch Drohungen oder andere Formen der Nötigung gegenüber ihren Familienangehörigen, Kollegen oder nahestehenden Personen genötigt werden.

([32]) IAO (2007), Allgemeine Erhebung über Zwangsarbeit.
([33]) Artikel 2.2 des IAO-Übereinkommens Nr. 29.

3.3. **Arten von Zwangsarbeit**

Zwangsarbeit kann je nachdem, wer sie auferlegt, in zwei große Kategorien unterteilt werden: Zwangsarbeit in der Privatwirtschaft und staatlich auferlegte Zwangsarbeit. Dazu gehört auch Zwangsarbeit von Kindern, die gesondert zu betrachten ist.

3.3.1. *Zwangsarbeit in der Privatwirtschaft*

Zwangsarbeit in der Privatwirtschaft bezieht sich auf Zwangsarbeit, die von privaten Personen, Gruppen oder Unternehmen auferlegt wird. Sie betrifft praktisch alle Teile der Wirtschaft, wobei die meisten Fälle in vier großen Sektoren zu verzeichnen sind: Industrie, Dienstleistungen, Landwirtschaft und Hausarbeit ([34]). Der Großteil der Zwangsarbeit weltweit entfällt auf Zwangsarbeit in der Privatwirtschaft ([35]).

3.3.2. *Staatlich auferlegte Zwangsarbeit*

Dies bezieht sich auf Zwangsarbeit, die von staatlichen Behörden, im Namen des Staates handelnden Agenten oder von Einrichtungen, die ähnliche Befugnisse wie der Staat ausüben, auferlegt wird. Diese Form der Zwangsarbeit entsteht durch nationale Gesetze, politische Maßnahmen oder Praktiken und tritt häufig in einem breiteren sozialen Kontext auf, der durch staatliche Zwangsmaßnahmen und das allgemeine Fehlen bürgerlicher Freiheiten gekennzeichnet ist.

Das IAO-Übereinkommen Nr. 105 ergänzt das Übereinkommen Nr. 29, indem es bestimmte Situationen benennt, in denen Staaten die Anwendung von Zwangs- oder Pflichtarbeit ausdrücklich verboten ist:

— als Mittel politischen Zwanges oder Erziehung oder als Strafe gegenüber Personen, die gewisse politische Ansichten äußern oder die ihre entgegengesetzten ideologischen Ansichten gegen die bestehende politische, soziale oder wirtschaftliche Ordnung bekunden,

— als Methode der Rekrutierung und Verwendung von Arbeitskräften für Zwecke der wirtschaftlichen Entwicklung,

— als Maßnahme der Arbeitsdisziplin,

— als Strafe für die Teilnahme an Streiks,

— als Maßnahme rassischer, sozialer, nationaler oder religiöser Diskriminierung.

Diese Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit können nach internationalen Arbeitsnormen unter keinen Umständen als rechtmäßig angesehen werden.

3.3.3. *Zwangsarbeit von Kindern*

Zwangsarbeit von Kindern ist eine besondere Form von Zwangsarbeit, die aufgrund der hier vorliegenden komplexeren Beziehungen besondere Merkmale aufweist. Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet dieser Begriff Arbeit, die ein Kind (jede Person unter 18 Jahren) während eines bestimmten Bezugszeitraums verrichtet und die unter eine der folgenden Kategorien fällt ([36]):

— Für Dritte verrichtete Arbeit, wenn das Kind oder die Eltern Zwang ausgesetzt sind,

— Arbeit, die mit den oder für die Eltern des Kindes verrichtet wird, wenn das Kind oder die Eltern Zwang ausgesetzt sind,

— Arbeit, die mit den oder für die Eltern des Kindes verrichtet wird, wenn sich die Eltern selbst in einer Situation der Zwangsarbeit befinden,

— Arbeit in den schlimmsten Formen der Kinderarbeit, die im IAO-Übereinkommen Nr. 182 als alle Formen der Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken bezeichnet werden ([37]).

([34]) IAO (2024), Profits and poverty: The economics of forced labour.
([35]) ILO, Walk Free, and IMO, (2022), Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage.ILO, Walk Free, and IMO (2022), Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage.
([36]) IAO, „Hard to see, harder to count", S. 3.
([37]) Andere schlimmste Formen der Kinderarbeit im Sinne des IAO-Übereinkommens Nr. 182, wie Heranziehen zu Prostitution und unerlaubten Tätigkeiten zur Gewinnung von oder zum Handel mit Drogen, fallen nicht in den Anwendungsbereich dieser Verordnung, sofern sie nicht mit der Herstellung von Produkten in Verbindung stehen.

3.4. **Risikoindikatoren zur Ermittlung von Zwangsarbeit**

Zu den gängigen Umständen oder Indikatoren für Zwangsarbeit gehören: a) erzwungene Rekrutierung; b) Täuschung; c) Ausnutzung von Verschuldung; d) gefährliche oder erniedrigende Arbeitsbedingungen; e) belastende Dauer oder Einteilung von Arbeitszeiten; f) Verschlechterung der arbeitsbezogenen Lebensbedingungen; g) missbräuchliche zusätzliche Verpflichtungen; h) körperliche oder sexuelle Gewalt; i) Missbrauch von Isolation; j) Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit; k) Einbehaltung von Barmitteln, Vermögenswerten oder Identitätsdokumenten; l) Einbehaltung von Löhnen; m) Drohungen oder Einschüchterung; n) Missbrauch von Schutzbedürftigkeit.

Zu den gemeinsamen strukturellen Indikatoren, die Kriterien für von einem Staat auferlegte Zwangsarbeit sind, zählen: a) Haft und Freiheitsentzug; b) Manipulation der Haftbedingungen; c) vom Staat verhängte finanzielle Sanktionen; d) Entzug oder Verweigerung staatlicher Dienstleistungen, des Rechtsstatus und sozialer Rechte; e) Enteignung oder Einziehung von Vermögensgegenständen, Grundstücken, Unterkunft oder Produktionsmitteln; f) vom Staat oder von staatlichen Unternehmen verhängte Sanktionen im Beschäftigungsbereich; g) gesetzliches Verbot der Beendigung des Arbeitsverhältnisses; h) Überwachung und soziale Kontrolle; i) vom Staat verursachte(r) psychische Nötigung und ideologischer Druck und j) kollektive Sanktionen und Sanktionen Dritter.

Definitionen und ausführliche Erläuterungen der Indikatoren sowie der Formen von unfreiwilliger Arbeit und Zwang finden sich in den Leitlinien der IAO zu Indikatoren für Zwangsarbeit ([38]).

4. **DAS UNTERSUCHUNGSVERFAHREN**

4.1 **Untersuchung möglicher Verstöße gegen das Verbot der Zwangsarbeit**

Die Wirtschaftsakteure müssen davon absehen, Produkte auf dem Unionsmarkt in Verkehr zu bringen oder Produkte einzuführen und auszuführen, wenn sie mit Zwangsarbeit im Zusammenhang stehen. Diese Verpflichtung besteht unabhängig davon, ob eine Untersuchung eingeleitet wird oder nicht. Damit das Verbot eingehalten wird, können die zuständigen Behörden Untersuchungen einleiten, die zu einer förmlichen Entscheidung führen, ein Produkt nicht auf dem Unionsmarkt zuzulassen.

Die Entscheidung, ein Produkt nicht auf dem Markt zuzulassen, darf erst nach einer gründlichen Untersuchung durch eine federführend zuständige Behörde getroffen werden ([39]). Eine solche Behörde ist entweder i) die Kommission, wenn die mutmaßliche Zwangsarbeit außerhalb der EU stattfindet, oder ii) die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats, wenn sie in dessen Hoheitsgebiet stattfindet ([40]).

Während des gesamten Untersuchungsverfahrens und bei Entscheidungen müssen die federführend zuständigen Behörden das EU-Recht einhalten, einschließlich des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit: Alle Maßnahmen und Handlungen müssen angemessen und erforderlich sein, um ihr Ziel zu erreichen, und dürfen die Wirtschaftsakteure nicht übermäßig belasten.

4.2. **Umfang des Untersuchungsverfahrens**

Der Zweck von Untersuchungen im Rahmen der Verordnung besteht darin, i) festzustellen, ob gegen Artikel 3 (nämlich das Verbot der Zwangsarbeit) verstoßen wurde, und ii) zu bestimmen, welche Maßnahmen zu verhängen sind ([41]).

Um einen Verstoß gegen das Verbot der Zwangsarbeit festzustellen, muss die federführend zuständige Behörde gleichzeitig untersuchen, i) ob Zwangsarbeit bei der Herstellung der zu bewertenden Produkte gemäß den Definitionen und Indikatoren der IAO für Zwangsarbeit eingesetzt wurde und ii) ob die Wirtschaftsakteure diese Produkte auf dem EU-Markt bereitgestellt oder aus der EU ausgeführt haben.

Gegenstand des Untersuchungsverfahrens sind die Produkte, die mutmaßlich in Zwangsarbeit hergestellt wurden, und der Einsatz von Zwangsarbeit für ihre Gewinnung, Ernte, Erzeugung oder Herstellung, nicht das gesamte Geschäft eines Wirtschaftsakteurs.

Die Untersuchungen können Teile, Komponenten oder ganze Produkte, Zwischen- oder Endprodukte, Produktreihen oder Produktkategorien derselben Art oder Produkte aus einer bestimmten Fabrik oder Anlage betreffen ([42]). In bestimmten Kontexten, in denen es Hinweise auf einen systemischen oder weitverbreiteten Einsatz von Zwangsarbeit gibt, einschließlich Fällen mutmaßlicher staatlich auferlegter Zwangsarbeit, kann der Untersuchungsumfang auf zusätzliche Produkte oder Produktkategorien bestimmter Lieferanten und/oder aus bestimmten geografischen Gebieten ausgedehnt werden.

([38]) IAO (2025), ILO indicators of forced labour. Siehe auch IAO (2024), Hard to see, harder to count.
([39]) Artikel 2 Absatz 17 FLR.
([40]) Artikel 15 FLR.
([41]) Artikel 20 Absatz 4 FLR.
([42]) Artikel 2 Absätze 6 und 7 FLR.

Abbildung 1

Überblick über das Untersuchungsverfahren und den Erlass und die Vollstreckung von Entscheidungen



4.3. Risikobasierter Ansatz für die Priorisierung und Ausrichtung von Untersuchungen

In der Verordnung wird der risikobasierte Ansatz festgelegt ([43]), nach dem die federführend zuständigen Behörden die Produkte (Abschnitt 4.3.1) und Wirtschaftsakteure (Abschnitt 4.3.2) ermitteln, die Gegenstand von Untersuchungen sein sollten, und die Fälle in der Anfangs- und der Vorphase des Untersuchungsverfahrens priorisieren. Diese Priorisierung gewährleistet den effektiven Einsatz begrenzter Durchsetzungsressourcen, indem die Tätigkeiten auf Fälle konzentriert werden, in denen das Risiko und die potenziellen Auswirkungen von Verstößen gegen das Verbot der Zwangsarbeit am höchsten sind und in denen ein Eingreifen wahrscheinlich am wirksamsten ist.

4.3.1. *Kriterien für die Ermittlung von Produkten und die Priorisierung von Fällen für die Untersuchung*

Es gibt drei Kriterien ([44]), die gemeinsam bewertet werden müssen, um das Gesamtrisiko eines Verstoßes gegen das Verbot der Zwangsarbeit für jede relevante Produktgruppe zu ermitteln und somit die Priorisierung der Fälle festzulegen.

– **Ausmaß und Schwere mutmaßlicher Zwangsarbeit, einschließlich staatlich auferlegter Zwangsarbeit**

Je größer das Ausmaß und die Schwere der mutmaßlichen Zwangsarbeit sind, desto höher ist das Risiko und desto höher ist die Priorität, mit der der Fall bearbeitet werden sollte. Die federführend zuständigen Behörden müssen Umfang und Schweregrad in Bezug auf ein Produkt – gegebenenfalls in Verbindung mit der Region/dem Land, in der/dem es hergestellt wird – betrachten.

Von Zwangsarbeit in erheblichem Ausmaß kann ausgegangen werden, wenn eine größere Zahl von Menschen von diesen Praktiken betroffen ist, sowohl in Bezug auf die Gesamtzahl als auch auf die Häufigkeit.

Während Zwangsarbeit immer als schwerwiegend angesehen werden kann, können einige Fälle auf der Grundlage von Elementen wie den folgenden als besonders schwerwiegend angesehen werden: a) die Zahl der vorhandenen Indikatoren für Zwangsarbeit, b) die Schwierigkeit oder Unmöglichkeit, Abhilfe zu schaffen, c) die lange Dauer oder der wiederkehrende Charakter der Zwangsarbeitspraktiken oder d) der systemische Charakter der mutmaßlichen Zwangsarbeit, wie etwa die Beteiligung des Staates selbst an der Auferlegung von Zwangsarbeit oder seine Mitschuld daran.

([43]) Artikel 14 FLR. Der Begriff „risikobasierter Ansatz", der hier den federführend zuständigen Behörden als Richtschnur für die Priorisierung von Fällen von Zwangsarbeit dient, ist nicht mit dem Begriff „risikobasierter Ansatz" gemäß der Richtlinie (EU) 2024/1760 über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit zu verwechseln, der sich auf die Priorisierung von Bereichen bezieht, auf die sich Unternehmen bei ihren Bemühungen um die Erfüllung der Sorgfaltspflichten konzentrieren sollen.

([44]) Artikel 14 Absatz 2 FLR.

Bei staatlich auferlegter Zwangsarbeit liegt es nahe, dass Ausmaß und Schwere erheblich sind, da sie in der Regel eine große Zahl von Menschen betrifft und mit strukturellen oder systemischen Zwangsarbeitspraktiken unter Anwendung staatlicher Gewalt einhergeht.

– **Menge der Produkte, die auf dem Unionsmarkt in Verkehr gebracht oder bereitgestellt werden**

Je größer die Menge oder das Volumen der betroffenen Produkte ist, die auf dem Unionsmarkt in Verkehr gebracht oder bereitgestellt oder aus dem Unionsmarkt ausgeführt werden, desto höher ist die Priorität, mit der der Fall bearbeitet werden sollte, da mehr Unternehmen und Verbraucher in der EU dem Risiko ausgesetzt sind, mit Produkten zu tun zu haben, die mit Zwangsarbeit verbunden sind.

Je nach Verfügbarkeit von Daten müssen bei der Bewertung der Menge oder des Volumens der betroffenen Produkte die folgenden Aspekte berücksichtigt werden: i) physische Menge oder Volumina und ii) monetärer Wert oder Verkaufsmengen.

– **Anteil des Teils des Produkts, bei dem der Verdacht besteht, dass er in Zwangsarbeit hergestellt wurde, am Endprodukt**

Je größer der Anteil des Teils oder der Komponente, bei dem der Verdacht besteht, dass es/sie in Zwangsarbeit hergestellt wurde, am Endprodukt und seiner Lieferkette ist, desto höher ist die Priorität, mit der der Fall möglicherweise bearbeitet werden muss. Der Anteil ist im Sinne der physischen, funktionellen oder wirtschaftlichen Bedeutung des jeweiligen Teils oder der Komponente im Verhältnis zum Endprodukt zu verstehen.

4.3.2. *Ermittlung der Wirtschaftsakteure für die Untersuchungsphasen*

Bei der Untersuchung mutmaßlicher Verstöße gegen das Verbot der Zwangsarbeit muss die federführend zuständige Behörde nicht nur entscheiden, welche Produkte priorisiert werden sollen, sondern auch, auf welche Wirtschaftsakteure sie sich konzentrieren soll ([45]). Dabei sind folgende Elemente zu berücksichtigen:

– **Nähe zur mutmaßlichen Zwangsarbeit und Hebelwirkung**

Die zuständigen Behörden müssen prüfen, welche Wirtschaftsakteure den Stufen der Wertschöpfungskette, in denen Zwangsarbeit vermutet wird, am nächsten sind. Bei diesen Wirtschaftsakteuren handelt es sich in der Regel um vorgelagerte Lieferanten, Erzeuger, Hersteller oder Verarbeiter oder Zwischenlieferanten, die die vertragliche oder betriebliche Kontrolle über die betreffende Produktionsstufe haben. In Fällen von Zwangsarbeit außerhalb der EU besteht jedoch möglicherweise keine klare Verbindung zwischen diesen Wirtschaftsakteuren und dem Unionsmarkt, sodass wahrscheinlich die Einführer die wichtigen Wirtschaftsakteure sind, auf die sich die zuständigen Behörden konzentrieren sollten. Die Verordnung gilt auch für nachgelagerte Wirtschaftsakteure, einschließlich Händlern, die in der EU tätig sind.

Neben der Nähe müssen die zuständigen Behörden auch berücksichtigen, welche Wirtschaftsakteure die größte Hebelwirkung haben, um Zwangsarbeit zu verhindern, zu minimieren und zu beenden. Dazu gehört insbesondere die Berücksichtigung ihrer Fähigkeit, Änderungen der Tätigkeiten oder Praktiken eines anderen Rechtssubjekts, das zum Zwangsarbeitsrisiko beiträgt, zu bewirken ([46]).

– **Größe und wirtschaftliche Ressourcen der Wirtschaftsakteure**

Die zuständigen Behörden müssen auch die Größe und die wirtschaftlichen Ressourcen der Wirtschaftsakteure berücksichtigen, auf die sie sich konzentrieren wollen, und gleichzeitig das Risiko einer Umgehung durch Auslagerung an kleinere Unternehmen berücksichtigen. Größere Unternehmen verfügen in der Regel über mehr Fachwissen und Ressourcen für die Einhaltung der Vorschriften als kleine und mittlere Unternehmen (KMU).

– **Komplexität der Lieferkette**

Die zuständigen Behörden sollten berücksichtigen, dass eine größere Komplexität der Lieferkette in der Regel die Transparenz, Rechenschaftspflicht und Rückverfolgbarkeit der Zwangsarbeitsrisiken verringert, auch wenn dies kein Kriterium für die Ermittlung der Wirtschaftsakteure ist, auf die sie sich konzentrieren sollten. Bei komplexen Lieferketten geht es um Produkte, die mehrere Produktions-, Umwandlungs- und Verarbeitungsstufen und/oder Durchfuhren und Umladungen durchlaufen, oft über mehrere Hoheitsgebiete und Regionen hinweg und mit vielen Beteiligten in mehrstufigen, grenzüberschreitenden Liefernetzen. Da Zwangsarbeit in solchen Lieferketten oder netzen an vielen Stellen auftreten kann, ist möglicherweise eine umfassendere Analyse seitens der zuständigen Behörden erforderlich, um sie aufzudecken.

([45]) Artikel 14 Absatz 4 FLR.

([46]) Siehe die Definition des Begriffs „Hebelwirkung“ in Abschnitt 4.3.2.

4.4. **Bewertung von Informationen**

4.4.1. *Erhebung und Bewertung verfügbarer Informationen*

Der erste Schritt im Untersuchungsverfahren besteht darin, dass die federführend zuständige Behörde alle einschlägigen, sachlichen und überprüfbaren Informationen sammelt und bewertet, um festzustellen, ob ein Verstoß gegen das Verbot der Zwangsarbeit wahrscheinlich ist ([47]). Dabei muss die federführend zuständige Behörde auch die Kriterien des risikobasierten Ansatzes anwenden (Abschnitt 4.3).

4.4.2. *Einschlägige Informationsquellen*

Es gibt viele Quellen und Arten von Informationen, die die federführend zuständigen Behörden berücksichtigen können, darunter:

— Informationen, die über die zentrale Anlaufstelle für die Übermittlung von Informationen übermittelt werden (Abschnitt 7über die Übermittlung von Informationen),

— Informationen in der Datenbank für Zwangsarbeitsrisiko ([48]), die Risiken im Zusammenhang mit Produkten und geografischen Gebieten erkennen lassen,

— Risikoindikatoren für Zwangsarbeit ([49]), einschließlich der Art und Weise, wie sie ermittelt werden können (Abschnitt 3.4),

— das Informations- und Kommunikationssystem für die Marktüberwachung (im Folgenden „ICSMS-Modul ‚Zwangsarbeit'") ([50]), in dem beispielsweise frühere Entscheidungen wegen des Verstoßes gegen das Verbot sowie Informationen zu finden sind, die zwischen der Kommission und den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Rahmen früherer Untersuchungen ausgetauscht werden,

— Informationen von anderen Behörden, z. B. nationalen Arbeitsaufsichtsbehörden, Gesundheits- und Sicherheitsbehörden, Steuerbehörden, Justizbehörden und Behörden, die für die Untersuchung von Straftaten im Bereich des Menschenhandels zuständig sind,

— Informationen von Interessenträgern, z. B. Organisationen der Zivilgesellschaft, lokalen Gemeinschaften, Aktivisten für Arbeitnehmerrechte, Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretern, einzelnen Arbeitnehmern und mutmaßlichen Opfern,

— Informationen, die von der Kommission und den zuständigen Behörden auf eigene Initiative zusammengetragen wurden, unter anderem auf der Grundlage von Analysen und Studien, Untersuchungen im Rahmen anderer EU-Rechtsrahmen, Desktop-Recherche, Instrumenten zur Rückverfolgbarkeit von Lieferketten und anderen einschlägigen Instrumenten.

4.5. **Voruntersuchung**

Lässt die Anfangsbewertung der federführend zuständigen Behörde einen Verstoß gegen das Verbot der Zwangsarbeit vermuten, so kann sie die Voruntersuchung einleiten, wobei sie sich von den Kriterien des in Abschnitt 4.3 erläuterten risikobasierten Ansatzes leiten lässt.

Die Voruntersuchung dient dem Zweck, weitere Informationen von Wirtschaftsakteuren und anderen Akteuren einzuholen, damit die federführend zuständigen Behörden feststellen können, ob ein „begründeter Verdacht" besteht, dass gegen das Verbot der Zwangsarbeit verstoßen wurde.

4.5.1. *Einholung von Informationen von Wirtschaftsakteuren*

4.5.1.1. Situation, in der ein Auskunftsersuchen gestellt wird

Während der Voruntersuchung kann die federführend zuständige Behörde von den zu bewertenden Wirtschaftsakteuren Informationen über die Maßnahmen anfordern, mit denen das Zwangsarbeitsrisiko bei ihrer Geschäftstätigkeit verhindert, gemindert und beseitigt werden soll. Bei der Anforderung von Informationen muss die federführend zuständige Behörde i) die Größe und die Ressourcen des Wirtschaftsakteurs und die Informationen, auf die er nach vernünftigem Ermessen zugreifen kann, und ii) die Informationen berücksichtigen, die die Wirtschaftsakteure den Behörden möglicherweise bereits übermittelt haben und die daher nicht erneut angefordert werden sollten (Grundsatz der einmaligen Erfassung). Zu den Informationen, die die Wirtschaftsakteure auf Anfrage vorlegen müssen, siehe Abschnitt 4.7. In dieser Phase haben die Wirtschaftsakteure Gelegenheit, sachdienliche Informationen und gegebenenfalls ihre Anmerkungen dazu vorzulegen, i) wie sie mit Zwangsarbeitsrisiken in ihren Lieferketten in Bezug auf die zu bewertenden Produkte umgehen oder ii) warum die Bedenken der federführend zuständigen Behörde auf ihre Produkte nicht zutreffend sind. Diese Informationen und Anmerkungen müssen von der federführend zuständigen Behörde sorgfältig und objektiv geprüft werden.

([47]) Artikel 14 Absatz 3 FLR.
([48]) Artikel 8 FLR.
([49]) Artikel 11 Buchstabe e FLR.
([50]) Artikel 7 Absatz 1 FLR.

Die federführend zuständigen Behörden müssen auch berücksichtigen, dass die Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette zwar für Wirtschaftsakteure einen geeigneten Nachweis darstellt, dass die zu bewertenden Produkte nicht in Zwangsarbeit hergestellt wurden ([51]), dass die Verordnung jedoch keine Sorgfaltspflichten vorschreibt und dass auch andere Ansätze wie die Rückverfolgbarkeit von Produkten, verantwortungsbewusste Beschaffungsverfahren, Zertifizierungssysteme und eine Überwachung seitens der Arbeitnehmer wirksam sein können.

Unterlagen aus den Bemühungen des Wirtschaftsakteurs zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten oder anderen Ansätzen können der federführend zuständigen Behörde in verschiedenen Phasen der Untersuchung vorgelegt werden.

Unbeschadet des Artikels 16 der Verordnung kann die Kommission, wenn sie als die federführend zuständige Behörde fungiert ([52]), Informationen direkt von dem Wirtschaftsakteur anfordern, ohne die zuständige nationale Behörde des Mitgliedstaats, in dem der Wirtschaftsakteur niedergelassen ist, um Unterstützung zu ersuchen.

4.5.1.2. Fälle, in denen kein Auskunftsersuchen gestellt wird

Wiewohl die federführend zuständige Behörde grundsätzlich ein Auskunftsersuchen an die Wirtschaftsakteure zu richten hat, sieht sie davon ab, wenn sie der Auffassung ist, dass ein solches Ersuchen das Ergebnis der Bewertung der Behörde gefährden könnte ([53]). Dies kann insbesondere der Fall sein,

— wenn ein hohes Risiko besteht, dass Beweismittel verschwinden, wenn der Wirtschaftsakteur kontaktiert wird,

— wenn eine parallele strafrechtliche Ermittlung gefährdet sein könnte,

— wenn potenzielle Opfer von Zwangsarbeit oder der Petent Vergeltungsmaßnahmen ausgesetzt werden könnten.

Bei dieser Entscheidung muss die federführend zuständige Behörde die Wirksamkeit des Verfahrens, das Recht des Wirtschaftsakteurs auf Anhörung, die Notwendigkeit, Zeugen und potenzielle Opfer von Zwangsarbeit zu schützen, und die Besonderheiten des Falls gegeneinander abwägen. Wird der Wirtschaftsakteur nicht kontaktiert und wird anschließend eine Untersuchung eingeleitet, muss ihm Gelegenheit gegeben werden, in der Untersuchungsphase Informationen vorzulegen, sodass die Wahrung seiner Verteidigungsrechte gewährleistet wird ([54]).

4.5.1.3. Verweigerung der Zusammenarbeit seitens Wirtschaftsakteuren oder Behörden

Wenn der Wirtschaftsakteur nicht kontaktiert wurde, weil ein Auskunftsersuchen die Bewertung gefährden könnte, oder wenn der Wirtschaftsakteur (oder eine Behörde) nicht kooperiert (Abschnitt 4.5.1.3), bedeutet dies, dass die federführend zuständige Behörde keine von diesen übermittelten Informationen berücksichtigen kann. In solchen Fällen muss die federführend zuständige Behörde prüfen, ob auf der Grundlage anderer einschlägiger verfügbarer Fakten ein begründeter Verdacht besteht ([55]).

Dazu gehören alle anderen Beweismittel, die bei der Anfangsbewertung durch die Behörde und bei der Voruntersuchung gesammelt wurden, einschließlich Desktop-Recherchen und Beweismitteln anderer Interessenträger. Verweigerung der Zusammenarbeit stellt grundsätzlich einen relevanten Beweis dar (Abschnitt 4.8.1.1).

4.5.2. *Anforderung von Informationen von „anderen Produktlieferanten", anderen Interessenträgern und weitere Untersuchungen*

Gegebenenfalls kann die federführend zuständige Behörde auch Informationen von „anderen Produktlieferanten" anfordern ([56]). Dazu gehören in der Lieferkette vorgelagerte Produkthersteller, die möglicherweise an der mutmaßlichen Zwangsarbeit beteiligt waren oder über Informationen über Lieferanten oder Hersteller verfügen, die mutmaßlich an Zwangsarbeit beteiligt waren, aber keine direkte Verbindung zum Unionsmarkt haben.

([51]) Siehe Abschnitt 6 dieser Leitlinien.
([52]) Artikel 15 Absatz 1 FLR.
([53]) Artikel 17 Absatz 1 FLR.
([54]) Artikel 41 und 48 EU-Grundrechtecharta.
([55]) Artikel 17 Absatz 4 FLR.
([56]) Artikel 17 Absatz 1 FLR.

Die federführend zuständige Behörde kann auch Informationen von anderen einschlägigen Interessenträgern ([57]) anfordern, z. B. von Petenten, betroffenen Arbeitnehmern, Gewerkschaften, Unternehmen, die an der Logistik der zu bewertenden Produkte beteiligt sind, anderen Behörden (z. B. Behörden, die Straftaten gegen den Menschenhandel verfolgen) und Gemeinschaften, die die betroffenen Opfergruppen vertreten.

Die federführend zuständige Behörde muss angemessene Schutzmaßnahmen anwenden, um die Vertraulichkeit und Sicherheit der von ihr kontaktierten Interessenträger zu schützen, einschließlich der Identität der betroffenen Arbeitnehmer und potenziellen Opfer von Zwangsarbeit. Nach Möglichkeit sollte sie potenzielle Opfer an die zuständigen nationalen Stellen verweisen (z. B. nationale Verweismechanismen, die im Rahmen der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels eingerichtet wurden (Abschnitt 4.10.1)).

4.5.3. *Bewertung und Abschluss der Voruntersuchungsphase*

4.5.3.1. Schlussfolgerung zu Fällen begründeter Bedenken

Die federführend zuständige Behörde muss auf der Grundlage aller gesammelten Informationen feststellen, ob ein „begründeter Verdacht“ besteht, dass die zu bewertenden Wirtschaftsakteure gegen das Verbot der Zwangsarbeit verstoßen haben, und somit feststellen, ob eine Untersuchung eingeleitet werden soll ([58]).

Der federführend zuständigen Behörde steht eine Frist von 30 Arbeitstagen ab dem Datum des Eingangs der Informationen von den zu bewertenden Wirtschaftsakteuren für ihre Schlussfolgerung zur Verfügung ([59]). Wurden mehrere Wirtschaftsakteure kontaktiert, so beginnt diese 30-Tage-Frist am Tag, nachdem die Antworten aller kontaktierten Wirtschaftsakteure eingegangen sind.

„Begründeter Verdacht“ bezeichnet einen fundierten, auf objektiven, sachlichen und überprüfbaren Informationen beruhenden Hinweis, der die Kommission oder die zuständigen Behörden zu dem Verdacht veranlasst, dass ein Produkt wahrscheinlich in Zwangsarbeit hergestellt wurde ([60]). Objektive und überprüfbare Informationen sind Informationen, die durch Nachweise gestützt werden und auf zuverlässigen Quellen beruhen. Zu den relevanten Arten von Nachweisen siehe Abschnitt 4.8.1.1.

Um die Vertraulichkeit möglicher Strafverfahren zu wahren, sollte sich die federführend zuständige Behörde eines Mitgliedstaats, die eine förmliche Untersuchung einleiten möchte, wenn ein begründeter Verdacht festgestellt wurde, zunächst mit den für die Untersuchung von Straftaten im Bereich des Menschenhandels zuständigen Behörden (Abschnitt 4.10.2) in Verbindung setzen, um den Zeitplan dieser Untersuchung zu koordinieren und die möglichen Auswirkungen dieser Untersuchung auf anhängige Strafverfahren zu bewerten. Untersuchungen und Entscheidungen gemäß der Verordnung sind nicht von strafrechtlichen Ermittlungen abhängig.

4.5.3.2. Schlussfolgerung, dass keine begründeten Bedenken bestehen, und Gelegenheit für die Wirtschaftsakteure, auf Bedenken einzugehen

Wenn aus den Bedenken der federführend zuständigen Behörde unter Berücksichtigung aller gesammelten Informationen kein begründeter Verdacht auf einen Verstoß gegen das Verbot der Zwangsarbeit resultiert oder wenn die Gründe für einen solchen Verdacht beseitigt wurden, darf die Behörde keine Untersuchung einleiten und muss den Wirtschaftsakteur entsprechend unterrichten ([61]). Weist der Wirtschaftsakteur innerhalb der 30-Tage-Frist nach, dass er geeignete Schritte zur Bewältigung der Zwangsarbeitssituation eingeleitet hat, so kann die federführend zuständige Behörde beschließen, dem betreffenden Wirtschaftsakteur eine angemessene Frist einzuräumen, um diese Schritte abzuschließen und die Zwangsarbeit zu beenden, wobei unter anderem die Komplexität des Verfahrens, die Durchführbarkeit der Beendigung der Zwangsarbeit, die Zahl der beteiligten Interessenträger sowie die Größe und die Ressourcen der betreffenden Wirtschaftsakteure zu berücksichtigen sind ([62]).

Die federführend zuständige Behörde muss nach Ablauf dieser angemessenen Frist feststellen, ob die Schritte zum Ziel geführt haben und ob ihre Bedenken daher tatsächlich begründet sind.

In einigen Fällen ist es möglicherweise nicht realistisch, das Zwangsarbeitsrisiko innerhalb kurzer Zeit anzugehen. Dies gilt insbesondere für die meisten Fälle von staatlich auferlegter Zwangsarbeit, da der Wirtschaftsbeteiligte nur begrenzte Möglichkeiten hat, die entsprechenden staatlichen Maßnahmen zu beseitigen. In solchen Fällen kann ein verantwortungsbewusster Rückzug das einzige verfügbare Mittel sein, um etwas gegen Zwangsarbeit im Produktionsprozess zu unternehmen (Abschnitt 6.4.3).

([57]) Artikel 17 Absatz 1 FLR.
([58]) Artikel 17 Absatz 3 FLR.
([59]) Artikel 17 Absatz 3 FLR.
([60]) Artikel 2 Absatz 16 FLR.
([61]) Artikel 17 Absatz 5 FLR.
([62]) Erwägungsgrund 44 FLR.

4.6. **Untersuchungen**

Ist die federführend zuständige Behörde der Auffassung, dass ein „begründeter Verdacht" besteht, dass die zu bewertenden Wirtschaftsakteure gegen das Verbot der Zwangsarbeit verstoßen haben, muss sie eine Untersuchung einleiten ([63]).

Die federführend zuständige Behörde muss den zu untersuchenden Wirtschaftsakteuren sachdienliche Informationen über das Untersuchungsverfahren und die möglichen Folgen der Untersuchung zur Verfügung stellen (Abschnitt 4.6.1). In dieser Phase ist die federführend zuständige Behörde befugt, weitere für ihre Bewertung relevante Informationen einzuholen, in Ausnahmefällen auch durch Überprüfungen vor Ort (Abschnitt 4.6.3 4.6.4).

Untersuchungen im Rahmen der Verordnung lassen etwaige Strafverfahren nach EU- oder nationalen Rechtsvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels unberührt.

4.6.1. *Recht des Wirtschaftsakteurs auf Unterrichtung und Anhörung*

Wenn die federführend zuständige Behörde beschließt, die Untersuchung einzuleiten, muss sie den Wirtschaftsakteur innerhalb von drei Arbeitstagen über Folgendes unterrichten:

— Die Einleitung der Untersuchung und die möglichen Folgen ([64]), einschließlich der Folgen einer Verweigerung der Zusammenarbeit und einschließlich möglicher Anordnungen auf ein Verbot oder Aus-dem-Verkehr-Ziehen von Produkten.

— Die Produkte oder Teile von Produkten, die Gegenstand der Untersuchung sind, und andere sachdienliche Informationen, wie z. B. die betroffenen Produktionsstätten. Werden zu einem späteren Zeitpunkt der Untersuchung weitere Produkte hinzugefügt, sollte der Wirtschaftsakteur ordnungsgemäß informiert werden und ausreichend Zeit erhalten, um auf die Vorwürfe im Zusammenhang mit diesen zusätzlichen Produkten zu reagieren.

— Die Gründe für die Untersuchung, es sei denn, die Mitteilung dieser Informationen könnte das Ergebnis gefährden, z. B. eine Gefahr des Verschwindens von Beweismitteln oder eine Gefährdung potenzieller Opfer. Bei der Angabe von Gründen müssen die Vertraulichkeit und die Sicherheit der Interessenträger geschützt werden.

— Das Recht des Wirtschaftsakteurs, innerhalb einer bestimmten Frist Stellung zu nehmen, einschließlich aller sachdienlichen Informationen, die während der Voruntersuchung nicht vorgelegt wurden, oder Informationen über kürzliche Maßnahmen zur Bekämpfung von Zwangsarbeit in Bezug auf die zu untersuchenden Produkte. Das Recht des Wirtschaftsakteurs auf Anhörung ist ein zentraler Aspekt der Untersuchung ([65]).

4.6.2. *Einholung von Informationen von Wirtschaftsakteuren*

Wie bei der Voruntersuchung kann die federführend zuständige Behörde während der förmlichen Untersuchung Informationen von den zu untersuchenden Wirtschaftsakteuren einholen (siehe Abschnitte 4.5.1 und 4.7). Eine indikative Liste dieser Informationen findet sich in Abschnitt 4.7.

Die federführend zuständige Behörde muss den Wirtschaftsakteuren für die Übermittlung der genannten Informationen eine Frist von mindestens 30 und höchstens 60 Arbeitstagen einräumen. Wirtschaftsakteure können eine Verlängerung beantragen, wenn sie einen triftigen Grund für diese Verlängerung angeben. Ein solcher Antrag auf Verlängerung muss von der federführend zuständigen Behörde unter Berücksichtigung der Umstände des Falls, einschließlich der Größe und der wirtschaftlichen Ressourcen des betreffenden Wirtschaftsakteurs, z. B. ob es sich bei dem Wirtschaftsakteur um ein KMU handelt, ordnungsgemäß geprüft werden ([66]).

4.6.3. *Kontaktaufnahme mit anderen einschlägigen Interessenträgern und Überprüfungen vor Ort*

Wie bei der Voruntersuchung kann die federführend zuständige Behörde während der Untersuchung auch von anderen einschlägigen Wirtschaftsakteuren Informationen einholen ([67]).

Die federführend zuständige Behörde kann Überprüfungen vor Ort durchführen ([68]), um die bereits gesammelten Beweise zu bestätigen oder zu entkräften und um zusätzliche Beweise zu sammeln. Solche Beweise können sowohl belastend als auch entlastend sein.

([63]) Artikel 18 FLR.
([64]) Artikel 18 Absatz 1 FLR.
([65]) Artikel 16 Absatz 2 FLR und Erwägungsgrund 68 FLR.
([66]) Artikel 18 Absatz 4 FLR.
([67]) Artikel 18 Absatz 5 FLR.
([68]) Artikel 19 FLR.

4.6.3.1. Inspektionen durch die zuständigen Behörden in der EU

Die federführend zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten können bei der Voruntersuchung oder während einer förmlichen Untersuchung im Einklang mit dem EU-Recht und den nationalen Rechtsvorschriften Inspektionen in ihrem Hoheitsgebiet durchführen, wenn sie dies für erforderlich und verhältnismäßig halten. Die federführend zuständigen Behörden können auch andere nationale Behörden wie die Arbeits-, Sozial-, Gesundheits- oder Steuerbehörde um Mitarbeit ersuchen. Je nach nationalem Rechtsrahmen und einschlägigen richterlichen Genehmigungen kann dies die Möglichkeit beinhalten, unangekündigte Inspektionen von Geschäftsräumen durchzuführen und Dokumente zu kopieren oder zu beschlagnahmen.

Die federführend zuständigen Behörden müssen mit anderen Behörden desselben Mitgliedstaats zusammenarbeiten, die ähnliche Fälle untersuchen (z. B. Arbeitsaufsichtsbehörden, Strafverfolgungsbehörden im Zusammenhang mit der Anwendung europäischer oder nationaler Rechtsvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels). Dies gilt insbesondere dann, wenn die anderen Behörden möglicherweise in diesem Zusammenhang bereits unangekündigte Kontrollen in den Geschäftsräumen der Wirtschaftsakteure durchgeführt haben.

4.6.3.2. Überprüfungen durch die Kommission außerhalb der EU

Als federführend zuständige Behörde bei Fällen von Zwangsarbeit außerhalb der EU kann die Kommission in Ausnahmefällen mit Zustimmung der betreffenden Wirtschaftsakteure und Regierungen von Nicht-EU-Ländern alle erforderlichen Kontrollen und Überprüfungen durchführen ([69]). Die Verweigerung der Zustimmung kann unter Berücksichtigung der tatsächlichen und rechtlichen Umstände des Falls als Verweigerung der Zusammenarbeit betrachtet werden.

4.6.4. *Vertraulichkeit der Untersuchungen*

Alle nichtöffentlichen Informationen, die im Laufe des Untersuchungsverfahrens eingeholt werden, dürfen nur für die Zwecke der Verordnung verwendet werden, es sei denn, das Unionsrecht oder das mit dem Unionsrecht im Einklang stehende nationale Recht sieht etwas anderes vor ([70]). Wird beispielsweise ein verdächtiges kriminelles Verhalten festgestellt, müssen die Strafverfolgungs- oder Justizbehörden informiert werden.

Informationen, die zu irgendeinem Zeitpunkt während des Untersuchungsverfahrens über Wirtschaftsakteure und andere Interessenträger eingeholt werden, einschließlich ihrer Identität, sind vertraulich zu behandeln, sofern von diesen nichts anderes angegeben wird. Dies bedeutet, dass die Kommission und die zuständigen Behörden solche Informationen grundsätzlich nicht an Dritte weitergeben oder Dritten Zugang dazu gewähren dürfen. Damit sollen Opfer, Petenten, Hinweisgeber und Geschäftsgeheimnisse und andere sensible Daten geschützt werden. Die zuständigen Behörden werden gebeten, sich von anderen öffentlichen Stellen und Agenturen mit Erfahrung in Bezug auf bewährte Verfahren zur Gewährleistung der Sicherheit und Vertraulichkeit dieser Daten beraten zu lassen.

Im Falle von Wirtschaftsakteuren, gegen die eine Entscheidung ergangen ist, mit der ein Verstoß gegen das Verbot der Zwangsarbeit festgestellt wurde, können jedoch deren Identität und die Identität der beteiligten Produktlieferanten und Hersteller in der Entscheidung offengelegt werden, wenn dies erforderlich ist, um das verbotene Produkt zu identifizieren ([71]).

4.6.5. *Ergebnis der Untersuchung* ([72])

Nachdem die federführend zuständige Behörde den förmlichen Schritt zur Einleitung einer Untersuchung unternommen hat, muss sie feststellen, ob ein Verstoß gegen das Verbot der Zwangsarbeit vorliegt. Sie muss daher entweder eine Entscheidung erlassen, mit der ein Verstoß gegen das Verbot festgestellt wird (Abschnitt 4.8), oder die Untersuchung innerhalb einer „angemessenen Frist“ abschließen, die grundsätzlich neun Monate ab dem Zeitpunkt der Einleitung der Untersuchung nicht überschreiten sollte.

Kann die federführend zuständige Behörde keinen Verstoß gegen das Verbot der Zwangsarbeit feststellen, muss sie die Untersuchung einstellen und die Wirtschaftsakteure entsprechend informieren. Sie muss auch andere zuständige Behörden und gegebenenfalls die Kommission über das ICSMS-Modul „Zwangsarbeit“ unterrichten. Die Einstellung der Untersuchung schließt nicht aus, dass eine neue Untersuchung in Bezug auf dasselbe Produkt und denselben Wirtschaftsakteur eingeleitet wird, wenn neue Informationen bekannt werden, und lässt laufende oder künftige strafrechtliche Ermittlungen in derselben Angelegenheit unberührt.

([69]) Artikel 19 Absatz 3 FLR.
([70]) Artikel 32 Absätze 1 und 2 FLR.
([71]) Artikel 20 und 22 Absatz 1 Buchstabe c FLR.
([72]) Artikel 20 FLR.

4.7. **Zusammenarbeit der Wirtschaftsakteure mit den zuständigen Behörden, und Informationen, die angefordert werden können**

In jeder Phase des Untersuchungsverfahrens ist die federführend zuständige Behörde befugt, Informationen von Wirtschaftsakteuren, die die zu bewertenden Produkte auf dem Unionsmarkt bereitstellen, und gegebenenfalls von außerhalb der EU niedergelassenen Produktlieferanten anzufordern ([73]). Dies kann folgende Informationen umfassen: a) über die Maßnahmen, die sie ergriffen haben, um das Zwangsarbeitsrisiko in ihren Geschäftsabläufen und Lieferketten in Bezug auf diese Produkte zu ermitteln, zu verhindern, zu minimieren, zu beenden oder entsprechende Abhilfe zu schaffen, b) über die Arbeitsbedingungen am Ort der mutmaßlichen Zwangsarbeit und darüber, wo die Produkte hergestellt wurden oder wo sie ihren Ursprung haben, c) zu den zu bewertenden Produkten.

Die Wirtschaftsakteure müssen uneingeschränkt am Untersuchungsverfahren mitwirken. Das bedeutet Folgendes: a) konstruktive Beteiligung an der Untersuchung, b) Bereitstellung aller angeforderten Informationen, c) Sicherstellung, dass die bereitgestellten Informationen zutreffend, aussagekräftig, relevant und vollständig sind, d) fristgerechte Übermittlung der Informationen. Dies ist nicht nur eine rechtliche Verpflichtung, sondern auch der beste Weg, um die Bedenken der federführend zuständigen Behörde auszuräumen und so die Einleitung einer Untersuchung oder die Feststellung, dass gegen das Verbot der Zwangsarbeit verstoßen wurde, zu vermeiden. Mangelnde Zusammenarbeit (Abschnitt 4.8.2.14.8.2.1) hat negative Folgen für die zu untersuchenden Wirtschaftsakteure.

Wenn sich bei Wirtschaftsakteuren bei der Beschaffung der angeforderten Informationen unvermeidbare Verzögerungen oder unüberwindbare Schwierigkeiten ergeben, müssen sie die federführend zuständige Behörde so bald wie möglich vor Ablauf der Fristen proaktiv informieren. Sind die zu bewertenden Wirtschaftsakteure KMU, so können diese eine nationale Kontaktstelle in einem einschlägigen Mitgliedstaat um Unterstützung bei der Zusammenarbeit mit der federführend zuständigen Behörde ersuchen.

Um eine effektive Kommunikation mit den federführend zuständigen Behörden zu gewährleisten, werden die Wirtschaftsakteure gebeten, eine Kontaktperson oder Abteilung innerhalb ihres Unternehmens zu benennen, die für diese Interaktionen zuständig ist.

Die Abschnitte 4.7.1, 4.7.2 und 4.7.3 enthalten eine erläuternde, aber nicht erschöpfende Liste von Beispielen für die Arten von Informationen, die die federführend zuständige Behörde während des Untersuchungsverfahrens anfordern könnte. Die federführend zuständige Behörde sollte sorgfältig prüfen, welche Informationen entsprechend den Besonderheiten des Falls und den in Abschnitt 4.5.1.1 genannten Elementen angefordert werden sollten. Den Wirtschaftsakteuren steht es frei, weitere Informationen vorzulegen, die sie für geeignet oder erforderlich halten, um Bedenken hinsichtlich eines Verstoßes gegen das Verbot der Zwangsarbeit auszuräumen. In der Liste sind die Informationen nicht nach Wichtigkeit geordnet. Die federführend zuständige Behörde ist zwar verpflichtet, die bereitgestellten Informationen zu prüfen und gegebenenfalls zu berücksichtigen, jedoch hat die Bereitstellung dieser Informationen nicht zwangsläufig zur Folge, dass der Wirtschaftsakteur entlastet ist oder dass das Produkt nicht mit einem Verbot belegt wird.

4.7.1. *Beispiele für Informationen über die Maßnahmen des Wirtschaftsakteurs zur Ermittlung, Verhinderung, Minimierung, Beendigung oder Behebung des Zwangsarbeitsrisikos*

— Unternehmensrichtlinien, Verhaltenskodizes, Governance-Dokumente, Aufsichtspflichten der Geschäftsleitung

— Schulungsmaterialien für Führungskräfte, Mitarbeiter und Lieferanten

— Beschaffungsrichtlinien, Verhaltenskodizes für Lieferanten, Vertragsklauseln über das Verbot von Zwangsarbeit und Onboarding und Überwachung von Lieferanten

— Sektorspezifische Risikobewertungen

— Nachweise für vorhandene vorbeugende Maßnahmen

— Nachweise für die Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens

— Nachweise für die Teilnahme an Multi-Stakeholder-Zertifizierungssystemen oder einer Branchenzertifizierung

— Einbeziehung von Interessenträgern und Rechteinhabern und Konsultation von nichtstaatlichen Organisationen, von Gewerkschaften und Gemeinschaften

— Berichte über die unternommenen Anstrengungen zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten, auch im Einklang mit den geltenden nationalen und EU-Rechtsvorschriften

— Pläne für Korrekturmaßnahmen und Leistungsbewertungen

— Unabhängige Prüfberichte Dritter

([73]) Artikel 17 Absätze 1 und 2 sowie Artikel 18 Absatz 3 FLR.

4.7.2. *Beispiele für Informationen über Arbeitsbedingungen am Ort der mutmaßlichen Zwangsarbeit*

— Niederschriften von Arbeitnehmeranhörungen und schriftliche Zeugenaussagen

— Sozialaudits

— Fotos/Videos von Arbeitsbedingungen und/oder Schlafräumen

— Aufzeichnungen von Gesprächen und Kopien von Nachrichten und E-Mail-Korrespondenz

— Arbeitnehmerverzeichnisse, Arbeitnehmervereinbarungen/-verträge, Lohn- und Gehaltsabrechnungen und Finanzunterlagen

— Ergebnisse durchgeführter Untersuchungen (z. B. von Gewerkschaften oder Arbeitnehmervertretern bezüglich Arbeitsbedingungen)

— Informationen über Abhilfe, aus denen die Zufriedenheit der Arbeitnehmer und Entschädigungs-, Abhilfe- und Präventionsmaßnahmen ersichtlich sind

4.7.3 *Beispiele für Informationen über ein Produkt, das mutmaßlich gegen das Verbot der Zwangsarbeit verstößt* ([74])

4.7.3.1. Angaben zur Identifizierung des Produkts

— Informationen, die mit Rückverfolgungsinstrumenten und mit Handels-, Zoll- und Versanddaten gesammelt wurden

— Ergebnisse von Laboruntersuchungen, einschließlich Isotopenbestimmungen

— Beschreibung, Name oder Marke des Produkts, die laut dem EU-Recht erforderlichen spezifischen Angaben zur Identifizierung des Produkts, z. B. HS-Code, CN-Code, Typ-, Referenz-, Modell-, Chargen- oder Seriennummer, die auf dem Produkt angebracht oder auf der Verpackung oder in einem dem Produkt beigefügten Dokument angegeben ist, oder eindeutige Kennung des digitalen Produktpasses

— Nachweise für die Rückverfolgbarkeit von Produkten (d. h. Lieferkettenzertifikate, Daten zur Rückverfolgbarkeit von Rohstoffen)

— Unterlagen, die das Endprodukt mit seiner Rohstoffquelle in Verbindung bringen

— Stücklisten, insbesondere, wenn dies für die Bestimmung des Anteils von Komponenten oder Teilen des Produkts, die möglicherweise in Zwangsarbeit hergestellt wurden, relevant ist

— Ursprungszeugnisse von den Ursprungsorten der Erzeugnisse

— Menge oder Volumen und Wert der betreffenden Produkte (z. B. Gesamtmenge der im betreffenden Zeitraum hergestellten, eingeführten oder in der EU in Verkehr gebrachten Einheiten)

— Informationen über den Bestand sowie die Vertriebs- und Lagerorte, auch für Fernverkäufe, innerhalb der EU

4.7.3.2. Struktur der Lieferkette und Akteure

— Beschreibung der Lieferkette, einschließlich der wichtigsten Stufen der Produktion, der Herstellung oder des Bergbaus

— Für die wichtigsten Produktionsschritte Liste der Hersteller, Erzeuger und Lieferanten, einschließlich der folgenden Daten bei jedem einzelnen Schritt: Name, Handelsname oder eingetragene Handelsmarke, Kontaktdaten, eindeutige Identifikationsnummer in dem Land, in dem sie niedergelassen sind, und gegebenenfalls ihre Nummer im System zur Registrierung und Identifizierung von Wirtschaftsbeteiligten (EORI-Nummer)

— Lieferkettenkarten, aus denen Ebenen und Unterebenen ersichtlich sind und die sowohl direkte als auch indirekte Lieferanten zeigen

— Informationen über Eigentümerstrukturen und Beziehungen zwischen Lieferanten und dem Wirtschaftsakteur sowie zwischengeschalteten Akteuren (z. B. Tochterunternehmen, Joint Venture, unabhängiger Auftragnehmer)

— Rolle beteiligter Unternehmen, einschließlich Versendern und Ausführern

— Eidesstattliche Versicherungen der am Produktionsprozess beteiligten Wirtschaftsakteure

([74]) Artikel 17 Absatz 1 und Artikel 18 Absatz 3 FLR.

4.7.3.3. Informationen zur Betriebseinrichtung und zum Standort

— Identifizierung von Standorten und Einrichtungen in wichtigen Gewinnungs-, Ernte-, Erzeugungs-, Herstellungs- oder Bergbauphasen (Namen, Anschriften, Betriebseinheiten)

— Unterstützende Standortnachweise, sofern verfügbar, wie Satellitenbilder, GPS-Koordinaten oder andere Geolokalisierungsdaten

4.7.3.4. Transaktions- und Logistikaufzeichnungen

— Bestellungen

— Rechnungen und Quittungen für alle Lieferanten

— Ladelisten

— Zahlungsunterlagen

— Bestandsaufzeichnungen des Lieferanten und des Käufers, einschließlich Übernahme-/Lagerscheinen

— Versand- und Beförderungsdokumente (Frachtbriefe, Konnossemente für den Luft-, See- oder Landverkehr)

— Ein-/Ausfuhrunterlagen

4.7.3.5. Produktions- und Kapazitätsnachweise

— Produktionsaufträge

— Berichte über die Produktionskapazität des Werks

— Nachweise für die Kohärenz zwischen den Eingangs- und Ausgangsmengen für das/die gewonnene(n), geerntete(n), hergestellte(n), erzeugte(n) oder abgebaute(n) Produkt(e)

4.8. **Entscheidungen über Verstöße gegen das Verbot der Zwangsarbeit**

Stellt die federführend zuständige Behörde fest, dass die Wirtschaftsakteure, gegen die ermittelt wird, gegen das Verbot der Zwangsarbeit verstoßen haben, muss sie eine entsprechende Entscheidung erlassen. Diese Entscheidung muss sowohl verfahrensrechtliche als auch materielle Elemente enthalten, einschließlich eines Verbots des Inverkehrbringens der betreffenden Produkte in der Union (Abschnitt 4.8.3). Alle Entscheidungen müssen auf dem zentralen Portal gegen Zwangsarbeit veröffentlicht werden ([75]).

4.8.1. *Feststellung eines Verstoßes gegen das Verbot der Zwangsarbeit*

4.8.1.1. Nachweisstandards und Art der erforderlichen Beweismittel

Es obliegt der federführend zuständigen Behörde nachzuweisen, dass gegen das Verbot der Zwangsarbeit verstoßen wurde. Zu diesem Zweck muss sie glaubwürdige Nachweise dafür vorlegen, dass i) Zwangsarbeit zur Herstellung der untersuchten Produkte eingesetzt wurde und ii) die zu untersuchenden Wirtschaftsakteure diese Produkte auf dem Unionsmarkt bereitgestellt oder aus der EU ausgeführt haben ([76]).

Maßstab für die anzuwendende Beweisschwelle muss der verwaltungsrechtliche Charakter des Verbots der Zwangsarbeit gemäß der Verordnung sein. Strafrechtliche Beweisschwellen sind daher kein relevanter Maßstab.

Der Nachweis, dass in der EU in Verkehr gebrachte oder bereitgestellte oder aus der EU ausgeführte Produkte in Zwangsarbeit hergestellt wurden, kann möglicherweise Herausforderungen mit sich bringen. Es kann beispielsweise schwierig sein, Nachweise von direkt betroffenen Parteien zu erhalten (weil sie z. B. Vergeltungsmaßnahmen befürchten müssen), zuverlässige Prüfungen durchzuführen oder direkte Nachweise für problematische Praktiken zu erhalten (z. B. aufgrund fehlender Unterlagen über die Vergütung der Arbeitnehmer oder die von den Arbeitnehmern gezahlten Einstellungsgebühren). Die Feststellung eines Verstoßes gegen das Verbot der Zwangsarbeit erfordert daher häufig eine Kombination verschiedener Arten von Nachweisen, einschließlich indirekter Nachweise und Indizien.

([75]) Artikel 12 Buchstabe f FLR.
([76]) Artikel 20 Absatz 1 FLR.

Nachstehend sind einige Beispiele für Nachweise aufgeführt, die zur Feststellung eines Verstoßes gegen das Verbot der Zwangsarbeit herangezogen werden können:

— Niederschriften von Anhörungen

— Schriftliche Zeugenaussagen

— Berichte und Unterlagen aus bestehenden unternehmens-, gemeinschafts- oder branchenbezogenen Beschwerdemechanismen

— Sozialaudits. Hierbei sind Sozialaudits ausgeschlossen, die in Situationen zustande kommen, in denen Arbeitnehmer bedroht sind oder unter ständiger Überwachung und/oder Aufsicht durch die Unternehmensleitung stehen oder in denen der Zugang zu Produktionsanlagen eingeschränkt ist, da solche Audits als nicht glaubwürdig anzusehen sind

— Fotos/Videos von Arbeitsbedingungen und/oder Schlafräumen

— Aufzeichnungen von Gesprächen und Kopien von Nachrichten und E-Mail-Korrespondenz

— Arbeitnehmervereinbarungen/-verträge, Lohn- und Gehaltsabrechnungen und Finanzunterlagen

— Unternehmensunterlagen und aufzeichnungen sowie öffentliche Erklärungen

— Satellitenbilder und Geolokalisierung von Einrichtungen

— Ergebnisse von Laboruntersuchungen, einschließlich Isotopenbestimmungen

— Informationen, die mit Rückverfolgungsinstrumenten und aus Handels-, Zoll- und Versanddaten gewonnen wurden

— Öffentliche Berichte, Forschungsarbeiten und Veröffentlichungen

— Interne Studien und Analysen, Statistiken

— Medienartikel

— Ergebnisse durchgeführter Untersuchungen (z. B. von Gewerkschaften oder Arbeitnehmervertretern bezüglich Arbeitsbedingungen)

— Desktop-Recherchen und Open-Source-Analysen (z. B. der amtlichen Dokumentation oder des Unternehmenseigentums relevanter Einrichtungen)

— Branchen-Risikokartierung

— Informationen über das untersuchte Produkt (Beispiele in Abschnitt 4.7.3)

— Informationen zur Rückverfolgbarkeit von Produkten (Abschnitt 4.7.3). Völliges Fehlen von Informationen zur Rückverfolgbarkeit, wenn ein Produkt, Rohstoff oder eine Komponente möglicherweise mit einem Produkt, Rohstoff oder einer Komponente vermischt wurde, bei dem bzw. der ein hohes Zwangsarbeitsrisiko besteht, oder die Unmöglichkeit, solche Informationen bereitzustellen, kann bei der Gesamtbewertung der Nachweise negativ ins Gewicht fallen

— Dokumente öffentlicher Stellen, die auf staatlich auferlegte Zwangsarbeitsprogramme hinweisen (gesetzliche Bestimmungen, Richtliniendokumente, Berichte, Verwaltungsanweisungen oder institutionelle Mandate)

— Informationen über die Teilnahme eines einschlägigen Wirtschaftsakteurs oder Lieferanten an staatlich auferlegten Zwangsarbeitsprogrammen

4.8.1.2. Bewertung von Nachweisen in Fällen staatlich auferlegter Zwangsarbeit

In Fällen von staatlich auferlegter Zwangsarbeit muss die federführend zuständige Behörde feststellen, dass i) Zwangsarbeit von staatlichen Behörden, im Namen des Staates handelnden Agenten oder Einrichtungen, die ähnliche Befugnisse wie der Staat ausüben, in einem bestimmten geografischen Gebiet auferlegt wird, und ii) dass das untersuchte Produkt mit dieser Praxis der Zwangsarbeit oder diesem geografischen Gebiet in Verbindung steht. Es sind spezifische Risikoindikatoren für staatlich auferlegte Zwangsarbeit und Definitionen anzuwenden ([77]). Die Liste in Abschnitt 4.8.1.1 bleibt relevant, auch wenn die Glaubwürdigkeit bestimmter Arten von Beweismitteln angesichts des systemischen Zwangs und der Intransparenz bei staatlich auferlegter Zwangsarbeit sorgfältig bewertet werden muss. So sollten beispielsweise Sozialaudits, die in von staatlich auferlegter Zwangsarbeit betroffenen geografischen Gebieten durchgeführt werden, nicht als glaubwürdige Nachweise betrachtet werden, da kein uneingeschränkter Zugang zu den entsprechenden Einrichtungen besteht und die Arbeitnehmer nicht frei und unbeaufsichtigt sprechen können.

Weiterhin ist es aufgrund des systemischen Charakters von staatlich auferlegter Zwangsarbeit unwahrscheinlich, dass sie nur in bestimmten Fällen in einem bestimmten geografischen Gebiet auftritt. Daher werden Beweise für staatlich auferlegte Zwangsarbeit in einem bestimmten geografischen Gebiet, die für einen Fall gesammelt wurden, in dem die federführend zuständige Behörde einen Verstoß gegen das Verbot der Zwangsarbeit festgestellt hat, auch in anderen Fällen in derselben Region von großer Bedeutung sein.

4.8.2. *Feststellung eines Verstoßes bei Verweigerung der Zusammenarbeit*

Wenn ein Wirtschaftsakteur oder eine Behörde bei einer Untersuchung nicht kooperiert und dadurch die federführend zuständige Behörde daran hindert, faktische oder andere Nachweise von ihnen einzuholen, muss die federführend zuständige Behörde auf der Grundlage anderer verfügbarer Informationen einen Verstoß gegen das Verbot der Zwangsarbeit feststellen ([78]). Mit dieser Bestimmung soll sichergestellt werden, dass die Verordnung auch dann wirksam angewandt werden kann, wenn Wirtschaftsakteure oder Behörden die Zusammenarbeit verweigern. Nachstehend einige Beispiele für Verweigerung der Zusammenarbeit ([79]):

— Nichtvorlage angeforderter Informationen ohne hinreichende Begründung

— Nichtvorlage angeforderter Informationen innerhalb der gesetzten Frist ohne hinreichende Begründung

— Erteilung unvollständiger, irreführender oder falscher Auskünfte oder Erteilung einer erheblichen Menge nicht sachdienlicher Auskünfte, um die Untersuchung zu blockieren

— Sonstige Handlungen des Wirtschaftsakteurs oder einer Behörde, die die Untersuchung behindern, einschließlich des Falls, dass während des Untersuchungsverfahrens ein Risiko für staatlich auferlegte Zwangsarbeit festgestellt wird. Dies gilt auch für Überprüfungen vor Ort.

Bei der Bewertung der Verweigerung der Zusammenarbeit sind insbesondere die Größe und die Ressourcen der Wirtschaftsakteure sowie ihre Fähigkeit, die angeforderten Informationen vollständig bereitzustellen, zu berücksichtigen.

4.8.2.1. Nachweisstandards bei Verweigerung der Zusammenarbeit

Im Falle einer Verweigerung der Zusammenarbeit, auch im Falle von staatlich auferlegter Zwangsarbeit, müssen Verstöße gegen das Verbot der Zwangsarbeit dennoch auf der Grundlage glaubwürdiger Nachweise belegt werden. Da jedoch in der Regel nur wenige oder keine glaubwürdigen Informationen direkt von dem Wirtschaftsakteur oder der Behörde eingeholt werden können, kommt Beweismitteln aus anderen Informationsquellen, die während des Untersuchungsverfahrens zusammengetragen wurden, sowie indirekten Beweismitteln und Indizien bei Verweigerung der Zusammenarbeit eine wichtige Rolle zu. Wie in Abschnitt 4.5.1.3 dargelegt, stellt die Verweigerung der Zusammenarbeit grundsätzlich einen Nachweis dar, der in Verbindung mit den oben genannten tatsächlichen und rechtlichen Elementen im Allgemeinen eine ausreichende Grundlage für die Feststellung eines Verstoßes darstellen würde.

([77]) Siehe IAO (2025) ILO indicators of forced labour und Kapitel 9 von IAO (2024) Hard to see, harder to count.
([78]) Artikel 20 Absatz 2 FLR.
([79]) Artikel 20 Absatz 2 FLR.

4.8.3. *Inhalt der Entscheidung*

Entscheidungen wegen des Verstoßes gegen das Verbot müssen Folgendes beinhalten ([80]):

— **Ein allgemeines Verbot** des Inverkehrbringens oder der Bereitstellung der betreffenden Produkte auf dem Unionsmarkt sowie ein Verbot ihrer Ausfuhr ([81]) unter Angabe der spezifischen Produkte, die verboten werden sollen, einer Beschreibung der Untersuchungsergebnisse und der Informationen, die die Zollbehörden benötigen, um das genannte Produkt oder die genannten Wirtschaftsakteure zu identifizieren.

Aufgrund des Wortlauts von Artikel 3 der Verordnung und ihres Ziels ([82]) bezieht sich das Verbot auf ein oder mehrere Produkte und hat allgemeine Geltung. Es gilt daher nicht nur für die in dieser Entscheidung genannten Wirtschaftsakteure, sondern auch für alle anderen Wirtschaftsakteure, die solche Produkte auf dem Unionsmarkt in Verkehr bringen oder bereitstellen oder sie ausführen. Eine generelle Anwendung ist notwendig, um eine Umgehung zu verhindern, die eintreten würde, wenn das Verbot nur für die Wirtschaftsakteure gelten würde, die die unmittelbaren Adressaten der Untersuchung sind. Der weite Geltungsbereich der Entscheidung wegen des Verstoßes gegen das Verbot beruht daher auf dem Effektivitätsgrundsatz, der verlangt, dass die Unionsvorschriften so ausgelegt werden, dass ihre volle Wirkung in der Praxis gewährleistet ist ([83]), und steht im Einklang mit der weiten Auslegung der Vorschriften, die auf den Schutz der Grundrechte abzielen.

— **Anordnung, die dem allgemeinen Verbot unterliegenden Produkte vom Markt zu nehmen** ([84])

Angesichts der allgemeinen Geltung des Verbots müssen Produkte, die Gegenstand einer Entscheidung sind, vom Unionsmarkt genommen werden. Stellen die Marktüberwachungsbehörden fest, dass solche Produkte auf dem Unionsmarkt vorhanden sind, müssen sie unverzüglich Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass sie vom Markt genommen werden.

In der Entscheidung wegen des Verstoßes gegen das Verbot selbst richtet sich die konkrete Rücknahmeanordnung ausdrücklich an die betroffenen Wirtschaftsakteure, gegen die ermittelt wurde. Sie müssen alle verbotenen Produkte, die bereits in Verkehr gebracht oder bereitgestellt wurden, vom Unionsmarkt nehmen und Inhalte von jeder Online-Schnittstelle entfernen, auf der die verbotenen Produkte aufgeführt sind (Abschnitt 5.1.1.1). Diese Rücknahmepflicht gilt nicht für Produkte, die bereits den Endnutzer erreicht haben.

— **Anordnung, die dem allgemeinen Verbot unterliegenden Produkte oder austauschbaren Teile des Produkts aus dem Verkehr zu ziehen** ([85])

Die Entscheidung wegen des Verstoßes gegen das Verbot enthält auch eine Anordnung, das Produkt aus dem Verkehr zu ziehen, die sich ausdrücklich an die Wirtschaftsakteure richtet, gegen die ermittelt wurde. Artikel 25 der Verordnung regelt die Art des Aus-dem-Verkehr-Ziehens. Die zuständigen Behörden müssen sicherstellen, dass die Wirtschaftsakteure aus dem Aus-dem-Verkehr-Ziehen des Produkts weder direkt noch indirekt einen wirtschaftlichen Nutzen ziehen.

Verbietet die Entscheidung einen bestimmten Teil eines Produkts und ist dieser Teil austauschbar, so muss den betroffenen Wirtschaftsakteuren die Möglichkeit gegeben werden, ihn innerhalb einer angemessenen Frist zu entnehmen und zu ersetzen. Der Teil ist dann nach den oben genannten Grundsätzen aus dem Verkehr zu ziehen und durch einen anderen Teil zu ersetzen, der frei von Zwangsarbeit hergestellt wurde. Sobald die Wirtschaftsakteure nachweisen, dass (einige der) Produkte, die Gegenstand der Entscheidung sind, frei von Zwangsarbeit sind, können sie diese Produkte in der EU in Verkehr bringen oder ausführen, da sie nicht mehr unter die Entscheidung fallen (Abschnitt 4.9).

([80]) Artikel 20 Absätze 4 und 5 sowie Artikel 22 Absatz 1 FLR. Es sei darauf hingewiesen, dass Artikel 22 Absatz 2 FLR den Erlass eines Durchführungsrechtsakts vorsieht, in dem der Inhalt von Entscheidungen genauer festgelegt wird.
([81]) Artikel 20 Absatz 4 Buchstabe a FLR.
([82]) Erwägungsgrund 5 FLR.
([83]) EuGH, Rechtssache C-33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG/Landwirtschaftskammer für das Saarland,* [1976] ECR 1989, Rn. 5.
([84]) Artikel 20 Absatz 4 Buchstabe b FLR.
([85]) Artikel 20 Absatz 4 Buchstabe c und Artikel 25 FLR.

— **Weitere Elemente der Entscheidung**

Die Entscheidung muss auch eine angemessene Frist enthalten, innerhalb der die Wirtschaftsakteure den Anordnungen nachkommen müssen ([86]). Diese Frist muss mindestens 30 Arbeitstage für nicht verderbliche Produkte und zehn Arbeitstage für verderbliche Produkte ab dem Tag der Mitteilung der Entscheidung betragen. Bei der Festsetzung der Frist muss die zuständige Behörde die Größe und die wirtschaftlichen Ressourcen des Wirtschaftsakteurs berücksichtigen, einschließlich der Frage, ob es sich bei diesem um ein KMU handelt, den Anteil oder Teil des Produkts, der in Zwangsarbeit hergestellt wurde, und ob er ausgetauscht werden kann, sowie die besonderen Umstände des Falls.

Schließlich enthält die Entscheidung Informationen über die Möglichkeit, die zuständige Behörde aufzufordern, sie zu überprüfen oder zurückzuziehen (Abschnitte 4.9.1 und 4.9.2), und über die Möglichkeiten, bei der zuständigen Gerichtsbarkeit Rechtsmittel einzulegen (z. B. ob ein Rechtsbehelf möglich ist, die Art des Rechtsbehelfs und die geltenden Fristen) (Abschnitt 4.9.3).

4.8.4. *Lieferketten von strategischer oder kritischer Bedeutung für die Union* ([87])

Wenn Produkte Teil einer Lieferkette von strategischer oder kritischer Bedeutung für die Union sind, kann die federführend zuständige Behörde, um Störungen des Binnenmarkts zu vermeiden, von der Anordnung absehen, das betreffende Produkt aus dem Verkehr zu ziehen, und stattdessen die Wirtschaftsakteure verpflichten, die Produkte auf deren Kosten für einen bestimmten Zeitraum zurückzuhalten. Während dieses Zeitraums dürfen die Produkte nicht in Verkehr gebracht werden, und der Wirtschaftsakteur muss die festgestellte Zwangsarbeit beseitigen. Bei einer solchen Entscheidung sollte die federführend zuständige Behörde unter anderem die Durchführbarkeit der Beseitigung der Zwangsarbeit und die Bereitschaft des Wirtschaftsakteurs, dies zu tun, prüfen.

Der eingeräumte Zeitrahmen muss verhältnismäßig sein und darf nicht länger sein, als zur Beendigung der Zwangsarbeit erforderlich ist. Weist der Wirtschaftsakteur nach, dass er dies innerhalb der vorgesehenen Frist getan hat, muss die Behörde ihre Entscheidung mit Wirkung für die Zukunft widerrufen und das erneute Inverkehrbringen der Produkte, einschließlich der zurückgehaltenen Produkte, zulassen. Andernfalls muss der Wirtschaftsakteur die Produkte aus dem Verkehr ziehen.

Es ist Sache der federführend zuständigen Behörde, die strategische oder kritische Bedeutung der Produkte für die EU zu bewerten, jedoch muss sie hierbei die einschlägigen EU-Rechtsvorschriften berücksichtigen, insbesondere

— die Liste der Sektoren in der Netto-Null-Industrie-Verordnung der EU ([88])

— die Empfehlung der Kommission zu Technologiebereichen, die für die wirtschaftliche Sicherheit der EU von entscheidender Bedeutung sind ([89]), und die gemeinsame Mitteilung über die Stärkung der wirtschaftlichen Sicherheit der EU ([90])

— die in der Verordnung zu kritischen Rohstoffen aufgeführten Produkte ([91])

— den Aktionsplan „RESourceEU“ ([92])

Um einen kohärenten Ansatz in Bezug auf die strategische Bedeutung zu gewährleisten, sollten die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die Stellungnahme der Kommission einholen.

([86]) Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe b FLR.
([87]) Artikel 20 Absatz 5 und Erwägungsgrund 48 FLR.
([88]) Verordnung (EU) 2024/1735 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Schaffung eines Rahmens für Maßnahmen zur Stärkung des europäischen Ökosystems der Fertigung von Netto-Null-Technologien und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1724 (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L, 2024/1735, 28.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1735/oj).
([89]) Empfehlung (EU) 2023/2113 der Kommission vom 3. Oktober 2023 zu Technologiebereichen, die für die wirtschaftliche Sicherheit der EU von entscheidender Bedeutung sind, zwecks weiterer Risikobewertung mit den Mitgliedstaaten (ABl. L, 2023/2113, 11.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2023/2113/oj).
([90]) JOIN(2025) 977 final, 3.12.2025.
([91]) Verordnung (EU) 2024/1252 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Schaffung eines Rahmens zur Gewährleistung einer sicheren und nachhaltigen Versorgung mit kritischen Rohstoffen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 und (EU) 2019/1020 (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L, 2024/1252, 3.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1252/oj).
([92]) COM(2025) 945 final RESourceEU Action Plan. Beschleunigung unserer Strategie für kritische Rohstoffe zur Anpassung an eine neue Realität, 3.12.2025.

4.9 **Überprüfung von Entscheidungen und Rechtsmittel**

Gegen Entscheidungen kann ein Antrag auf Überprüfung (Abschnitt 4.9.1), ein Antrag auf Widerruf nach Einhaltung der Entscheidung (Abschnitt 4.9.2) gestellt und ein Rechtsbehelf (Abschnitt 4.9.3) eingelegt werden.

4.9.1. *Anträge auf Überprüfung einer Entscheidung* ([93])

Wirtschaftsakteure, gegen die eine Entscheidung wegen des Verstoßes gegen das Verbot direkt ergeht, und Wirtschaftsakteure, die auf andere Weise nachweisen, dass sie unmittelbar und persönlich betroffen sind, können jederzeit eine Überprüfung der Entscheidung beantragen.

Die Wirtschaftsakteure können eine Änderung des Geltungsbereichs der Entscheidung oder ihren Widerruf mit Wirkung für die Zukunft beantragen, jedoch nur auf der Grundlage wesentlicher neuer Informationen, die der federführend zuständigen Behörde im Rahmen der Untersuchung noch nicht zur Kenntnis gebracht wurden, und wenn und insoweit der Wirtschaftsakteur Zwangsarbeit beseitigt hat.

Die federführend zuständige Behörde, die die Entscheidung ursprünglich getroffen hat, muss innerhalb von 30 Arbeitstagen über den Antrag entscheiden. Nach dem Grundsatz der guten Verwaltungspraxis ([94]) müssen solche Entscheidungen ordnungsgemäß begründet werden. Offensichtlich unzulässige oder offensichtlich unbegründete Anträge können jedoch summarisch zurückgewiesen werden.

Wird ein Antrag als begründet erachtet, kann dies zu einer Änderung des Geltungsbereichs einer Entscheidung oder zu ihrer Rücknahme mit Wirkung für die Zukunft führen. Wird eine Entscheidung widerrufen, so muss die federführend zuständige Behörde die Wirtschaftsakteure, an die die Entscheidung ausdrücklich gerichtet ist, und gegebenenfalls alle anderen Wirtschaftsakteure, die persönlich und unmittelbar betroffen sind, davon in Kenntnis setzen. Sie muss außerdem die Entscheidung aus dem zentralen Portal gegen Zwangsarbeit entfernen.

4.9.2. *Antrag auf Widerruf nach Einhaltung einer Entscheidung und von den Wirtschaftsakteuren vorzulegende Informationen*

Ist ein Wirtschaftsakteur einer Entscheidung nachgekommen, so kann er deren Widerruf mit Wirkung für die Zukunft, d. h. ab diesem Zeitpunkt, beantragen. Der Antrag des Wirtschaftsakteurs muss begründet sein und der Wirtschaftsakteur muss darin nachweisen, i) dass er der Entscheidung nachgekommen ist (Abschnitt 4.9.2.1), und ii) dass er seit der Entscheidung Zwangsarbeit in Bezug auf die betreffenden Produkte in seinen Geschäftstätigkeiten oder seiner Lieferkette unterbunden hat (Abschnitt 4.9.2.2).

4.9.2.1. Informationen zum Nachweis der Einhaltung

Um nachzuweisen, dass das Produkt tatsächlich vom Markt genommen wurde, muss der Wirtschaftsakteur einen Nachweis über die Rücknahme vorlegen, einschließlich Produktkennung, Datum und Ort der Rücknahme, Unterlagen zum Nachweis der Durchführung (z. B. Entfernung aus den Vertriebs- und Vertriebskanälen, Bestätigung der Rücknahme von den betreffenden Händlern oder Einzelhändlern, Bestandsaufzeichnungen, aus denen die entnommenen Lagerbestände hervorgehen, Logistikunterlagen und gegebenenfalls Marktüberwachungsmitteilungen).

Zum Nachweis, dass das Produkt oder gegebenenfalls der in Zwangsarbeit hergestellte Teil aus dem Verkehr gezogen wurde, müssen die Wirtschaftsakteure Informationen über das Aus-dem-Verkehr-Ziehen vorlegen, einschließlich des Nachweises der physischen Entfernung oder des Austauschs des Teils, der angewandten Methode sowie Bescheinigungen zugelassener Entsorgungs- oder Recyclinganlagen.

4.9.2.2. Informationen zum Nachweis der Beseitigung der Zwangsarbeit

Für den Nachweis, dass die Zwangsarbeit in Bezug auf die betreffenden Produkte aus der Geschäftstätigkeit oder der Lieferkette des Wirtschaftsakteurs entfernt wurde, muss der Wirtschaftsakteur Belege dafür beibringen, dass die in der Entscheidung festgestellten Umstände nicht mehr bestehen. Dabei muss der Wirtschaftsakteur Informationen über die zur Bekämpfung von Zwangsarbeit ergriffenen Maßnahmen ([95]) vorlegen, die anhand der in der Entscheidung wegen des Verstoßes gegen das Verbot genannten Indikatoren für Zwangsarbeit bewertet werden müssen ([96]). Zu diesen Nachweisen gehören auch Maßnahmen, mit denen ein erneutes Auftreten der Zwangsarbeit nach der Rücknahme der Entscheidung wegen des Verstoßes gegen das Verbot verhindert wird.

([93]) Artikel 21 Absätze 1, 2 und 3 FLR.
([94]) Artikel 41 EU-Grundrechtecharta.
([95]) Abschnitt 6.4.3.2.
([96]) Abschnitt 9.5 und IAO-Leitfaden [Verweis auf Leitlinien der IAO zu Indikatoren].

4.9.3. *Verwaltungsrechtliche und gerichtliche Rechtsbehelfe gegen eine Entscheidung* ([97])

Wirtschaftsakteure, die von einer Entscheidung, mit der ein Verstoß gegen das Verbot der Zwangsarbeit festgestellt wird, unmittelbar und persönlich betroffen sind, haben das Recht, gegen die Entscheidung einen Rechtsbehelf bei einem Gericht einzulegen, um die verfahrensrechtliche und/oder materielle Rechtmäßigkeit der Entscheidung überprüfen zu lassen. Für Entscheidungen der Kommission ist der Gerichtshof der Europäischen Union (bestehend aus dem Gericht erster Instanz und dem Gerichtshof) zuständig.

Wenn der Rechtsbehelf erfolgreich ist, muss die federführend zuständige Behörde die Kommission und alle zuständigen nationalen Behörden über das ICSMS-Modul „Zwangsarbeit" informieren. Die Kommission wird das Portal zu Zwangsarbeit entsprechend aktualisieren.

4.10 **Koordinierung und Zusammenarbeit bei Ermittlungen und Durchsetzung**

Die zuständigen Behörden müssen sich eng mit den zuständigen nationalen Behörden abstimmen ([98]) (Abschnitte 4.10.1 und 4.10.2). Die Kommission und die zuständigen Behörden müssen auch eng zusammenarbeiten und einander Amtshilfe leisten (Abschnitt 4.10.3), um die Verordnung konsequent, wirksam und effizient umzusetzen ([99]).

4.10.1. *Koordinierung zwischen nationalen Behörden innerhalb eines Mitgliedstaats*

Untersuchungen und Durchsetzungsmaßnahmen im Rahmen der Verordnung erfordern die Nutzung einer Vielzahl von Kompetenzen, Verantwortlichkeiten und Fähigkeiten auf nationaler Ebene. Zugleich kann die Durchführung der Verordnung dazu führen, dass Informationen und Kenntnisse gesammelt werden, die für die Durchführung anderer Rechtsvorschriften und Strategien relevant sind. Zweckdienliche nationale Koordinierungsmechanismen für die Durchführung der Verordnung müssen daher

— einen reibungslosen Informationsaustausch zwischen den nationalen Behörden innerhalb eines Mitgliedstaats gewährleisten, damit diese einander wirksam und effizient bei der Durchführung der Verordnung und bei der Umsetzung anderer Strategien und Vorschriften unterstützen können (z. B. Unterrichtung der zuständigen Strafverfolgungsbehörden und der für den Schutz von Opfern des Menschenhandels zuständigen Behörden),

— die Zusammenarbeit und Schaffung von Synergien für eine wirksame und effiziente Umsetzung erleichtern. Die zuständigen Behörden müssen sich auf das Fachwissen, die Befugnisse und die Aufgaben anderer einschlägiger nationaler Behörden stützen können, die bei Ermittlungen und der Durchsetzung von Entscheidungen wegen des Verstoßes gegen das Verbot helfen können. Dazu gehören:

  — Arbeitsaufsichtsbehörden

  — Strafverfolgung,

  — für die Koordinierung der Bekämpfung des Menschenhandels zuständige Behörden und nationale Verweismechanismen ([100])

  — Marktüberwachungsbehörden

  — Zollbehörden

  — Aufsichtsbehörden, die gemäß der Richtlinie (EU) 2024/1760 über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit zu benennen sind und die dazu beitragen können, die Sorgfaltspflichten von Wirtschaftsakteuren zu überprüfen, die der genannten Richtlinie unterliegen, die für die Anwendung der Verordnung relevant ist

  — Steuerbehörden, die bei der Verhängung von Sanktionen behilflich sein können

  — andere sektorale Behörden (z. B. Fischereibehörden)

([97]) Artikel 21 Absätze 5 und 6 FLR.
([98]) Artikel 5 Absatz 6 FLR.
([99]) Artikel 16 FLR.
([100]) Dazu gehören auch die nationalen Verweismechanismen.

4.10.2. *Abstimmung mit Strafverfolgungsbehörden und Zusammenwirken bei Strafverfahren*

Eine enge Abstimmung zwischen den zuständigen Behörden und den Strafverfolgungs- und Justizbehörden, die mit den strafrechtlichen Aspekten eines Falls befasst sind, ist von wesentlicher Bedeutung, insbesondere für die Erhebung und Bewertung von Beweismitteln in Fällen von Zwangsarbeit ([101]) und die Gewährleistung der Vertraulichkeit strafrechtlicher Ermittlungen. Wie diese Zusammenarbeit in der Praxis im Einzelnen funktioniert, hängt von den nationalen Vorschriften (insbesondere denjenigen, die der Umsetzung der Verordnung dienen) und vom Zusammenwirken der Verfahren im Rahmen der Verordnung mit dem nationalen Justiz- und Strafrechtssystem ab.

Die Verordnung gilt unmittelbar und hat ein anderes Ziel als das Strafrecht; daher gilt sie unabhängig vom nationalen Strafrecht zur Bekämpfung von Zwangsarbeit. Die Verordnung sieht nur Verwaltungsverfahren und maßnahmen vor: Strafrechtliche Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen (auch im Rahmen der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels) fallen nicht in ihren Anwendungsbereich. Die Anwendung der Verordnung erfordert keine vorherigen strafrechtlichen Ermittlungen und erst recht keine strafrechtliche Verurteilung wegen desselben Sachverhalts.

Ein Fall von Zwangsarbeit kann sowohl ein Strafverfahren als auch eine parallel durchgeführte Untersuchung im Rahmen der Verordnung auslösen, was sowohl zu Strafurteilen als auch zu Verwaltungsentscheidungen führen kann. Die Durchsetzung des Verbots der Zwangsarbeit darf die Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen nicht gefährden.

Die Behörden, die diese unterschiedlichen Rahmen anwenden, müssen daher zusammenarbeiten und sicherstellen, dass strafrechtliche Ermittlungen und ihre Vertraulichkeit nicht beeinträchtigt werden.

Im Falle einer Untersuchung von Zwangsarbeit in einem grenzüberschreitenden Fall sollte die federführende Behörde in Erwägung ziehen, Informationen über das SIENA-Netz ([102]) auszutauschen, um die Bemühungen und Erkenntnisse mit den Strafverfolgungsbehörden anderer Mitgliedstaaten zu koordinieren.

4.10.3. *Koordinierung, Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung der zuständigen Behörden und der Kommission*

Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und die Kommission müssen eng zusammenarbeiten, da sie gemeinsam für die wirksame, effiziente und einheitliche Umsetzung der Verordnung in der gesamten EU verantwortlich sind ([103]). Die zuständigen Behörden sind sowohl für Untersuchungen im nationalen Kontext als auch für die Durchsetzung von Entscheidungen, einschließlich der von der Kommission erlassenen Entscheidungen, zuständig. Die Arbeit des Unionsnetzwerks gegen in Zwangsarbeit hergestellte Produkte ([104]) und des ICSMS wird diese Prozesse erleichtern.

Die Pflicht zur gegenseitigen Unterstützung umfasst die nachstehend aufgeführten Vorrechte und Pflichten ([105]):

— Hat eine zuständige Behörde oder die Kommission Kenntnisse über mutmaßliche Zwangsarbeit in einem Gebiet, für das sie nicht zuständig ist, so muss sie die Informationen über das ICSMS an die jeweils zuständige Behörde weitergeben.

— Eine federführend zuständige Behörde kann Unterstützung oder Informationen von anderen zuständigen Behörden anfordern, die unverzüglich und kooperativ reagieren müssen. Auskunftsersuchen müssen über das ICSMS bearbeitet und innerhalb von 20 Arbeitstagen vollständig beantwortet werden. Hält die ersuchende Behörde die Auskünfte für unzureichend, kann sie zusätzliche Angaben anfordern. Grundsätzlich muss die ersuchte Behörde kooperieren und eine Antwort erteilen. In Ausnahmefällen kann die ersuchte Behörde die Erledigung des Ersuchens jedoch teilweise oder vollständig ablehnen, wenn die Erledigung des Ersuchens ihre eigenen Tätigkeiten, z. B. laufende Ermittlungen, erheblich gefährden würde. In solchen Fällen muss die ersuchte zuständige Behörde oder die Kommission ihre (teilweise oder vollständige) Ablehnung begründen und muss nur Informationen übermitteln, die ihre Tätigkeiten nicht beeinträchtigen. Dokumente, Zusammenfassungen oder die verzögerte Übermittlung von Informationen sind praktische Lösungen, die die Pflicht zur Zusammenarbeit mit der Pflicht zur Gewährleistung der wirksamen Anwendung der Verordnung in Einklang bringen.

— Wenn eine federführend zuständige Behörde einen Fall untersucht, muss sie unverzüglich und kooperativ auf Ersuchen anderer zuständiger Behörden reagieren, die einen triftigen Grund für eine enge Einbeziehung haben. Ist der von der Untersuchung betroffene Wirtschaftsakteur in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen und ersucht die zuständige Behörde dieses Mitgliedstaats darum, an der Untersuchung beteiligt zu werden, so muss die federführend zuständige Behörde dem Antrag grundsätzlich stattgeben.

([101]) Artikel 5 Absatz 6 FLR.
([102]) Netzanwendung für sicheren Datenaustausch (SIENA) – Gewährleistung des sicheren Informationsaustauschs zwischen Europol und ihren Partnern.
([103]) Artikel 5 Absatz 1 FLR.
([104]) Dem Netz gehören Vertreter der Mitgliedstaaten, der Kommission und der Zollbehörden an. Siehe auch Artikel 6 FLR.
([105]) Artikel 16 FLR.

5. DURCHSETZUNG UND SANKTIONEN

5.1. Vollstreckung von Entscheidungen wegen des Verstoßes gegen das Verbot ([106])

Nach der Annahme durch eine federführend zuständige Behörde muss eine Entscheidung wegen des Verstoßes gegen das Verbot den zuständigen Behörden und den Zollbehörden über das ICSMS mitgeteilt werden. Die zuständigen Behörden sind für die Durchsetzung dieser Entscheidungen auf dem Unionsmarkt zuständig (Abschnitt 5.1.1). Die zuständigen Behörden sind für die Durchsetzung dieser Entscheidungen auf dem Unionsmarkt zuständig (Abschnitt 5.1.1). Die Zollbehörden müssen unter den Produkten, die in die EU eingeführt oder aus der EU ausgeführt werden, diejenigen ermitteln, die Gegenstand von Entscheidungen wegen des Verstoßes gegen das Verbot sind, und mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten, um diese Entscheidungen an den Grenzen durchzusetzen (Abschnitt 5.1.2).

5.1.1. *Durchsetzung von Entscheidungen wegen des Verstoßes gegen das Verbot innerhalb der EU*

Die zuständigen Behörden müssen die wirksame Durchsetzung aller Elemente der Entscheidungen sicherstellen, erforderlichenfalls in Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten und mit anderen nationalen Behörden wie z. B. Marktüberwachungsbehörden. Die zuständigen Behörden müssen sicherstellen, dass das produktbezogene Verbot, die Anordnung auf Rücknahme und Aus-dem-Verkehr-Ziehen von Produkten (Abschnitt 5.1.1.1) und die Beschränkung des Zugangs zu den Produkten und zu deren Listung eingehalten werden. Die zuständige Behörde jedes Mitgliedstaats muss sich mit den Wirtschaftsakteuren in Verbindung setzen, an die die Entscheidungen wegen des Verstoßes gegen das Verbot gerichtet sind und die in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassen sind. Bietet ein Wirtschaftsakteur Produkte in mehreren Mitgliedstaaten an, so kann die zuständige Behörde des Niederlassungsmitgliedstaats die zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten um Unterstützung ersuchen.

5.1.1.1. Rücknahme und Aus-dem-Verkehr-Ziehen von Produkten, die in Zwangsarbeit hergestellt wurden

Die zuständigen Behörden sind dafür verantwortlich sicherzustellen, dass in Entscheidungen wegen des Verstoßes gegen das Verbot festgelegte Anordnungen auf Rücknahme und Aus-dem-Verkehr-Ziehen von Produkten von den Wirtschaftsakteuren wirksam umgesetzt werden (Abschnitt 4.8.3) ([107]). Eine enge Zusammenarbeit mit den Marktüberwachungsbehörden wird hierbei von entscheidender Bedeutung sein.

Um die Durchsetzung sicherzustellen, müssen die zuständigen Behörden vom Wirtschaftsakteur Informationen über dessen Pläne für die Rücknahme und das Aus-dem-Verkehr-Ziehen und Fortschrittsberichte über diese Pläne anfordern. Bei Produkten, die nur teilweise in Zwangsarbeit hergestellt wurden, müssen diese Pläne Informationen über den Austausch des betreffenden Teils enthalten. Bei der Ausarbeitung von Plänen für das Aus-dem-Verkehr-Ziehen sollten die Wirtschaftsakteure besonderes Augenmerk auf hochwertige, langlebige Gebrauchsgüter (z. B. Fahrzeuge, Maschinen, Elektronik) legen, für die Bewertungen der technischen Durchführbarkeit erforderlich sind, um sie zu recyceln oder unbrauchbar zu machen. Die zuständigen Behörden sollten sich mit den Umwelt- und Sicherheitsbehörden über diese Pläne abstimmen.

a) Rücknahme von Produkten

Bei der Überwachung des Verfahrens zur Rücknahme des Produkts müssen die zuständigen Behörden die vom Wirtschaftsakteur bereitgestellten Informationen bewerten. Um einer Entscheidung wegen des Verstoßes gegen das Verbot nachzukommen, müssen die betroffenen Wirtschaftsakteure einen Überblick über die Lagerbestände der Produkte sowie darüber haben, wo sich diese Produkte in den Vertriebskanälen befinden, auch für den Fernabsatz; außerdem müssen sie einen Rücknahmeplan ausarbeiten, aus dem hervorgeht, wie die Produkte gemäß der Entscheidung vom Markt genommen werden.

b) Verfahren für das Aus-dem-Verkehr-Ziehen

Bei der Überwachung des Aus-dem-Verkehr-Ziehens des Produkts müssen die zuständigen Behörden sicherstellen, dass die Produkte im Einklang mit der in der Richtlinie 2008/98/EG ([108]) festgelegten Abfallhierarchie entsorgt werden, d. h. durch Recycling oder, wenn dies nicht möglich ist, durch Unbrauchbarmachung ([109]). Kleidung, Bekleidungszubehör und Schuhe können im Einklang mit den Bestimmungen der Delegierten Verordnung (EU) 2026/296 der Kommission vernichtet werden ([110]). Verderbliche Produkte müssen für wohltätige oder im öffentlichen Interesse liegende Zwecke gespendet werden. Aus der Entsorgung des Produkts auf die oben genannte Weise darf der betreffende Wirtschaftsakteur in keiner Weise Nutzen ziehen.

([106]) Artikel 23 FLR.
([107]) Artikel 24 FLR.
([108]) Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3).
([109]) Artikel 25 FLR.
([110]) Delegierte Verordnung (EU) 2026/296 der Kommission vom 9. Februar 2026 zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2024/1781 des Europäischen Parlaments und des Rates durch die Festlegung von Ausnahmen vom Verbot der Vernichtung unverkaufter Verbraucherprodukte (ABl. L, 2026/296, 22.4.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_del/2026/296/oj).

c) Produkte mit austauschbaren Teilen und Produkte von strategischer oder kritischer Bedeutung

Betrifft die Entscheidung austauschbare Teile eines Produkts, so müssen die zuständigen Behörden sicherstellen, dass die betreffenden Produkte vom Markt genommen und die Teile entsprechend dem oben genannten Verfahren für das Aus-dem-Verkehr-Ziehen aus dem Verkehr gezogen werden und dass der betreffende Wirtschaftsakteur die betreffenden Teile im Einklang mit der Verordnung durch Teile ersetzt hat, die frei von Zwangsarbeit sind. Die aus einem solchen Verfahren hervorgegangenen Produkte können dann wieder in Verkehr gebracht werden. Ist der Wirtschaftsakteur nicht bereit, das Teil auszutauschen, muss das gesamte Produkt aus dem Verkehr gezogen werden.

Betrifft die Entscheidung Produkte, die Teil einer Lieferkette von strategischer oder kritischer Bedeutung für die EU sind ([111]), und ordnet die federführend zuständige Behörde an, dass das Produkt zurückgehalten und nicht aus dem Verkehr gezogen wird (Abschnitt 4.8.4), müssen die zuständigen Behörden dennoch sicherstellen, dass das Produkt wie oben dargelegt vom Markt genommen wird. Außerdem müssen sie von dem betreffenden Wirtschaftsakteur Informationen darüber anfordern, wo die Produkte gelagert werden, während die Zwangsarbeit beseitigt wird.

Wird Zwangsarbeit nicht innerhalb einer angemessenen Frist beseitigt, muss die zuständige Behörde das Aus-dem-Verkehr-Ziehen der betreffenden Produkte wie oben dargelegt durchsetzen. Wird die Einhaltung der Entscheidung festgestellt, muss die federführend zuständige Behörde ihre Entscheidung mit Wirkung für die Zukunft zurückziehen (Abschnitt 4.9). Wenn der Wirtschaftsakteur nicht die erforderlichen Schritte unternehmen möchte, um Zwangsarbeit zu beseitigen, muss er die zuständigen Behörden informieren und das Produkt im Einklang mit der Entscheidung aus dem Verkehr ziehen, wie unter Buchstabe b erläutert.

d) Verbringung von Produkten zur für das Aus-dem-Verkehr-Ziehen zuständigen Behörde

In Fällen, in denen das Recycling oder die Spende der betreffenden Produkte von großem wirtschaftlichem Wert sein könnten und die Zollbehörden diese Produkte andernfalls vernichten würden, kann die zuständige Behörde die Zollbehörden ersuchen, die Produkte, deren Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr oder zur Ausfuhr abgelehnt wird, unter ihre Aufsicht zu stellen ([112]), um sie gemäß Artikel 25 aus dem Verkehr zu ziehen. Die Kosten dieser Maßnahme sind vom Wirtschaftsakteur zu tragen.

e) Online verkaufte Produkte

Ein Wirtschaftsakteur, der Produkte, die Gegenstand einer Entscheidung wegen des Verstoßes gegen das Verbot sind, online bereitstellt, muss diese Produkte vom Markt nehmen und im Einklang mit der Entscheidung aus dem Verkehr ziehen, wie unter den Buchstaben a bis d dargelegt. Der Wirtschaftsakteur muss auch das Angebot von seiner Website entfernen.

Nutzt der Wirtschaftsakteur einen Vermittlungsdienst wie einen Online-Marktplatz, um ein Produkt anzubieten, so können die zuständigen Behörden dem Anbieter des Vermittlungsdienstes auf der Grundlage des Rechts des betreffenden Mitgliedstaats oder des unmittelbar geltenden EU-Rechts auch eine Anordnung erteilen, mit der die Anbieter aufgefordert werden, den Zugang zu Mitteilungen und zu Angeboten, die sich auf die oben genannten Produkte beziehen, zu beschränken. Erfüllt die Anordnung die formalen Bedingungen nach Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2022/2065 ([113]), müssen die Anbieter die Anordnungsbehörde über die Maßnahmen unterrichten, die sie ergriffen haben, um die Einhaltung der Entscheidung wegen des Verstoßes gegen das Verbot sicherzustellen.

5.1.2. *Durchsetzung von Entscheidungen wegen des Verstoßes gegen das Verbot an den Grenzen* ([114])

Da Zwangsarbeit Teil des Herstellungsprozesses ist und keine Spuren auf dem Produkt selbst hinterlässt, können die Zollbehörden die Konformität nicht allein durch ihre Kontrollen feststellen. Daher bleiben die zuständigen Behörden für die allgemeine Durchsetzung des Verbots von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten auf dem Unionsmarkt sowie der Ein- und Ausfuhr von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten verantwortlich ([115]). Die Zollbehörden müssen auf der Grundlage der von den zuständigen Behörden erlassenen und ihnen über das ICSMS mitgeteilten Entscheidungen handeln ([116]). Jede Änderung und jeder Widerruf einer Entscheidung muss ebenfalls unverzüglich den Zollbehörden mitgeteilt werden, die ihre Durchsetzungsmaßnahmen unverzüglich entsprechend anpassen müssen. Eine enge Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden und den zuständigen Behörden ist von entscheidender Bedeutung, um eine wirksame Durchsetzung der Vorschriften für Produkte, die in die EU oder aus der EU verbracht werden, zu gewährleisten.

([111]) Artikel 20 Absatz 5 FLR.
([112]) Artikel 30 Absatz 4 FLR.
([113]) Siehe Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste).
([114]) Artikel 26 bis 31 FLR.
([115]) Erwägungsgrund 55 FLR.
([116]) Die Kommunikation zwischen dem ICSMS-Modul „Zwangsarbeit“ und dem Zollrisikomanagementsystem wird automatisiert werden. Bis zur Integration der beiden Systeme werden die zuständigen Behörden und die Zollbehörden die Informationen jedoch vorläufig gemäß einzurichtenden nationalen Protokollen austauschen, bis die Verordnung in Kraft tritt.

5.1.2.1. Anwendungsbereich und Bedingungen der Verordnung in Bezug auf Produkte, die auf den Unionsmarkt gelangen oder ihn verlassen

Die Verordnung gilt ausschließlich für Produkte, die beim Zoll im Rahmen der Zollverfahren „Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr“ und „Ausfuhr“ angemeldet werden. Produkte, die in andere Zollverfahren übergeführt werden sollen, fallen nicht unter die Verordnung.

5.1.3. *Identifizierung der Produkte an der Grenze*

Um Produkte zu identifizieren, die auf den Unionsmarkt gelangen oder ihn verlassen und von Entscheidungen in Bezug auf Zwangsarbeit betroffen sind ([117]), müssen die Zollbehörden Zollrisikomanagementverfahren im Einklang mit dem Zollkodex der Union anwenden, wobei die von der federführend zuständigen Behörde unverzüglich mitgeteilten Entscheidungen wegen des Verstoßes gegen das Verbot und alle verfügbaren einschlägigen Risikoinformationen zu berücksichtigen sind.

Wenn eine wirksame Durchsetzung des Verbots der Zwangsarbeit erfordert, dass die Zollbehörden Zugang zu zusätzlichen Informationen haben, die über die in den zollrechtlichen Vorschriften normalerweise vorgesehenen Informationen hinausgehen ([118]),, wird der Kommission die Befugnis übertragen, delegierte Rechtsakte zu erlassen, in denen festgelegt wird, welche zusätzlichen Informationen die Wirtschaftsakteure den Zollbehörden für Produkte, die auf den Unionsmarkt gelangen oder diesen verlassen, vorlegen müssen. Diese Informationen können Angaben zur Identifizierung des Produkts, des Erzeugers oder Herstellers und der Produktlieferanten umfassen. In diesem Zusammenhang wird die Kommission gemäß Artikel 11 Buchstabe d der Verordnung zusätzliche Leitlinien zu den delegierten Rechtsakten herausgeben.

Die Identifizierung von Produkten, die dem Verbot der Zwangsarbeit unterliegen, kann auch durch einen Informationsaustausch zwischen der Kommission und den zuständigen Behörden unterstützt werden ([119]).

5.1.4. *Aussetzung der Freigabe von Produkten und Unterrichtung der zuständigen Behörden*

Die Zollbehörden müssen die Überlassung eines Produkts zum zollrechtlich freien Verkehr oder zur Ausfuhr ([120]) aussetzen, wenn sie über ihr Risikomanagementsystem feststellen, dass ein Produkt, das auf den Unionsmarkt gelangt oder diesen verlässt, gemäß einer nach Artikel 26 Absatz 3 mitgeteilten Entscheidung wegen des Verbots nach Artikel 3 der Verordnung verstoßen könnte.

Die Zollbehörden müssen die zuständigen Behörden ihres Mitgliedstaats unverzüglich über die Aussetzung in Kenntnis setzen und ihnen alle sachdienlichen Informationen übermitteln, damit diese feststellen können, ob die betreffenden Produkte von einer mitgeteilten Entscheidung wegen des Verstoßes gegen das Verbot erfasst sind.

Die für Produkte während der Aussetzung ihrer Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr oder ihrer Ausfuhr geltenden Bedingungen, einschließlich bezüglich ihrer Lagerung und etwaiger Maßnahmen im Zusammenhang mit einer Ablehnung der Freigabe, werden gegebenenfalls von den Zollbehörden gemäß dem Zollkodex der Union festgelegt ([121]).

Die zuständigen Behörden müssen grundsätzlich innerhalb der geltenden Fristen zu einer Schlussfolgerung gelangen. Erforderlichenfalls und in hinreichend begründeten Fällen können die zuständigen Behörden die Zollbehörden ersuchen, die Aussetzung aufrechtzuerhalten, damit sie eine ordnungsgemäße Bewertung des von den Zollbehörden ausgesetzten Produkts vornehmen können ([122]). Dies kann der Fall sein, wenn die zuständigen Behörden, um über eine Aussetzung zu beschließen, eine eingehendere Prüfung der den Produkten beigefügten Unterlagen oder eine Produktprüfung durchführen oder sich mit dem Wirtschaftsakteur in Verbindung setzen müssten. Letzteres kann sich ergeben, wenn eine Entscheidung eine Ausnahme vom Aus-dem-Verkehr-Ziehen beinhaltet oder wenn ein Produkt aufgrund austauschbarer Teile verboten wird, wobei die Wirtschaftsakteure verpflichtet werden, diese spezifischen Teile aus dem Verkehr zu ziehen.

([117]) Artikel 26 Absatz 4 FLR.
([118]) Siehe auch Erwägungsgrund 56 FLR für ausführlichere Hintergrundinformationen zu dieser Bestimmung.
([119]) Artikel 31 FLR.
([120]) Artikel 28 FLR.
([121]) Erwägungsgrund 60 FLR.
([122]) Erwägungsgrund 57 FLR.

In diesem Zeitraum überlassen die Zollbehörden die betreffenden Produkte erst dann in den zollrechtlich freien Verkehr oder in die Ausfuhr, wenn die Bewertung durch die zuständigen Behörden erfolgt ist oder die geltenden Fristen abgelaufen sind.

Im Rahmen der Überprüfung durch die zuständigen Behörden während des Zeitraums der Aussetzung der Freigabe des Produkts und bevor eine Schlussfolgerung getroffen und den Zollbehörden mitgeteilt wird, die zur Zurückweisung der Produkte und folglich zu ihrem Aus-dem-Verkehr-Ziehen führen würde, kann ein Wirtschaftsakteur vorbehaltlich der Zustimmung der Zollbehörden und der zuständigen Behörden beantragen, dass das Produkt in ein anderes Zollverfahren überführt wird, damit die Teile des Produkts, die nicht der Verordnung entsprechen, ausgetauscht oder geändert werden können.

5.1.5 *Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr oder Ausfuhr*

Kommen die zuständigen Behörden zu dem Ergebnis, dass ein ihnen nach einer Aussetzung gemeldetes Produkt nicht Gegenstand einer Entscheidung wegen des Verstoßes gegen das Verbot ist, müssen sie dies unverzüglich in das ICSMS eingeben und die Zollbehörden davon in Kenntnis setzen. Nachdem den Zollbehörden eine solche Entscheidung zugegangen ist, müssen sie das Erzeugnis in den zollrechtlich freien Verkehr oder zur Ausfuhr überlassen, wenn auch alle übrigen Voraussetzungen für die Überlassung erfüllt sind.

Die Zollbehörden müssen ein Erzeugnis auch dann in den zollrechtlich freien Verkehr oder zur Ausfuhr überlassen, wenn die zuständigen Behörden nicht innerhalb der in Abschnitt 5.1.4 genannten Fristen und unter den in der Verordnung festgelegten Bedingungen auf die Mitteilung reagiert haben ([123]).

5.1.6. *Verweigerung, Beschlagnahme und Aus-dem-Verkehr-Ziehen* ([124])

Kommen die zuständigen Behörden zu dem Schluss, dass ein ihnen nach einer Aussetzung gemeldetes Produkt entsprechend einer Entscheidung wegen des Verstoßes gegen das Verbot in Zwangsarbeit hergestellt wurde, müssen sie diese Informationen unverzüglich in das ICSMS eingeben und die Zollbehörden davon in Kenntnis setzen. Nachdem den Zollbehörden eine solche Entscheidung zugegangen ist, müssen sie das Produkt aus dem Verkehr ziehen; eine Änderung oder Wiederausfuhr (bei eingeführten Waren) ist nicht möglich. Die Zollbehörden müssen sicherstellen, dass das Produkt im Einklang mit dem geltenden EU-Recht und dem nationalen, im Einklang mit dem EU-Recht stehenden Recht aus dem Verkehr gezogen wird. Alle beim Aus-dem-Verkehr-Ziehen anfallenden Abfälle werden ebenfalls gemäß den geltenden EU- und nationalen Rechtsvorschriften behandelt. Die Kosten im Zusammenhang mit dem Aus-dem-Verkehr-Ziehen sind gemäß den Bestimmungen des Zollkodex der Union vom Wirtschaftsakteur zu tragen.

Alternativ können die Zollbehörden auf Ersuchen einer zuständigen Behörde und unter ihrer Verantwortung das Produkt beschlagnahmen und es dieser zuständigen Behörde und unter deren Aufsicht zur Verfügung stellen. In solchen Fällen muss die zuständige Behörde sicherstellen, dass das Produkt auf die in der Verordnung festgelegte Weise aus dem Verkehr gezogen wird (insbesondere Recycling oder, falls dies nicht möglich ist, Unbrauchbarmachung oder Spende, falls es sich um verderbliche Produkte handelt).

5.2. **Sanktionen**

Die zuständigen Behörden sind verpflichtet, die wirksame, effiziente und einheitliche Umsetzung der Verordnung in der gesamten EU, einschließlich der Vollstreckung von Entscheidungen, sicherzustellen. Zu diesem Zweck müssen die Mitgliedstaaten Vorschriften über finanzielle Sanktionen (Geldbußen) festlegen, die der Kommission bis zum 14. Dezember 2026 mitzuteilen sind. Nur die Behörden der Mitgliedstaaten sind befugt, Sanktionen zu verhängen, auch wenn die Kommission die Entscheidung wegen des Verstoßes gegen das Verbot erlassen hat ([125]).

Dieses Kapitel enthält Leitlinien für die Methode zur Berechnung finanzieller Sanktionen im Einklang mit Artikel 37 Absatz 2 und den geltenden Schwellenwerten ([126]). Es sei darauf hingewiesen, dass die nationalen Rechtsvorschriften andere Arten von Sanktionen umfassen können, sofern sie mit dem EU-Recht, einschließlich der Verordnung, im Einklang stehen. Darüber hinaus müssen die zuständigen Behörden bei der Berechnung und Verhängung anderer Sanktionen sicherstellen, dass diese wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind.

([123]) Artikel 29 FLR.
([124]) Artikel 30 FLR.
([125]) Artikel 37 FLR.
([126]) Artikel 11 Buchstabe i FLR.

5.2.1. *Gründe für die Verhängung von Sanktionen*

Sanktionen werden nicht für Verstöße gegen das Zwangsarbeitsverbot selbst verhängt. Sie werden vielmehr einem Wirtschaftsakteur bei Nichtbefolgung einer Entscheidung wegen des Verstoßes gegen das Verbot auferlegt. Konkret bedeutet dies, dass in folgenden Fällen Sanktionen verhängt werden:

— Inverkehrbringen der betreffenden Produkte unter Verstoß gegen eine Entscheidung wegen des Verstoßes gegen das Verbot

— Versäumnis, die betreffenden Produkte ganz oder teilweise vom Markt zu nehmen oder aus dem Verkehr zu ziehen, oder beides

— Versäumnis, den von der Entscheidung wegen des Verstoßes gegen das Verbot betroffenen Teil des Produkts auszutauschen

— Versäumnis, die Produkte zurückzuhalten, im Falle einer Anordnung, das Produkt aufgrund seiner strategischen Bedeutung zurückzuhalten (Abschnitt 4.8.4).

5.2.2. *Berechnung von Sanktionen*

Artikel 37 Absatz 2 der Verordnung enthält einige Grundregeln für die Berechnung von Sanktionen. Innerhalb dieses Rahmens verfügen die Mitgliedstaaten über einen gewissen Ermessensspielraum bei der Festlegung und Anwendung von Sanktionen. Dies ermöglicht es ihnen, Regeln und Methoden für die Berechnung von Sanktionen festzulegen, die für ihren nationalen rechtlichen und politischen Rahmen geeignet sind, und gleichzeitig die wirksame und einheitliche Anwendung der Verordnung durch ein klares und hinreichend vorhersehbares Verfahren sicherzustellen. Die Mitgliedstaaten müssen die vorliegenden Leitlinien bei der Ausarbeitung ihrer Vorschriften für die Berechnung von Sanktionen im größtmöglichen Umfang berücksichtigen und bei der Anwendung dieser Sanktionen Artikel 37 der Verordnung sowie die allgemeinen Grundsätze des EU-Rechts einhalten.

In den folgenden Abschnitten wird zwar keine spezifische Berechnungsmethode empfohlen, es werden jedoch die in Artikel 37 Absatz 2 festgelegten Vorschriften und die fünf logischen Schritte erläutert, die zur Berechnung einer angemessenen, rechtmäßigen und wirksamen Sanktion zu befolgen sind.

5.2.2.1. Ermittlung aller tatsächlichen Umstände sowie der Art und des Ausmaßes der Nichteinhaltung

Zur Berechnung einer Sanktion muss die zuständige Behörde zunächst das Verhalten des Wirtschaftsakteurs feststellen, das zur Nichteinhaltung der betreffenden Entscheidung geführt hat.

5.2.2.2. Bewertung der Schwere und Dauer der Nichteinhaltung und Berechnung des Grundbetrags der Sanktion

Schwere und Dauer der Nichteinhaltung einer Entscheidung wegen des Verstoßes gegen das Verbot sind die Hauptfaktoren, die von der zuständigen Behörde (oder dem nationalen Gericht) bei der Berechnung des Grundbetrags der Sanktion berücksichtigt werden.

Die folgenden Elemente sind für die Bestimmung der Schwere der Nichteinhaltung am relevantesten:

— der Umfang, in dem die verbotenen Produkte gemäß der Entscheidung vom Markt genommen wurden (z. B. in Bezug auf die vom Markt genommenen Mengen und die Einhaltung der Fristen),

— der Umfang, in dem die Produkte gemäß der Entscheidung aus dem Verkehr gezogen wurden,

— Vorsätzlichkeit oder Fahrlässigkeit der Nichteinhaltung, einschließlich des Grades der Fahrlässigkeit.

Die Dauer der Nichteinhaltung wird ab dem Datum des Ablaufs der in der Entscheidung angegebenen Frist gemessen. Die nachstehenden Kästen enthalten einige Beispiele, die veranschaulichen, wie dieser Berechnungsschritt konkret angewandt werden kann.

Kasten 1

Beispiele für die Berechnung des Grundbetrags der Sanktion

Beispiel A – Produktbasierte Berechnung

– **Schritt 1 – Berechnung des Gesamtwerts der Produkte**, die unter Verstoß gegen die Entscheidung wegen des Verstoßes gegen das Verbot in der EU in Verkehr gebracht wurden.

– **Schritt 2 – Berechnung des Grundbetrags der Sanktion:**

  – **Schritt 2.1 – Berechnung der Schwere** der Nichteinhaltung: Nach Bewertung des Schweregrads der Nichteinhaltung legt die zuständige Behörde (oder der nationale Richter) einen Prozentsatz des Wertes der von der Nichteinhaltung betroffenen Produkte fest, der dem Schweregrad entspricht. Z. B. sehr geringe Schwere: 0-10 % des Gesamtwerts der Produkte; mittlere Schwere: 10-30 %; erhebliche Schwere: 30-60 %

  – **Schritt 2.2 – Berechnung der Dauer** der Nichteinhaltung: Jeder Tag oder Monat der Nichteinhaltung sollte mit einem Koeffizienten versehen werden. Nach Messung der Dauer der Nichteinhaltung multipliziert die zuständige Behörde (oder das nationale Gericht) diesen Koeffizienten mit dem Prozentsatz des Wertes der Produkte.

Beispiel B – Umsatzbasierte Berechnung

Schritt 1 – Berechnung des weltweiten Jahresumsatzes des Wirtschaftsakteurs

Schritt 2 – Berechnung des Grundbetrags der Sanktion unter Berücksichtigung sowohl der Schwere als auch der Dauer. Nach Bestimmung des Schweregrads und der Dauer der Nichteinhaltung berechnet die zuständige Behörde (oder das nationale Gericht) einen Prozentsatz des weltweiten Jahresumsatzes des Wirtschaftsakteurs, der diese Elemente widerspiegelt. Z. B. geringe Schwere: 0-1 % mittlere Schwere: 1-2 % hohe Schwere: 1-4 %

5.2.2.3. Ermittlung mildernder und erschwerender Umstände und Anpassung der Sanktion

Nachdem der Grundbetrag der Sanktion festgelegt ist, müssen die zuständigen Behörden (oder das nationale Gericht) etwaige mildernde oder erschwerende Umstände abwägen und den Grundbetrag entsprechend anpassen.

Zu den mildernden Umständen zählt beispielsweise eine gute Zusammenarbeit des Wirtschaftsakteurs bei der Einhaltung einer Entscheidung wegen des Verstoßes gegen das Verbot (z. B. die rasche Bereitstellung nützlicher Informationen über seine Situation der Nichteinhaltung).

Erschwerende Umstände wären unter anderem:

— wiederholte Nichteinhaltung einer Entscheidung wegen des Verstoßes gegen das Verbot durch denselben Wirtschaftsakteur

— mangelnde Zusammenarbeit des Wirtschaftsakteurs bei der Einhaltung einer Entscheidung wegen des Verstoßes gegen das Verbot (z. B. obstruktives oder nicht kommunikatives Verhalten, betrügerisches Verhalten zur Verschleierung der Nichteinhaltung oder Nötigung anderer Wirtschaftsakteure zur Nichteinhaltung)

— etwaige finanzielle Vorteile oder Gewinne oder vermiedene Verluste aufgrund der Nichteinhaltung

5.2.2.4. Ermittlung eines anwendbaren gesetzlichen Mindest- und Höchstwerts

Die Verordnung sieht keine Mindest- oder Höchstbeträge für finanzielle Sanktionen vor. Es ist Sache der Mitgliedstaaten zu prüfen, ob es notwendig ist, diesbezügliche Vorschriften im Einklang mit den Grundsätzen der Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und Abschreckung festzulegen. Die zuständigen Behörden müssen sicherstellen, dass die berechnete Sanktion solche Schwellenwerte nicht überschreitet.

5.2.2.5. Sicherstellung, dass die Sanktion wirksam, verhältnismäßig und abschreckend ist

Die zuständigen Behörden müssen sicherstellen, dass der sich aus der Berechnung ergebende Sanktionsbetrag den Grundsätzen der Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und Abschreckung entspricht.

Eine Sanktion ist

— wirksam, wenn sie den Wirtschaftsakteur für die Nichteinhaltung tatsächlich und angemessen sanktioniert und ihn zur Einhaltung veranlasst,

— verhältnismäßig, wenn sie angemessen ist und nicht darüber hinausgeht, was erforderlich ist, um die Nichteinhaltung zu sanktionieren und den Wirtschaftsakteur zur Einhaltung zu veranlassen, und alle Umstände des Falles berücksichtigt, einschließlich der Verhängung anderer Sanktionen für denselben Sachverhalt (wenn auch auf einer anderen Rechtsgrundlage),

— abschreckend, wenn sie ausreicht, den Wirtschaftsakteur davon abzuhalten, weiterhin oder in Zukunft erneut gegen die Entscheidung zu verstoßen, und wenn sie andere Wirtschaftsakteure von Verstößen abhält.

Darüber hinaus müssen die Sanktionen in diskriminierungsfreier Weise berechnet und angewandt werden. Gleiche Umstände müssen in gleicher Weise sanktioniert werden, es sei denn, es gibt einen objektiven und verhältnismäßigen Grund für die Anwendung unterschiedlicher Sanktionen.

Abbildung 2

Darstellung des Berechnungsverfahrens



6. LEITLINIEN FÜR WIRTSCHAFTSAKTEURE ZUR ERFÜLLUNG DER SORGFALTSPFLICHTEN IN BEZUG AUF ZWANGSARBEIT.

6.1. Zweck

Gemäß der Verordnung ist die Kommission verpflichtet, den Wirtschaftsakteuren Leitlinien zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in Bezug auf Zwangsarbeit zur Verfügung zu stellen ([127]). Mit diesen Leitlinien wird dieses Mandat erfüllt, indem Unternehmen unverbindliche Anleitung zu möglichen freiwilligen Sorgfaltspflichten in Bezug auf Zwangsarbeit auf der Grundlage international anerkannter Grundsätze und Standards (Abschnitt 2.2) gegeben wird, wobei die einschlägigen EU-Rechtsvorschriften berücksichtigt werden.

Da Leitlinien der Kommission per definitionem nicht verbindlich sind, sind sie nicht rechtlich durchsetzbar. Mit diesen Leitlinien werden keine Verpflichtungen einschließlich Sorgfaltspflichten für Unternehmen eingeführt ([128]). Sie können den Wirtschaftsakteuren jedoch dabei helfen, das Risiko von Zwangsarbeit in ihren Tätigkeiten und Lieferketten zu verringern ([129]). Diese Leitlinien enthalten auch spezifische Anleitung für die Unterstützung von KMU ([130]), wobei deren begrenzte Ressourcen für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten berücksichtigt werden.

Diese Leitlinien bauen auf früheren EU-Leitlinien zur Sorgfaltspflicht in Bezug auf Zwangsarbeit auf, die vor der Annahme der Verordnung veröffentlicht wurden, und ersetzen diese ([131]). Sie enthalten eine detailliertere Beschreibung möglicher Maßnahmen zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten auf der Grundlage derselben internationalen Standards, auf die sich die vorherigen Leitlinien stützten (Abschnitt 2.2).

Unternehmen, die bereit sind, einer Sorgfaltspflicht in Bezug auf Zwangsarbeit nachzukommen, werden aufgefordert, diese Leitlinien heranzuziehen und dabei auf ihren bestehenden Verfahren zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten aufzubauen, die geeignet und den Risiken und Umständen und dem Kontext des Unternehmens angemessen sind.

6.2 EU-Rechtsvorschriften zur Sorgfaltspflicht

Während die Verordnung keine Sorgfaltspflichten vorschreibt, führen mehrere andere EU-Rechtsvorschriften Sorgfaltspflichten oder Meldepflichten im Zusammenhang mit Zwangsarbeitsrisiken für bestimmte Unternehmensgruppen ein. Diese Pflichten können auch dazu beitragen, die Bemühungen der Wirtschaftsakteure zur Ermittlung und Bekämpfung von Zwangsarbeitsrisiken bei potenziellen Untersuchungen sichtbar zu machen.

Gemäß der Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit ([132]) müssen große Unternehmen, die in ihren Anwendungsbereich fallen, negative Auswirkungen auf die Menschenrechte und die Umwelt in ihren Tätigkeiten und Wertschöpfungsketten ermitteln und bekämpfen, gegebenenfalls auch in Bezug auf Zwangsarbeit. Die Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit, die ab Juli 2029 gelten wird, bildet den allgemeinen Rechtsrahmen für die verbindliche Sorgfaltspflicht für große in den Anwendungsbereich fallende Unternehmen ([133]).

Mit der Richtlinie über die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen ([134]) werden detaillierte Berichtspflichten für große Unternehmen eingeführt, um Informationen über ihre Risiken und Auswirkungen auf die Menschenrechte offenzulegen, gegebenenfalls auch über das Vorhandensein von Zwangsarbeit in ihren Tätigkeiten oder Lieferketten.

Mit dem Omnibus-Paket zur Nachhaltigkeit ([135]) wurden die in den oben genannten Richtlinien festgelegten Sorgfaltspflichten und Berichtspflichten vereinfacht, um den Verwaltungsaufwand für Unternehmen, die in ihren Anwendungsbereich fallen, zu verringern und kleinere Unternehmen vor übermäßigen für größere Unternehmen geltenden Auskunftsersuchen zu schützen.

([127]) Artikel 11 Buchstabe a FLR.

([128]) Artikel 1 Absatz 3 FLR.

([129]) Erwägungsgrund 45 FLR.

([130]) Erwägungsgrund 32 und Artikel 11 FLR.

([131]) Kommission und Europäischer Auswärtiger Dienst (2021), Leitlinien über die Sorgfaltspflichten von EU-Unternehmen, um geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung des Risikos von Zwangsarbeit in ihren Geschäftsabläufen und Lieferketten zu ergreifen.

([132]) Richtlinie (EU) 2024/1760 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 und der Verordnung (EU) 2023/2859 (ABl. L, 2024/1760, 5.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj). Die Richtlinie wurde geändert durch die Richtlinie (EU) 2026/470 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Februar 2026 zur Änderung der Richtlinien 2006/43/EG, 2013/34/EU, (EU) 2022/2464 und (EU) 2024/1760 im Hinblick auf bestimmte Anforderungen an die Nachhaltigkeitsberichterstattung und die Sorgfaltspflichten von Unternehmen (ABl. L, 2026/470, 26.2.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2026/470/oj).

([133]) Bis zum 26. Juli 2027 wird die Kommission Leitlinien für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten im Einklang mit den in der Richtlinie festgelegten Verpflichtungen annehmen.

([134]) Richtlinie (EU) 2022/2464 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 und der Richtlinien 2004/109/EG, 2006/43/EG und 2013/34/EU hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen (ABl. L 322 vom 16.12.2022, S. 1).

([135]) Richtlinie (EU) 2026/470 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Februar 2026 zur Änderung der Richtlinien (EU) 2022/2464 und (EU) 2024/1760 im Hinblick auf bestimmte Anforderungen an die Nachhaltigkeitsberichterstattung und die Sorgfaltspflichten von Unternehmen (ABl. L 2026/470, 26.2.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2026/470/oj).

Einige der mit den EU-Rechtsvorschriften eingeführten Sorgfaltspflichten gelten speziell für bestimmte Produktkategorien. Gemäß der Verordnung über Minerale aus Konfliktgebieten ([136]) müssen Unionseinführer von Zinn, Tantal, Wolfram und Gold die Sorgfaltspflichten in der Lieferkette ([137]) erfüllen, um die Beschaffung aus Konflikt- und Hochrisikogebieten zu verhindern. Gemäß der Batterie-Verordnung ([138]) müssen Unternehmen, die Batterien in der EU in Verkehr bringen, Strategien zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette für Rohstoffe (Lithium, Nickel, Kobalt, natürlicher Grafit) umsetzen, um soziale und ökologische Risiken, einschließlich Zwangsarbeit, zu mindern. Gemäß der Entwaldungsverordnung ([139]) müssen Marktteilnehmer, die Rinder, Kakao, Kaffee, Palmöl, Soja oder Holz in der EU in Verkehr bringen, sicherstellen, dass diese Produkte entwaldungsfrei und legal erzeugt sind, auch im Einklang mit den Rechtsvorschriften des Erzeugerlandes, in denen die völkerrechtlich geschützten Menschenrechte geregelt sind.

Die vorliegenden Leitlinien lassen die von der Kommission veröffentlichten Leitlinien zur Sorgfaltspflicht in Bezug auf andere EU-Rechtsvorschriften unberührt.

Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten gemäß der EU-Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels ([140]) verpflichtet, Mindeststrafen für Menschenhandel, auch zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft, festzulegen und Maßnahmen zu erarbeiten, um Opfer von Menschenhandel zu unterstützen, zu schützen und ihnen Zugang zu Abhilfe zu gewähren.

6.3. **Was bedeutet Sorgfaltspflichten in Bezug auf Zwangsarbeit?**

6.3.1. *Sorgfaltspflichten als wirksames Instrument gegen Zwangsarbeit*

Für die Zwecke der Verordnung bezieht sich „Sorgfaltspflichten in Bezug auf Zwangsarbeit“ auf die Bemühungen von Wirtschaftsakteuren zur Umsetzung verbindlicher Anforderungen oder freiwilliger Leitlinien, Empfehlungen oder Praktiken, um den Einsatz von Zwangsarbeit in Bezug auf Produkte, die für den Unionsmarkt oder für die Ausfuhr bestimmt sind, zu ermitteln, zu verhindern, zu mindern oder zu beenden ([141]).

Sorgfaltspflichten sind ein wirksames Mittel, um Zwangsarbeitsrisiken zu erkennen und zu bekämpfen. In diesem Zusammenhang könnten die Sorgfaltspflichten eines Unternehmens, auch wenn sie in der Verordnung nicht vorgeschrieben sind, einem Unternehmen dabei helfen, die Verordnung einzuhalten. Soweit sich keine spezifische rechtliche Verpflichtung zur Erfüllung von Sorgfaltspflichten aus einem anderen EU-Rechtsakt ergibt, können Unternehmen frei entscheiden, wie sie am besten mit Zwangsarbeitsrisiken umgehen. Sie können beschließen, die in diesem Abschnitt erläuterten Sorgfaltspflichten zu erfüllen oder die in Abschnitt 4.7 genannten alternativen Ansätze anzuwenden.

Das Zwangsarbeitsrisiko ist häufig mit dem Risiko anderer Menschenrechtsverletzungen verbunden. Um wirksam zu sein, müssen spezifische Erwägungen zu Sorgfaltspflichten im Zusammenhang mit Zwangsarbeit im Rahmen der umfassenderen Erwartungen an die Sorgfaltspflichten im Bereich der Menschenrechte betrachtet werden, die im EU-Recht und in internationalen Standards festgelegt sind.

6.3.2. *Merkmale von Sorgfaltspflichten*

Schwerpunkt von Sorgfaltspflichten ist die Prävention, ein integraler Bestandteil der Entscheidungsfindung und des Risikomanagements. Sie umfassen eine kontinuierliche Kommunikation, sind dem Risiko angemessen, beinhalten erforderlichenfalls eine Priorisierung (d. h. sie sind risikobasiert), sollten den Umständen eines Unternehmens angemessen sein, sind dynamisch und stützen sich auf eine sinnvolle Zusammenarbeit mit Interessenträgern ([142]).

([136]) Verordnung (EU) 2017/821 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 zur Festlegung von Pflichten zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette für Unionseinführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten (ABl. L 130 vom 19.5.2017, S. 1).

([137]) Empfehlung (EU) 2018/1149 der Kommission vom 10. August 2018 zu unverbindlichen Leitlinien für die Ermittlung von Konflikt- und Hochrisikogebieten und sonstigen Lieferkettenrisiken gemäß der Verordnung (EU) 2017/821 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 208 vom 17.8.2018, S. 94).

([138]) Verordnung (EU) 2023/1542 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2023 über Batterien und Altbatterien, zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG und der Verordnung (EU) 2019/1020 und zur Aufhebung der Richtlinie 2006/66/EG (ABl. L 191 vom 28.7.2023, S. 1).

([139]) Verordnung (EU) 2023/1115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2023 über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt und ihre Ausfuhr aus der Union sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 (ABl. L 160 vom 1.6.2023, S. 1).

([140]) Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates (ABl. L 101 vom 15.4.2011, S. 1).

([141]) Artikel 2 Absatz 3 FLR.

([142]) Kommentar zu Kapitel II Nummer 19 der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und Hauptmerkmale des OECD-Leitfadens für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht.

Die Maßnahmen zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten können von Faktoren wie der Größe des Unternehmens, dem Kontext seiner Geschäftstätigkeit, seiner Position in den Lieferketten, der Art seiner Produkte oder Dienstleistungen, seiner Beteiligung an den Risiken sowie der Art und Schwere der negativen Auswirkungen abhängen ([143]). Beispielsweise benötigen große Unternehmen möglicherweise stärker formalisierte und umfassendere Systeme für das Management von Zwangsarbeitsrisiken als kleinere Unternehmen mit einem begrenzten Spektrum an Produkten, Lieferketten und Interessenträgern.

Sollten sich Wirtschaftsakteure dafür entscheiden, Sorgfaltspflichten zu erfüllen, um die Einhaltung der Verordnung zu erreichen, so sollen diese Leitlinien ihnen dabei helfen.

Die im Folgenden dargelegten Leitlinien über die Sorgfaltspflichten sind freiwilliger Natur, aber es werden darin auch die Herausforderungen anerkannt, mit denen KMU bei der Erfüllung der Sorgfaltspflichten in Bezug auf Zwangsarbeit konfrontiert sind, und gegebenenfalls spezifische Maßnahmen empfohlen, die ihre Größe und ihre Ressourcen in angemessener Weise berücksichtigen. KMU können auch auf die über das zentrale Portal gegen Zwangsarbeit verfügbaren Ressourcen sowie auf andere Unterstützungsmaßnahmen zurückgreifen, die von der Europäischen Kommission gemäß Artikel 10 der Verordnung bereitgestellt werden.

Unternehmen werden aufgefordert, die in Abschnitt 2.2 aufgeführten internationalen Leitlinien zu Sorgfaltspflichten für weitere Einzelheiten zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten und gegebenenfalls die von der Kommission im Rahmen anderer EU-Rechtsvorschriften veröffentlichten Leitlinien zu Sorgfaltspflichten zu konsultieren. Unternehmen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit fallen, sollten die künftigen Leitlinien der Kommission konsultieren, die bis zum 26. Juli 2027 veröffentlicht werden sollen.

6.3.3. *Einbeziehung der Interessenträger*

Eine konstruktive Einbeziehung der Interessenträger während des gesamten Verfahrens zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten ist wichtig. Die Unternehmen sollten geeignete, verhältnismäßige und angemessene Anstrengungen unternehmen, um mit potenziell betroffenen Gruppen und anderen einschlägigen Interessenträgern auf sinnvolle, zeitnahe und inklusive Weise zusammenzuarbeiten, um Zwangsarbeitsrisiken zu ermitteln, zu bewerten und anzugehen ([144]).

Die Unternehmen sollten die Interessenträger ermitteln, die von ihren Tätigkeiten in Bezug auf Zwangsarbeit betroffen sein könnten, einschließlich der Interessenträger, deren Rechte betroffen sind oder betroffen sein könnten. In einer Zwangsarbeitssituation sind die wichtigsten betroffenen Interessenträger Arbeitnehmer und gegebenenfalls ihre Familienangehörigen. Die Arbeitnehmer sollten von vertrauenswürdigen Dritten befragt werden, um die Vertraulichkeit und Genauigkeit und die Sicherheit der Befragten zu gewährleisten. Wo dies nicht möglich ist, wie im Falle staatlich auferlegter Zwangsarbeit, sollten die Unternehmen auf alternative Methoden zurückgreifen, um Informationen zu sammeln, wie z. B. die Konsultation glaubwürdiger und unabhängiger Expertenressourcen, Arbeitnehmerorganisationen (wie Gewerkschaften), Organisationen der Zivilgesellschaft, Menschenrechtsverteidiger und Informationsquellen, die in der EU-Datenbank zu Zwangsarbeitsrisiken zu finden sind.

Weitere Interessenträger können lokale, regionale oder nationale Gemeinschaften und Behörden, Organisationen der Zivilgesellschaft und Arbeitnehmervertreter, nationale Menschenrechtsinstitutionen, Geschäftspartner, Industrieinitiativen, Investoren, Anteilseigner und Verbraucher sein.

Unternehmen sollten auch Schritte unternehmen, um Hindernisse für die wirksame Beteiligung schutzbedürftiger oder marginalisierter Interessenträger zu ermitteln und zu beseitigen und sicherzustellen, dass Interessenträger keinen Vergeltungsmaßnahmen ausgesetzt werden, unter anderem, indem sie darauf achten, die Vertraulichkeit oder Anonymität zu wahren.

Von KMU wird nicht erwartet, dass sie umfassende Konsultationen oder Einbeziehungsmaßnahmen durchführen. Sie können jedoch in entsprechenden Situationen (z. B. wenn in der EU-Datenbank zu Zwangsarbeitsrisiken ein bestimmter Sektor oder ein bestimmtes geografisches Gebiet als potenziell zwangsarbeitsgefährdet aufgeführt ist) auf verschiedene Weise (z. B. durch direkte Gespräche mit wichtigen Lieferanten, Kunden oder Beschäftigten) Kontakt mit ihren Interessenträgern aufnehmen.

6.4. **Das Verfahren für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten**

Der sechsstufige Rahmen der OECD ([145]) zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten bietet Unternehmen einen weltweit anerkannten, strukturierten Ansatz zur Ermittlung und Bewältigung von Menschenrechtsrisiken in ihren Tätigkeiten und Lieferketten und ermöglicht es ihnen gleichzeitig, ihre Verfahrensweise entsprechend ihrer jeweiligen Sektoren, Lieferketten und regionalen Kontexten zu gestalten. Der Rahmen bietet Unternehmen eine Grundlage für die Bewertung ihrer Zwangsarbeitsrisiken im Rahmen ihrer allgemeinen Bemühungen um die Erfüllung der Sorgfaltspflichten und bildet ebenso die Grundlage für andere einschlägige EU-Rechtsvorschriften wie die Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit.

([143]) „Negative Auswirkungen“ ist ein Begriff, der in internationalen Leitlinien der IAO und der OECD sowie in der Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit der EU verwendet wird. Im Falle der Verordnung bezieht er sich auf die Auswirkungen tatsächlicher Fälle von Zwangsarbeit.

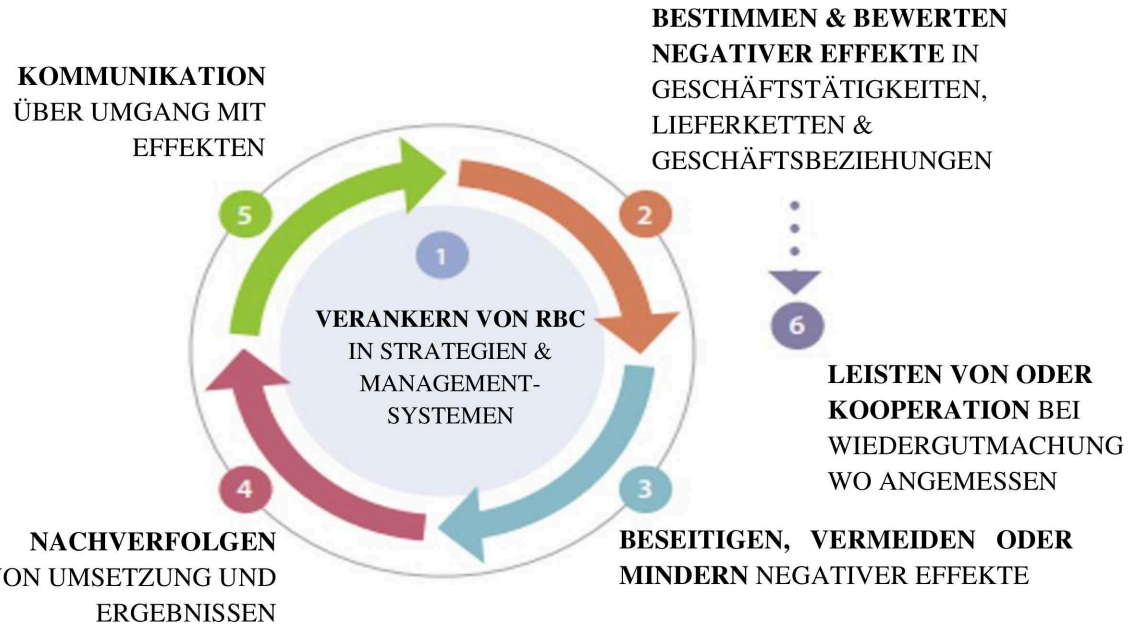
([144]) OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht, Seite 52, F 10.

([145]) OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht.

Die nachstehenden Schritte und Erwartungen bauen auf dem OECD-Rahmenwerk auf und bieten spezifische Empfehlungen zu Sorgfaltspflichten in Bezug auf Zwangsarbeit. Die nachstehend beschriebenen praktischen Maßnahmen sollen keine erschöpfende „Abhakliste“ für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten sein, da nicht jede praktische Maßnahme für jede Situation geeignet sein wird. Es steht den Unternehmen weiterhin frei, ihre konkreten Maßnahmen und Verfahren zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in Bezug auf Zwangsarbeit in einer Weise festzulegen, die ihren spezifischen Risiken, Umständen und Kontexten angemessen ist.

Abbildung 2

Das Verfahren für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten und unterstützende Maßnahmen ([146])



6.4.1. *Schritt 1: Einbeziehung der Sorgfaltspflichten in die Unternehmenspolitik und die Risikomanagementsysteme des Unternehmens* ([147])

6.4.1.1. Entwicklung, Bekanntgabe und Überprüfung der Zwangsarbeitspolitik des Unternehmens

Unternehmen, die bereit sind, die Sorgfaltspflichten in Bezug auf Zwangsarbeit auf freiwilliger Basis zu erfüllen, sollten ([148]) die Sorgfaltspflichten in Bezug auf Zwangsarbeit in alle ihre einschlägigen Strategien und Risikomanagementsysteme integrieren. Sie brauchen keine separaten, eigenständigen Systeme oder Strategien zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in Bezug auf Zwangsarbeit zu entwickeln, sondern können bereits vorhandene Verfahren und Strategien zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten anpassen, um Zwangsarbeitsrisiken zu ermitteln und ihnen zu begegnen. Sie können auch Musterstrategien übernehmen oder auf diesen aufbauen, die von Industrieverbänden, Organisationen der Zivilgesellschaft oder Multi-Stakeholder-Initiativen entwickelt wurden, soweit sie der Größe, der Geschäftstätigkeit und dem Kontext des Unternehmens angemessen sind. Werden bei der Risikobewertung eines Unternehmens erhebliche (d. h. schwerwiegende und wahrscheinliche) Zwangsarbeitsrisiken festgestellt, sollte das Unternehmen, um diesen Risiken zu begegnen, spezifische Strategien entwickeln, die den lokalen Gegebenheiten, sektorspezifischen Risikofaktoren und seinen operativen Besonderheiten Rechnung tragen. Die Strategien des Unternehmens in Bezug auf Zwangsarbeit sollten in Absprache mit seinen einschlägigen Interessenträgern entwickelt werden und Folgendes umfassen:

— eine Verpflichtung zu den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit im Sinne der IAO, international anerkannten Standards hinsichtlich Zwangsarbeit sowie zu den nationalen arbeitsrechtlichen Vorschriften und Strategien in den Ländern, in denen sie tätig sind,

— eine Beschreibung der Verfahrensweise des Unternehmens zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten und seines Vorgehens bei deren Umsetzung (d. h. Ermittlung, Vermeidung und Minderung von Risiken, Zusammenarbeit mit Interessenträgern und gegebenenfalls Bereitstellung von oder Zusammenarbeit bei Abhilfemaßnahmen),

— Erwartungen gegenüber Mitarbeitern, Tochtergesellschaften und Geschäftspartnern bezüglich der Einhaltung international anerkannter Standards sowie Mechanismen zur Überwachung und Durchsetzung dieser Erwartungen.

([146]) OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht, S. 22.
([147]) OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht, S. 24 und 58; IAO-IOE-Handbuch, S. 17.
([148]) Die Verwendung von „sollte“ in diesem Abschnitt der Leitlinien bedeutet eine Empfehlung zu möglichen Maßnahmen, die von Unternehmen in Betracht gezogen werden können, die bereit sind, die Sorgfaltspflichten in Bezug auf Zwangsarbeit auf freiwilliger Basis zu erfüllen.

KMU können externe Unterstützung in Anspruch nehmen und darauf aufbauen, z. B. von Arbeitgeberorganisationen, Industrieverbänden, Industrieprogrammen, Multi-Stakeholder-Initiativen oder anderen Sachkundigen, um zu klären, wie mit Zwangsarbeitsproblemen in einer Weise umgegangen werden kann, die ihrer spezifischen Situation und ihren Ressourcen angemessen ist. Darüber hinaus können KMU die EU-Datenbank zu Zwangsarbeitsrisiken nutzen, um sich darüber zu informieren, ob der Sektor, in dem sie tätig sind, und die geografischen Gebiete, aus denen sie ihre Produkte beziehen, ein Zwangsarbeitsrisiko darstellen können.

Die Strategien in Bezug auf Zwangsarbeit sollten öffentlich zugänglich gemacht werden (z. B. durch Veröffentlichung auf der Website des Unternehmens, Bereitstellung in den Landessprachen der Länder, in denen es tätig ist, usw.) und intern allen betroffenen Beschäftigten und anderen Arbeitnehmern auf verständliche, zugängliche und kulturell angemessene Weise mitgeteilt werden (z. B. durch Veröffentlichung im Intranet des Unternehmens und durch Einführung einer internen Kommunikations- und Schulungsstrategie usw.) ([149]).

KMU können einfache und kostengünstige Maßnahmen nutzen, um ihre Strategien zur Bekämpfung von Zwangsarbeit bekannt zu machen, z. B. indem sie diese Strategien auf ihrer Website oder in den sozialen Medien veröffentlichen, ihren Beschäftigten kurze Praxisschulungen anbieten oder diese Strategien in ihre Beschaffungsverfahren integrieren.

Die Unternehmen sollten ihre Strategien zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in Bezug auf Zwangsarbeit regelmäßig überprüfen und erforderlichenfalls aktualisieren, insbesondere wenn eine wesentliche Änderung eintritt, wobei die ermittelten Risiken, die zu ihrer Bewältigung ergriffenen Maßnahmen und die Ergebnisse einer Überwachung oder Überprüfung zu berücksichtigen sind.

6.4.1.2. Integration von Strategien in Aufsichts- und Managementsysteme

Die Unternehmen sollten die Verantwortung für die Umsetzung der verschiedenen Aspekte der Strategien des Unternehmens zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in Bezug auf Zwangsarbeit den einschlägigen Abteilungen (z. B. Risikomanagement- oder Compliance-Abteilung, Produktentwicklung, Produktion, Vertrieb/Marketing, Einkauf und Beschaffung usw.) zuweisen, wobei denjenigen Führungskräften besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist, deren Handlungen und Entscheidungen die Risiken am ehesten erhöhen oder verringern ([150]). Dies sollte auch klare Regelungen für die Unternehmensführung und für die Überwachung dieser Strategien auf oberster Ebene oder durch das Leitungs- oder Verwaltungsorgan umfassen. Unternehmen sollten ihre Arbeitnehmer dabei unterstützen, Aspekte der Strategien zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in Bezug auf Zwangsarbeit, die für ihre Rolle relevant sind, verstehen und umsetzen zu können, indem sie ihnen angemessene Ressourcen und Schulungen zur Verfügung stellen und sicherstellen, dass interne Anreize mit den Strategien des Unternehmens in Einklang stehen.

Die Unternehmen sollten bestehende Kommunikations- und Aufzeichnungssysteme für die Ermittlung, Bewertung, Minderung und Prävention von Risiken entwickeln oder anpassen, damit sie anschließend Informationen über Strategien in Bezug auf Zwangsarbeit zwischen der höheren Führungsebene und den für die Umsetzung dieser Strategien zuständigen Abteilungen austauschen können. Sie sollten auch sicherstellen, dass Teams und Geschäftsbereiche über die gleichen Informationen und das gleiche Verständnis der Zwangsarbeitspolitik verfügen und dass sie den Arbeitnehmern Schulungen zur Zwangsarbeitspolitik anbieten.

KMU können Zuständigkeiten für die Umsetzung und den Austausch von Informationen über Strategien in Bezug auf Zwangsarbeit innerhalb bestehender Teams zuweisen. Nach Möglichkeit sollten diese Aufgaben Führungskräften oder Arbeitnehmern übertragen werden, die bereits über Vorerfahrung, Fachwissen oder Interesse bezüglich Fragen der Sorgfaltspflichten verfügen.

6.4.1.3. Einbeziehung von Strategien und Erwartungen in die Zusammenarbeit mit Lieferanten und anderen Geschäftspartnern

Unternehmen sollten Lieferanten und andere relevante Geschäftspartner über die wichtigsten Aspekte ihrer Strategien und Erwartungen in Bezug auf Zwangsarbeit informieren. Gegebenenfalls sollten die Maßnahmen in der entsprechenden Landessprache zur Verfügung gestellt werden.

In Verträgen oder anderen schriftlichen Vereinbarungen (z. B. Verhaltenskodizes für Lieferanten) mit Lieferanten und anderen Geschäftspartnern sollten die Unternehmen ihre Bedingungen und Erwartungen in Bezug auf Zwangsarbeit festhalten, z. B.: Einhaltung international anerkannter Standards; Transparenz, Überwachung und Berichterstattung; Festlegungen für die Weitergabe von Sorgfaltspflichten an ihre eigenen Geschäftspartner und Gründe für einen Rückzug (Aussetzung oder Kündigung des Vertrags) wegen Nichterfüllung der Erwartungen ([151]). Vertragliche Maßnahmen sollten in einer Weise angewandt werden, die in der Praxis im spezifischen Kontext wirksam ist.

([149]) IAO-IOE-Handbuch, S. 19.
([150]) OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht, S. 59, F1.
([151]) Abschnitt 6.4.6. Der Rückzug aus der Geschäftsbeziehung sollte als letztes Mittel in Betracht gezogen werden.

Unternehmen sollten, soweit möglich, Kriterien für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten in Bezug auf Zwangsarbeit in ihre Bewertung aufnehmen, bevor sie eine neue Geschäftsbeziehung eingehen. Bedienen Lieferanten oder Geschäftspartner mehrere Kunden und Wirtschaftszweige, kann dies bedeuten, dass auch die bestehenden oder potenziell gegenläufigen Erwartungen ihrer anderen Kunden oder Beziehungen berücksichtigt werden müssen. Um unterschiedliche Erwartungen zu begrenzen, können Unternehmen in Erwägung ziehen, internationale und branchenweite Standards für die Sorgfaltspflichten in Bezug auf Zwangsarbeit heranzuziehen, mit anderen Akteuren der Branche gemeinsame Strategien und Melderahmen für Zwangsarbeit zu erarbeiten und gemeinsam mit Geschäftspartnern gegenläufige Anforderungen zu verringern und auszugleichen.

Wenn möglich, sollten Unternehmen in Erwägung ziehen, kooperative Ansätze für die Sorgfaltspflichten durch Nachhaltigkeitsinitiativen auf Industrie-, Branchen- oder Multi-Stakeholder-Ebene zu nutzen (z. B. um Wissen zu bündeln, die Hebelwirkung zu erhöhen und Maßnahmen zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten wirksamer zu gestalten), auch wenn sie stets dafür verantwortlich bleiben sicherzustellen, dass ihre Sorgfaltspflichten wirksam ([152]) und im Einklang mit dem EU-Wettbewerbsrecht erfüllt werden. Kooperative Ansätze können die Erfüllung der Sorgfaltspflichten unterstützen, jedoch sollten Unternehmen prüfen, ob diese Ansätze in ihrem spezifischen Kontext zweckmäßig sind, und erforderlichenfalls zusätzliche Maßnahmen ergreifen.

Ein häufiger Vorteil von Branchenzusammenarbeit sind Kostenteilung und Einsparungen, was insbesondere für Unternehmen mit begrenzten Ressourcen von Nutzen sein kann. So können KMU beispielsweise Vorlagen und Musterverträge mit Lieferanten verwenden, die von Geschäftspartnern oder Arbeitgeberorganisationen entwickelt wurden, oder mit anderen in derselben Branche tätigen Unternehmen zusammenarbeiten, die möglicherweise vor ähnlichen Herausforderungen stehen.

Die Unternehmen sollten auch angemessene Ressourcen und Schulungen bereitstellen, damit Lieferanten und andere Geschäftspartner die geltenden Anforderungen der Zwangsarbeitspolitik verstehen und wirksame Sorgfaltspflichtregelungen umsetzen können. Diese Ressourcen sollten auf das Risikoniveau und den operativen Kontext dieser Lieferanten und Geschäftspartner zugeschnitten sein. Unternehmen sollten auch Aspekte ihrer eigenen Geschäftstätigkeit, ihres Geschäftsmodells oder ihrer Geschäftspraktiken bewerten, die unbeabsichtigt Zwangsarbeitsrisiken mit sich bringen oder einem Lieferanten die Erfüllung der Sorgfaltspflichten in Bezug auf Zwangsarbeit erschweren können ([153]).

Unternehmen sollten nur Einkäufe bei Lieferanten in Betracht ziehen, die ihre Erwartungen an verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln erfüllen. Dies kann insbesondere in Fällen relevant sein, in denen in der EU-Datenbank zu Zwangsarbeitsrisiken ein bestimmter Sektor oder ein bestimmtes geografisches Gebiet als potenziell von Zwangsarbeit bedroht eingetragen ist. Zu diesem Zweck können KMU einfache und kosteneffiziente Methoden zur Überprüfung von Lieferanten in Erwägung ziehen (z. B. Checklisten oder Auskunftsersuchen zur bisherigen Leistung), um den Umfang der Ressourcen zu verringern, die erforderlich sind, um Risiken oder tatsächliche Auswirkungen zu ermitteln, zu überwachen, zu mindern oder zu verhindern, wenn ein Lieferant unter Vertrag genommen wurde.

6.4.2. *Schritt 2: Ermittlung und Bewertung von Zwangsarbeitsrisiken in den Geschäftstätigkeiten, Lieferketten und Geschäftsbeziehungen des Unternehmens* ([154])

6.4.2.1. Durchführung einer Vorstudie zu Zwangsarbeitsrisiken des Unternehmens

Unternehmen sollten eine umfassende Vorstudie ihrer Tätigkeiten und erforderlichenfalls ihrer Geschäftsbeziehungen durchführen, um Bereiche zu ermitteln, in denen allgemein Zwangsarbeitsrisiken am wahrscheinlichsten und am bedeutendsten sind. Sie sollten Risikofaktoren berücksichtigen, die für das geografische Gebiet, den Sektor, das Produkt oder das Unternehmen spezifisch sind, und sich dabei auf einschlägige Informationsquellen stützen ([155]). Von den Unternehmen wird erwartet, dass sie allgemeine Risikobereiche in einer Weise erfassen, die ihrer Größe und ihren Ressourcen entspricht und auf Informationen beruht, die ihnen nach vernünftigem Ermessen zur Verfügung stehen. Beispielsweise enthält die EU-Datenbank zu Zwangsarbeitsrisiken auf der Grundlage öffentlich zugänglicher Daten indikative und nicht erschöpfende Informationen über weitverbreitete und schwerwiegende Zwangsarbeitsrisiken im Zusammenhang mit bestimmten geografischen Gebieten und Produkten ([156]). KMU und andere Unternehmen mit begrenzten Ressourcen können die Datenbank für ihre Vorstudie nutzen. Erlangt das Unternehmen außerhalb seiner Vorstudie Kenntnis von Zwangsarbeitsrisiken, so sollten diese Risiken ebenfalls Teil des Feststellungsverfahrens sein.

([152]) OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht, S. 54, F12 und F13.

([153]) Abschnitt 6.4.3.2 dieser Leitlinien über mögliche Maßnahmen zur Anpassung oder Änderung der Geschäftspraktiken des Unternehmens.

([154]) OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht, S. 26 und 63; IAO-IOE-Handbuch, S. 20-59.

([155]) Weitere Informationen zu Risikofaktoren finden sich im OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht, S. 64, F20; IAO-IOE-Handbuch, S. 22-25. Die Kommission wird im Rahmen der Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit bis zum 26. Juli 2027 Leitlinien zu Risikofaktoren herausgeben.

([156]) Weitere Informationsquellen, die bei der Bewertung des Zwangsarbeitsrisikos auf geografischer und sektoraler Ebene zu berücksichtigen sind, finden sich im IAO-IOE-Handbuch, S. 24 und 25.

Die Vorstudie sollte regelmäßig überprüft und im Falle größerer Änderungen (z. B. Erweiterung des Unternehmens oder seiner Bezugsquellen, wesentliche neue Produktentwicklungen, Unternehmensumstrukturierungen, glaubwürdige Informationen über potenzielle neue Zwangsarbeitsrisiken usw.) aktualisiert werden.

6.4.2.2. Durchführung einer eingehenden Bewertung der größten Zwangsarbeitsrisiken

Auf der Grundlage der Ergebnisse der Vorstudie sollten die Unternehmen eine eingehende Bewertung der Tätigkeiten, Lieferanten und sonstigen Geschäftspartner in den Bereichen und Produkten durchführen, in denen die größten Zwangsarbeitsrisiken ermittelt wurden. Die Bewertung sollte es den Unternehmen ermöglichen, ihre Geschäftstätigkeiten und Geschäftsbeziehungen mit hohem Risiko zu ermitteln. Unternehmen sollten in folgenden Fällen Bewertungen durchführen: wenn Geschäftsbeziehungen mit hohem Risiko noch nicht bewertet wurden, bevor neue erstrangige Geschäftsbeziehungen mit hohem Risiko eingegangen werden, oder wenn sich der Risikokontext bei Geschäftsbeziehungen mit hohem Risiko geändert hat. Wenn es bereits glaubwürdige Bewertungen der Risiken aus bestimmten Geschäftsbeziehungen gibt, sollten die Unternehmen ihre Erkenntnisse überprüfen und ihre Anstrengungen auf die Bewältigung der Risiken konzentrieren.

Der Detaillierungsgrad und die Tiefe dieser Risikobewertungen sollten in einem angemessenen Verhältnis zur Größe, zu den Ressourcen und zum Umfang der Verwicklung der Unternehmen in die Risiken sowie zur Schwere und Wahrscheinlichkeit des Risikos stehen. Beispiele für Formen der Bewertung sind Dokumentenprüfungen, Selbstbewertungen von Lieferanten, Inspektionen und Audits vor Ort, Arbeitnehmerbefragungen und die Einbeziehung von Interessenträgern. Als Grundlage für ihre eingehenden Risikobewertungen zur Ermittlung von Zwangsarbeitsrisiken in ihren Geschäftstätigkeiten und Lieferketten sollten sich die Unternehmen auf die IAO-Leitlinien zu Indikatoren für Zwangsarbeit ([157]) und die OECD-Leitlinien zu Quellen für eine eingehende Bewertung ([158]) stützen. Unternehmen können auch Informationsquellen nutzen, die in der EU-Datenbank zu Zwangsarbeitsrisiken für bestimmte geografische Gebiete und Produkte ermittelt wurden.

In Situationen, in denen staatlich auferlegte Zwangsarbeit vorliegen kann, sollten die Unternehmen den breiteren rechtlichen, institutionellen und politischen Kontext bewerten ([159]) und prüfen, ob es Belege für eine staatliche Politik oder staatlich sanktionierte Praxis gibt, die direkt oder indirekt den Einsatz von Unfreiwilligkeit oder Zwang bei der Zuweisung von Humanressourcen oder einen anderen von der IAO beschriebenen Missbrauch staatlicher Autorität vorschreibt oder legitimiert ([160]). Da traditionelle Vor-Ort-Bewertungen und -Audits in diesen Kontexten außerordentlich unzuverlässig sind, müssen für eingehende Beurteilungen unabhängige Desktop-Recherchen, Berichte internationaler Organisationen, Experten-Risikoanalysen und glaubwürdige Daten der Zivilgesellschaft herangezogen werden. Die EU-Datenbank zu Zwangsarbeitsrisiken enthält ebenfalls spezifische Informationen über einige Fälle staatlich auferlegter Zwangsarbeit.

6.4.2.3. Bewertung der Beteiligung des Unternehmens an den ermittelten Zwangsarbeitsrisiken

Der Grad der Beteiligung eines Unternehmens an einem Zwangsarbeitsrisiko ist einer der Faktoren, die im Rahmen einer Gesamtbewertung zu berücksichtigen sind, wie das Unternehmen auf das Risiko reagieren sollte (gemäß Schritt 3) und ob es Abhilfe schaffen sollte (gemäß Schritt 6 ([161])).

Ein Unternehmen „verursacht“ ein Zwangsarbeitsrisiko, wenn seine Tätigkeiten, seien es Handlungen oder Unterlassungen, für sich genommen ausreichen, um das Zwangsarbeitsrisiko auszulösen.

Ein Unternehmen verursacht gemeinsam ein Zwangsarbeitsrisiko oder „trägt dazu bei“, wenn seine Tätigkeiten zusammen mit den Tätigkeiten anderer Unternehmen das Risiko verursachen oder wenn diese Tätigkeiten für ein anderes Unternehmen Anlass, Unterstützung oder Anreiz für eine solche Verursachung sind.

6.4.2.4. Priorisierung der größten Zwangsarbeitsrisiken

Wenn es nicht möglich ist, alle ermittelten Zwangsarbeitsrisiken unverzüglich zu verhindern, zu mindern oder zu beenden, sollten die Unternehmen im Einklang mit dem risikobasierten Ansatz für die Sorgfaltspflichten vorrangig die wichtigsten Risiken entsprechend ihrer Schwere und Wahrscheinlichkeit angehen ([162]).

([157]) https://www.ilo.org/publications/identification-forced-labour-guidance-practitioners und IAO „Hard to see, harder to count“.

([158]) Weitere Informationen zu potenziellen Quellen für die Bewertung von Risikofaktoren für Zwangsarbeit finden sich im OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht, S. 67, insbesondere F23, F25, F28.

([159]) IAO-IOE-Handbuch, S. 56.

([160]) IAO-IOE-Handbuch, S. 54.

([161]) Unternehmen, die den Verpflichtungen gemäß der Richtlinie (EU) 2024/1760 über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit unterliegen, sollten den Umfang ihrer Beteiligung und Verantwortung im Einklang mit den in der Richtlinie festgelegten Vorschriften bestimmen.

([162]) Zwangsarbeit ist naturgemäß ein sehr schwerwiegender Verstoß gegen die Menschenrechte. Die Priorisierung ist daher nicht als Relativierung von Verstößen zu verstehen, sondern als Instrument, um Präventions- und Minderungsmaßnahmen gezielt dort einzusetzen, wo Zwangsarbeitsrisiken am wahrscheinlichsten und am weitesten verbreitet sind.

Die Unternehmen sollten die Risiken ermitteln, die ganz oder teilweise sofort angegangen werden können. Zu den Sofortmaßnahmen sollte die Bekämpfung von Tätigkeiten gehören, durch die das Unternehmen Zwangsarbeitsrisiken verursacht oder zu solchen beiträgt, z. B. mittels rascher interner Maßnahmen wie einer Aktualisierung der Vertragsbedingungen mit Lieferanten und der allgemeinen Beschaffungspraktiken des Unternehmens oder einer Änderung von Prüfungsprotokollen, um den Schwerpunkt auf bisher nicht erkannte Risikobereiche zu legen. Wenn Risiken im Zusammenhang mit Geschäftsbeziehungen stehen, sollten die Unternehmen prüfen, ob ihre Partner über geeignete Strategien und Verfahren verfügen, um Zwangsarbeitsrisiken zu ermitteln, zu bewerten und anzugehen.

Unternehmen sollten in Erwägung ziehen, Risiken staatlich auferlegter Zwangsarbeit angesichts ihrer Schwere und hohen Wahrscheinlichkeit in/an bestimmten Sektoren, Lieferketten und Standorten Vorrang einzuräumen.

Wenn die wichtigsten Risiken ermittelt und bewältigt sind, sollte sich das Unternehmen weiteren Risiken zuwenden.

6.4.3. *Schritt 3: Verhinderung, Minderung und Beendigung von Zwangsarbeitsrisiken* ([163])

6.4.3.1. Geeignete Maßnahmen ergreifen, um Zwangsarbeitsrisiken zu verhindern, zu mindern oder zu beenden

Auf der Grundlage der Bewertung der Beteiligung des Unternehmens an den Zwangsarbeitsrisiken sollten die Unternehmen geeignete Maßnahmen ergreifen, um die ermittelten Risiken zu handhaben und darauf zu reagieren.

Unternehmen sollten sich zunächst auf die Prävention als vorrangiges Ziel der Erfüllung der Sorgfaltspflichten konzentrieren ([164]). Wenn Zwangsarbeitsrisiken festgestellt werden, sollten die Unternehmen Maßnahmen ergreifen, um sie zu verhindern (d. h. die Wahrscheinlichkeit oder Schwere der Risiken zu verringern) oder, wenn Verhindern nicht möglich ist, die Risiken angemessen zu mindern (d. h. ihre Wahrscheinlichkeit oder Schwere zu verringern).

Wenn Unternehmen tatsächliche Auswirkungen von Zwangsarbeit auf die Tätigkeiten oder Lieferketten eines Produkts feststellen, dürfen sie es gemäß der Verordnung auf dem Unionsmarkt nicht in Verkehr bringen oder bereitstellen noch ausführen ([165]).

Die von den Unternehmen ergriffenen Maßnahmen müssen i) von einer Art sein, dass das Ziel der Prävention oder gegebenenfalls die Beendigung von Risiken erreicht wird, ii) in einem angemessenen Verhältnis zur Schwere und Wahrscheinlichkeit der Risiken und zur Beteiligung des Unternehmens an diesen Risiken stehen und iii) dem Kontext angemessen sein (z. B. Größe des Unternehmens, Branche und Komplexität seiner Lieferketten sowie Einfluss des Unternehmens auf relevante Geschäftsbeziehungen).

Mögliche Maßnahmen zur Verhinderung, Minderung oder Beendigung von Zwangsarbeitsrisiken können Folgendes umfassen:

– ***Erarbeitung und Umsetzung von Präventions- oder Korrekturmaßnahmenplänen***

Wenn dies aufgrund der Art oder Komplexität der erforderlichen Maßnahmen erforderlich ist, sollten die Unternehmen Präventions- oder Korrekturmaßnahmenpläne entwickeln und umsetzen, in denen Maßnahmen zur Verhinderung, Beendigung oder Minderung von Zwangsarbeitsrisiken dargelegt werden. In den Plänen sollten die einschlägigen Indikatoren für Zwangsarbeit klar angegeben, die festgestellten Probleme und ihre Ursachen beschrieben, die zur Bewältigung der Risiken erforderlichen Präventions- oder Korrekturmaßnahmen dargestellt, den zuständigen Mitarbeitern oder Abteilungen innerhalb des Unternehmens Zuständigkeiten zugewiesen, ein klarer Zeitrahmen für die Umsetzung festgelegt und gegebenenfalls qualitative und quantitative Indikatoren für die Messung von Verbesserungen festgelegt werden ([166]).

Unternehmen, insbesondere KMU, können die Unterstützung von Branchen- und Multi-Stakeholder-Initiativen in diesem Bereich sowie von Wirtschaftsverbänden oder größeren Geschäftspartnern in Anspruch nehmen, um einfache Aktionspläne für die erheblicheren Zwangsarbeitsrisiken zu erarbeiten.

– ***Geschäftspraktiken anpassen oder ändern***

Unternehmen sollten versuchen, Zwangsarbeitsrisiken zu verhindern, zu beenden oder zu mindern, indem sie bestimmte Aspekte der Geschäftstätigkeit des Unternehmens anpassen oder ändern. Dies kann beispielsweise eine Anpassung der Geschäftspläne, strategien und praktiken des Unternehmens (u. a. Beschaffungspraktiken, Entwicklung und Vertrieb), der operativen Prozesse (u. a. Produktionsprozesse, Bestellfristen), der internen Managementsysteme, Betriebseinrichtungen und der Infrastruktur beinhalten.

([163]) OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht, S. 31 und 77; IAO-IOE-Handbuch, S. 60-83.
([164]) OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht, S. 16.
([165]) Abschnitt 3.1.
([166]) Einzelheiten zum Inhalt von Plänen für Korrekturmaßnahmen finden sich im IAO-IOE-Handbuch, S. 61-63, Tool 7.

– ***Nutzung und Verstärkung der Hebelwirkung, um auf Veränderungen in anderen Unternehmen hinzuwirken***

Unternehmen haben in unterschiedlichem Maße Einfluss auf andere Unternehmen; davon hängt es ab, inwieweit sie eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen erreichen können, indem sie auf Veränderungen im breiteren Umfeld oder bei den rechtswidrigen Praktiken des Geschäftspartners, die die Beeinträchtigungen verursachen, hinwirken ([167]). Die Druckmittel eines Unternehmens hängen von Faktoren wie dem vertraglichen oder operativen Einfluss des Unternehmens auf Lieferanten, der Menge oder dem Wert der Einkäufe bei dem betreffenden Lieferanten, seiner Marktposition und seiner Rolle in der Lieferkette ab.

Im Rahmen des Möglichen und unter angemessener Berücksichtigung ihrer Mittel sollten Unternehmen ihren Einfluss nutzen, um Geschäftspartner dazu zu bewegen, Risiken zu verhindern, zu mindern oder zu beenden. Dies kann beispielsweise die Aufnahme von Erwartungen hinsichtlich Sorgfaltspflichten in Verträge, die Verknüpfung von Unternehmensanreizen mit der Erfüllung der Sorgfaltspflichten und die Zusammenarbeit mit Geschäftspartnern oder Behörden in dem Land, in dem das Zwangsarbeitsrisiko auftreten kann, umfassen. Vertragsklauseln und Zusicherungen können im Sinne einer Erfüllung der Sorgfaltspflichten wirken, sollten jedoch mit angemessenen Folgemaßnahmen und Überprüfungsmaßnahmen verbunden sein und sollten für sich genommen nicht als ausreichend betrachtet werden.

Begrenzte Einflussmöglichkeiten eines Unternehmens schränken seine Verantwortung für die Verhinderung oder Bekämpfung von Zwangsarbeitsrisiken nicht ein. Ist die Hebelwirkung begrenzt, sollten die Unternehmen aktiv nach Möglichkeiten suchen, diese durch kooperative Ansätze (z. B. kollektive Industrieprogramme für Korrektur- oder Abhilfemaßnahmen), Kapazitätsaufbau und Unterstützung von oder Zusammenarbeit mit einem Partner in der Lieferkette, der Einfluss auf den Partner hat, bei dem Zwangsarbeit festgestellt wurde, zu verstärken.

KMU und andere Unternehmen, die möglicherweise nur über eine begrenzte Hebelwirkung verfügen, können versuchen, auf die Geschäftspartner durch diese kooperativen Ansätze sowie durch vertragliche Vereinbarungen und durch eine Vorabprüfung der Verantwortlichkeit der Lieferanten einzuwirken. Unternehmen, die vertragliche Beziehungen mit KMU eingehen, sollten sicherstellen, dass die Vertragsbedingungen angemessen sind, und prüfen, ob spezifische Unterstützungsmaßnahmen für KMU erforderlich sind.

Bei Risiken im Zusammenhang mit Geschäftspartnern, mit denen ein Unternehmen keine vertragliche Beziehung unterhält, können Unternehmen, soweit möglich, ihre Geschäftspartner auffordern, Beschaffungs- oder andere Aktivitäten direkt bei Partnern zu tätigen, die vorab qualifiziert sind oder über glaubwürdige Verfahren zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten für ihre Lieferanten verfügen, oder ihre Lieferanten auffordern, dies zu tun. Sie können auch direkt mit den nichtvertraglichen Geschäftspartnern mit hohem Risiko in gleicher Weise wie mit ihren Vertragspartnern zusammenarbeiten, unter anderem durch kooperative Ansätze, die doppelte und/oder übermäßige Datenanfragen minimieren.

Wenn das Zwangsarbeitsrisiko auf systemische Probleme zurückzuführen ist, die sich der Kontrolle eines Unternehmens entziehen (z. B. hohe Armutsraten, systemische Diskriminierung von Minderheitengruppen), sollte dieses Unternehmen versuchen, diese Probleme durch Kontaktaufnahme mit Behörden, die Ermittlung bestehender Initiativen oder Zusammenarbeit mit der Industrie anzugehen ([168]). Es kann jedoch sein, dass Behörden in Situationen, in denen es um staatlich auferlegte Zwangsarbeit geht, möglicherweise nicht bereit sind, mit Unternehmen zusammenzuarbeiten oder systemische Herausforderungen anzugehen, die Unternehmen monieren ([169]).

KMU, die in Hochrisikoregionen tätig sind, können sich kollektiven Initiativen anschließen oder mit NRO oder Industriegruppen zusammenarbeiten, die mit den jeweiligen Behörden in Kontakt sind.

– ***Unterstützung der Geschäftsbeziehung***

Die Unternehmen sollten verhältnismäßige, risikobasierte Anstrengungen unternehmen, um Lieferanten und andere Geschäftspartner bei der Ermittlung, Vermeidung und Minderung von Risiken zu unterstützen. Zu den Unterstützungsmaßnahmen können beispielsweise die Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Umsetzung von Präventions- oder Korrekturmaßnahmenplänen, die Bereitstellung technischer Leitlinien oder Schulungen, die Erleichterung ihrer Beteiligung an und Zusammenarbeit mit einschlägigen Initiativen in diesem Bereich und mit Geschäftspartnern oder die Erleichterung des Zugangs zu lokalen Dienstleistern, Kapazitätsaufbau, Schulungen, die Modernisierung des Managementsystems und gegebenenfalls finanzielle Unterstützung und Beschaffungsverpflichtungen gehören. Im Zusammenhang mit einem größeren Unternehmen und seinen KMU-Geschäftspartnern sollte die Unterstützung zielgerichtet sein und in einem angemessenen Verhältnis zu den Ressourcen, dem Wissen und den Sachzwängen des KMU stehen.

([167]) OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht, S. 81, F36.

([168]) Weitere Informationen darüber, wie systemische Probleme angegangen werden können, finden sich im OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht, S. 76, Kasten 6.

([169]) IAO-IOE-Handbuch, S. 54.

– ***Rückzug aus der Geschäftsbeziehung***

Wenn Unternehmen ein Zwangsarbeitsrisiko in ihren Lieferketten feststellen, dem nicht abgeholfen werden kann, sollten sie als letztes Mittel den Rückzug vom Lieferanten oder Geschäftspartner in Erwägung ziehen. Unternehmen sollten einen Rückzug aus einer Geschäftsbeziehung insbesondere dann in Erwägung ziehen, wenn die ermittelten Zwangsarbeitsrisiken nicht beseitigt werden können, keine hinreichende Aussicht auf eine Änderung besteht, frühere Versuche zur Verhinderung oder Minderung von Risiken fehlgeschlagen sind oder der Geschäftspartner, der das Risiko verursacht, keine unmittelbaren Maßnahmen ergreift oder ergreifen kann, um sie zu verhindern oder zu mindern. Nach Möglichkeit sollte Einfluss genommen werden.

Wenn alle Bemühungen zur Änderung der Situation – auch durch Ausübung oder Erhöhung von Druck – erfolglos waren und das Risiko von Zwangsarbeit fortbesteht, muss das Unternehmen die Geschäftsbeziehung beenden.

In diesem Fall sollte das Unternehmen für einen verantwortungsbewussten Rückzug auf der Grundlage der Einhaltung nationaler Rechtsvorschriften, internationaler Arbeitsnormen und von Tarifverträgen sorgen. Es sollte mögliche Eskalationsmaßnahmen für den Rückzug im Voraus dem Geschäftspartner bekannt geben und der Geschäftsleitung und gegebenenfalls der Gewerkschaft detaillierte Informationen zur Begründung der Rückzugsentscheidung vorlegen. Das Unternehmen sollte Maßnahmen ergreifen, um negative Auswirkungen, die sich aus dem Rückzug ergeben, zu verhindern, zu mindern oder zu beenden, den betreffenden Geschäftspartner angemessen informieren und die Entscheidung fortlaufend überprüfen.

Die Tatsache, dass die Dauer der Geschäftsbeziehung vertraglich festgelegt ist oder dass der Lieferant ein wichtiger Geschäftspartner ist, kann vom Wirtschaftsakteur nicht erfolgreich als Rechtfertigung dafür angeführt werden, die Einhaltung des Verbots der Zwangsarbeit zu umgehen.

Im Falle staatlich auferlegter Zwangsarbeit, bei der der Einfluss des Unternehmens gegenüber staatlichen Mandaten in der Regel unwirksam und eine Abhilfe selten möglich ist, kann die Beendigung der Geschäftsbeziehung die einzige praktikable Maßnahme sein, um das Zwangsarbeitsrisiko zu mindern oder zu beenden.

6.4.4. *Schritt 4: Überwachung und Bewertung der Umsetzung und der Ergebnisse* ([170])

6.4.4.1. Überwachung der Umsetzung und Wirksamkeit der Maßnahmen des Unternehmens zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten

Die Unternehmen sollten eine kontinuierliche Überwachung durchführen, um die Umsetzung und Wirksamkeit ihrer Sorgfaltspflichten in Bezug auf Zwangsarbeit, insbesondere ihre Reaktion auf Zwangsarbeitsrisiken, und gegebenenfalls von Industrie- und Multi-Stakeholder-Initiativen, an denen sie beteiligt sind, zu bewerten.

Die Überwachung sollte über die eigene Geschäftstätigkeit des Unternehmens hinausgehen und die Überwachung und regelmäßige Bewertung von Geschäftspartnern und Lieferanten umfassen, um zu überprüfen, ob Risikominderungsmaßnahmen umgesetzt werden und ob sie Risiken wirksam begegnen oder ob die Maßnahmen angepasst werden müssen.

Soweit möglich, sollte sich die Überwachung auf aussagekräftige qualitative und quantitative Indikatoren stützen, um die Fortschritte gegenüber den Zielen zu messen, wie z. B.: der Anteil der innerhalb der vorgesehenen Fristen durchgeführten Präventiv- oder Korrekturmaßnahmen, der Anteil der Interessenträger, die der Ansicht sind, dass Risiken angemessen angegangen wurden oder dass Beschwerdemechanismen wirksam sind, oder die Häufigkeit wiederkehrender Probleme im Zusammenhang mit zuvor ermittelten Risiken. Die Unternehmen sollten sicherstellen, dass die Indikatoren so konzipiert sind, dass sie Aufschluss darüber geben, ob die Maßnahmen in der Praxis wirksam umgesetzt werden und zu besseren Ergebnissen führen.

Die konkreten Methoden zur Überwachung der Umsetzung und die Häufigkeit der Überwachung hängen vom operativen Kontext, der Größe und dem Risikoprofil des Unternehmens ab. Die Überwachungsmethoden können eine Bewertung von Informationen aus Beschwerdemechanismen und Rückmeldungen von Interessenträgern einschließen ([171]). Den schwerwiegendsten und wahrscheinlichsten Zwangsarbeitsrisiken, sei es im Rahmen der eigenen Geschäftstätigkeit des Unternehmens oder im Zusammenhang mit seinen Geschäftsbeziehungen, sollte am intensivsten und häufigsten Aufmerksamkeit bei der Überwachung gewidmet werden.

([170]) OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht, S. 34 und 86 und IAO-IOE-Handbuch, S. 84-87.

([171]) Weitere Informationen darüber, wie Unternehmen ihre Tätigkeiten zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten überwachen können, finden sich im OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht, S. 86, F42.

Wenn Risiken im Zusammenhang mit staatlich auferlegter Zwangsarbeit bestehen, sollten sich die Unternehmen auf die Überwachung von Daten der IAO und unabhängiger Sachverständiger konzentrieren. KMU können sich auf eine kollektive Überwachung im Rahmen von Industrie- oder Multi-Stakeholder-Initiativen stützen, Zwangsarbeitskontrollen in bestehende Überwachungsverfahren integrieren und sich auf die Überwachung einer begrenzten Anzahl aussagekräftiger Fortschrittsindikatoren konzentrieren, die eine Bewertung der Wirksamkeit möglicher Maßnahmen zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten erlauben (z. B. die Zahl der Arbeitnehmerbeschwerden, die vorgebracht und behoben wurden).

6.4.4.2. Nutzung der Ergebnisse der Überwachung zur Verbesserung des Verfahrens des Unternehmens zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in Bezug auf Zwangsarbeit

Die Unternehmen sollten die Ergebnisse ihres Überwachungsprozesses und ihrer Abhilfemechanismen dafür nutzen, ihre Strategie und ihre Maßnahmen zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in Bezug auf Zwangsarbeit zu verbessern. Gegebenenfalls sollten die Strategie zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten, die ermittelten Zwangsarbeitsrisiken und die Maßnahmen zur Bekämpfung von Zwangsarbeit entsprechend den Ergebnissen der Überwachung und unter gebührender Berücksichtigung sachdienlicher Informationen von Interessenträgern aktualisiert werden.

6.4.5. *Schritt 5: Kommunikation des Umgangs mit Risiken* ([172])

6.4.5.1. Kommunikation extern sachdienlicher Informationen über die Sorgfaltspflichten des Unternehmens in Bezug auf Zwangsarbeit ([173])

Unternehmen sollten einschlägige Informationen über die Sorgfaltspflichten in Bezug auf Zwangsarbeit öffentlich kommunizieren. Dies sollte Informationen über die Einbeziehung der Sorgfaltspflichten in ihre internen Strategien und Managementsysteme, über die Bereiche, in denen ein erhebliches Zwangsarbeitsrisiko festgestellt wurde, die Kriterien für die Priorisierung von Zwangsarbeitsrisiken, die zur Verhinderung oder Minderung dieser Risiken durchgeführten Tätigkeiten und die Ergebnisse dieser Tätigkeiten umfassen. Soweit möglich, sollten die Unternehmen auch Informationen über Fristen und Richtwerte für Verbesserungen, die Methoden zur Überwachung der Umsetzung und der Ergebnisse sowie Informationen darüber kommunizieren, wie das Unternehmen Abhilfe schafft oder daran mitwirkt.

Die Unternehmen sollten sicherstellen, dass die veröffentlichten Informationen zugänglich und angemessen sind und ausreichen, um die Angemessenheit der Reaktion des Unternehmens auf das konkrete Zwangsarbeitsrisiko nachzuweisen ([174]).

KMU können sich auf einfache Kommunikationsmaßnahmen beschränken, wie z. B. die Aufnahme einer kurzen Aktualisierung in ihre Jahresberichte oder die Weitergabe von Ergebnissen an Arbeitnehmer und wichtige Interessenträger.

6.4.5.2. Erwägung besonderer Kommunikationsformen bei sensiblen Informationen

Die Unternehmen sollten prüfen, ob die Kommunikation sensible Informationen enthält, die Vertraulichkeitsregeln nach nationalem Recht oder aus Verträgen unterliegen (z. B. Identität der Kunden, Preisinformationen, Lieferantenbeziehungen) oder ob sie potenzielle Risiken für Interessenträger oder Mitarbeiter birgt. In diesen Fällen sollten die Unternehmen in Erwägung ziehen, besondere Formen der Kommunikation zu nutzen, wie z. B. die Beschränkung des Zugangs auf bestimmte Personen oder eine Anonymisierung der Quellen ([175]).

Im Falle staatlich auferlegter Zwangsarbeit sollten Unternehmen besonders darauf achten, dass Offenlegungen oder Meldungen keine Repressalien gegen lokale Mitarbeiter, Lieferanten oder die betroffenen Arbeitnehmer auslösen.

([172]) OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht, S. 35 und 89-91 und IAO-IOE-Handbuch, S. 88-90.

([173]) Diese Leitlinien begründen keine Berichterstattungspflichten für Unternehmen. Unternehmen, die Berichterstattungspflichten gemäß der Richtlinie (EU) 2024/1760 über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und der Richtlinie (EU) 2022/2464 über die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen unterliegen, sollten Informationen über die Sorgfaltspflichten in Bezug auf Zwangsarbeit im Einklang mit den Anforderungen dieser Richtlinien und den nationalen Rechtsvorschriften zu ihrer Umsetzung übermitteln.

([174]) Weitere Einzelheiten zu geeigneten Formen der Kommunikation von Informationen über die Erfüllung der Sorgfaltspflichten finden sich im OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht, S. 86, F46.

([175]) Weitere Einzelheiten zur Übermittlung sensibler Informationen finden sich im OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht, S. 90, F47.

6.4.6. *Schritt 6: Bereitstellung von oder Zusammenarbeit bei Abhilfemaßnahmen* ([176])

6.4.6.1. Bereitstellung von oder Zusammenarbeit bei der Wiedergutmachung von Zwangsarbeit

Treten die in Schritt 2 ermittelten und in Schritt 3 bestmöglich angegangenen Zwangsarbeitsrisiken in Zwangsarbeitssituationen auf, müssen die Unternehmen das Verbot der Zwangsarbeit einhalten und sollten bereit sein, gegebenenfalls Wiedergutmachung zu leisten, wie in internationalen Standards für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten empfohlen.

Inwieweit Unternehmen für die Wiedergutmachung verantwortlich sind, hängt davon ab, in welchem Umfang ihnen die Auswirkungen der Zwangsarbeit zuzuschreiben sind. Daher gilt:

— Unternehmen, die Auswirkungen von Zwangsarbeit verursachen oder dazu beitragen (d. h. mit dazu beitragen), sollten Wiedergutmachung leisten oder dabei mitwirken,

— Unternehmen, die keine Auswirkungen von Zwangsarbeit verursacht oder nicht zu diesen beigetragen haben, können ihren Einfluss nutzen, um den Geschäftspartner, der die Auswirkungen verursacht hat, zu veranlassen, dafür Wiedergutmachung zu leisten.

Die Wiedergutmachung besteht darin, die betroffenen Personen oder Gemeinschaften wieder in eine Situation zu versetzen, die der Situation, in der sie sich ohne Zwangsarbeit befunden hätten, möglichst nahekommt ([177]). Sie sollte in einem angemessenen Verhältnis zum Beitrag des Unternehmens an den Auswirkungen sowie zum Ausmaß der Auswirkungen stehen. Darüber hinaus umfasst die Wiedergutmachung die Bekämpfung der Ursachen von Zwangsarbeit und die Verhinderung künftigen Missbrauchs.

Je nach den Umständen (insbesondere Art und Ausmaß der Auswirkungen von Zwangsarbeit) sollte die Wiedergutmachung eine oder mehrere der folgenden Maßnahmen umfassen ([178]):

— Wiederherstellung des früheren Zustands (z. B. Wiederherstellung der Freiheit oder Bewegungsfreiheit, Rückgabe von Identitätsdokumenten oder anderen einbehaltenen Wertsachen, Rückzahlung von Einstellungsgebühren, Rückgabe einbehaltener Löhne oder von Kautionen, Wiederherstellung des Zugangs zu wesentlichen Dienstleistungen),

— Rehabilitation (z. B. medizinische oder psychologische Hilfe für Opfer, Rechts- und Sozialdienstleistungen, Berufsausbildung, alternative Möglichkeiten für Beschäftigung und Lebensunterhalt),

— finanzielle Entschädigung (z. B. Entschädigung für Verdienstausfall, nicht gezahlte Löhne, Überstunden, körperliches oder seelisches Leid, Missbrauch im Zusammenhang mit Schutzbedürftigkeit, Täuschung, Isolierung, Einschüchterung und Drohungen oder missbräuchliche Arbeits- und Lebensbedingungen),

— nichtfinanzielle Entschädigung (z. B. verkürzte Arbeitszeiten, zusätzlicher Jahresurlaub, verbesserte Sicherheitsbedingungen oder Unterbringung),

— Garantien für Nichtwiederholung (z. B. neue Unternehmensrichtlinien, Managementsysteme und praktiken, Sensibilisierungs- und Schulungskampagnen, Personalpraktiken, Compliance- oder Lieferantenbindungsprogramme),

— Zufriedenstellung (z. B. Einstellung des missbräuchlichen Verhaltens, Entschuldigung, Anerkennung der Verantwortung, Erklärungen zur Wiederherstellung der Würde, Gedenken),

— interne Rechenschafts- oder Disziplinarmaßnahmen (z. B. Entlassung von Mitarbeitern, die für die Verstöße verantwortlich sind).

Bei der Festlegung geeigneter Wiedergutmachung sollten die Unternehmen bestehende nationale und internationale Normen oder Gesetze über Wiedergutmachung (oder Präzedenzfälle von Wiedergutmachung, die in ähnlichen Fällen vorgesehen sind, wenn es keine Normen gibt) berücksichtigen und in sinnvoller Weise mit den betroffenen Interessenträgern zusammenarbeiten, um ihre Präferenzen darüber zu verstehen, was eine angemessene Wiedergutmachung darstellt.

([176]) OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht, S. 36 und 92 und IAO-IOE-Handbuch, S. 80-83.
([177]) Erwägungsgrund 36 FLR.
([178]) Für weitere Einzelheiten zu substanziellen Formen der Wiedergutmachung siehe IAO-IOE-Handbuch, S. 80-82, Tool 9.

KMU können in Erwägung ziehen, die Wiedergutmachung durch Maßnahmen zu unterstützen, die in einem angemessenen Verhältnis zu ihren begrenzten Ressourcen stehen, wie z. B. Beteiligung an Industrieinitiativen, Zusammenarbeit mit NRO und Gewerkschaften, Teilnahme an Multi-Stakeholder-Plattformen oder Teilen der Wiedergutmachungskosten mit anderen KMU.

6.4.6.2. Bereitstellung von oder Zusammenarbeit bei Abhilfemechanismen

Gegebenenfalls sollten Unternehmen legitime Abhilfe- oder Beschwerdemechanismen bereitstellen oder daran mitarbeiten, über die betroffene Arbeitnehmer oder andere Interessenträger und Rechteinhaber Beschwerden über Zwangsarbeit melden können. Diese Mechanismen zielen darauf ab, Abhilfe für Personen zu schaffen, die bereits betroffen sind, können aber auch als Frühwarnsystem dienen, um Besorgnis hinsichtlich potenzieller Auswirkungen zu äußern oder Praktiken zu melden, die Korrekturmaßnahmen erfordern, um künftige Beeinträchtigungen zu verhindern.

Staatliche Beschwerdemechanismen umfassen rechtliche Maßnahmen (einschließlich Strafverfolgung, Rechtsstreitigkeiten und Schiedsverfahren), außergerichtliche Verfahren (z. B. spezialisierte staatliche Stellen, Regulierungsaufsichtsbehörden, Arbeitsgerichte oder nationale Menschenrechtsgremien) und andere Mechanismen (z. B. die nationalen OECD-Kontaktstellen für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln). Die Unternehmen sollten nach Treu und Glauben mit diesen Mechanismen zusammenarbeiten und könnten nach geltenden straf-, verwaltungs-, arbeits- oder sonstigen Rechtsrahmen auch dazu verpflichtet sein. Nichtstaatliche Beschwerdemechanismen umfassen Beschwerdemechanismen auf operativer Ebene, Rahmenvereinbarungen zwischen Unternehmen und Gewerkschaften, Multi-Stakeholder-Initiativen, kommunale Beschwerdemechanismen, Tarifverträge, Beschwerdemechanismen in der Lieferkette von Unternehmen, Partnerschaften zwischen Unternehmen und Lieferanten und kollektive, von Unternehmen geführte Mechanismen.

In Kontexten staatlich auferlegter Zwangsarbeit kann Abhilfe für die Opfer unerreichbar und für Unternehmen unmöglich sein, insbesondere wegen staatlicher Mechanismen. Der IAO zufolge erfordert eine wirksame Abhilfe in solchen Situationen zumindest, dass 1) die Regierung das Problem anerkennt und ernsthaft an Reformen arbeitet, 2) die Überwachung oder Bewertung durch unabhängige Dritte mit festen staatlichen Garantien für die Sicherheit und den Schutz der Teilnehmer erlaubt ist und 3) ein unabhängiger und glaubwürdiger Beschwerdemechanismus für betroffene Personen zugänglich und befugt ist, direkt mit Regierungsbehörden zusammenzuarbeiten. Wenn diese Bedingungen nicht gegeben sind, sollten Unternehmen einem verantwortungsvollen Rückzug Vorrang geben ([179]).

6.4.6.3. Einrichtung von Beschwerdemechanismen auf operativer Ebene

Beschwerdemechanismen (auch als Beschwerdemechanismen auf operativer Ebene bezeichnet) sind eine Art nichtstaatlicher Beschwerdemechanismen, die von einzelnen Unternehmen oder Kooperationsinitiativen eingerichtet und verwaltet werden, um es Arbeitnehmern und anderen Interessenträgern zu ermöglichen, Bedenken geltend zu machen, die in direktem Zusammenhang mit der eigenen Geschäftstätigkeit des Unternehmens oder der Geschäftstätigkeit seiner Geschäftspartner stehen. Dazu gehören beispielsweise interne Beschwerdemechanismen für Arbeitnehmer oder Beschwerdesysteme Dritter. Beschwerden und Abhilfeprozesse sollten in die Risikoermittlung, Priorisierung, Aktionspläne, Überwachung und andere Maßnahmen zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten einfließen.

Unternehmen sollten Beschwerdemechanismen auf betrieblicher Ebene einrichten, die bestimmte Qualitätskriterien erfüllen; sie sollten rechtmäßig, zugänglich, berechenbar, gerecht, transparent, rechtskonform und eine Quelle kontinuierlichen Lernens sein und auf Engagement und Dialog beruhen ([180]). Darüber hinaus sollten die Unternehmen sicherstellen, dass es ein klares Verfahren für die Entgegennahme und Bearbeitung von Beschwerden gibt, einschließlich eines klaren Geltungsbereichs und Mandats, einer angemessenen Personal- und Ressourcenausstattung, klarer Fristen für die Beilegung von Beschwerden und der Bereitstellung von Abhilfemaßnahmen sowie wirksamer Verweisungsverfahren ([181]). Unternehmen sollten Maßnahmen ergreifen, um die Sicherheit und die Rechte von Beschwerdeführern, Opfern und anderen Interessenträgern zu gewährleisten und das Risiko von Vergeltungsmaßnahmen gegen sie zu vermeiden, unter anderem, indem sie gegebenenfalls die Vertraulichkeit der Identität der Person oder Organisation, die die Beschwerde einreicht, sicherstellen.

KMU können einfache und leicht zugängliche Kanäle in Betracht ziehen, die die oben genannten Qualitätskriterien erfüllen (z. B. Online-Nachrichtenanwendungen oder Vorschlagskästen), mit denen Arbeitnehmer und andere betroffene Interessenträger Bedenken auf sichere Weise äußern können und es dem Unternehmen ermöglichen, wirksam zu reagieren.

([179]) IAO-IOE-Handbuch, S. 56.

([180]) OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht, S. 36 und 92 und die Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte.

([181]) Verweisung an einschlägige Dienste wie Notunterkünfte, psychosoziale Betreuung, Prozesskostenhilfe, Gesundheitsdienste und vertrauenswürdige Kontakte der Strafverfolgungsbehörden. Siehe IAO-IOE-Handbuch, S. 45.

7. ÜBERMITTLUNG VON INFORMATIONEN ÜBER MÖGLICHE VERSTÖSSE GEGEN DAS VERBOT DER ZWANGSARBEIT

7.1. Einleitung

Dieser Teil der Leitlinien, der gemäß Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe h der Verordnung erforderlich ist, soll Einzelpersonen, Vereinigungen und anderen Personen (im Folgenden „Petenten“) dabei helfen, die Übermittlung von Informationen über mögliche Verstöße gegen das Verbot der Zwangsarbeit gemäß der Verordnung zu strukturieren und vorzubereiten, damit sie von der Kommission und den zuständigen Behörden effizient bearbeitet und untersucht werden können.

7.2. Übermittlung von Informationen

7.2.1. *Einreichung von Informationen*

Informationen können über die zentrale Anlaufstelle für die Übermittlung von Informationen übermittelt werden, die ab dem 14. Dezember 2027 über das zentrale Portal gegen Zwangsarbeit zugänglich sein wird.

Jede „natürliche oder juristische Person oder Vereinigung[...] ohne Rechtspersönlichkeit“ kann Informationen über die zentrale Anlaufstelle für die Übermittlung von Informationen übermitteln ([182]). Dies gilt für Einzelpersonen einschließlich Opfern von Zwangsarbeit, Unternehmen, Wirtschaftsverbänden, gemeinnützigen Organisationen und Organisationen der Zivilgesellschaft, Verbraucherorganisationen, Gewerkschaften und anderen Organisationen.

Petenten können Informationen entweder direkt oder über eine zwischengeschaltete Stelle (z. B. einen Rechtsberater oder eine Vereinigung) einreichen, die als Kontaktstelle für die federführend zuständige Behörde fungiert.

Innerhalb der EU müssen die zuständigen Behörden sicherstellen, dass Petenten, die als „Hinweisgeber“ im Sinne der Whistleblowing-Richtlinie ([183]) gelten und in einem beruflichen Kontext Informationen über Verstöße gegen die Verordnung erlangt haben, einen angemessenen Schutz vor dem Risiko von Repressalien gemäß den Anforderungen dieser Richtlinie erhalten. Die Kommission wird auch bei Untersuchungen mutmaßlicher Zwangsarbeit außerhalb der EU Verfahrensgarantien anwenden.

7.2.2. *Zu übermittelnde Informationen*

Petenten sind verpflichtet, Informationen nach Treu und Glauben zu übermitteln und ihre Vorwürfe zu begründen und zu belegen ([184]). Offensichtlich unvollständige, unbegründete oder bösgläubige Informationen werden von der Kommission nicht berücksichtigt.

Nachstehend eine Liste der Informationen, die besonders nützlich sein könnten, um es der Kommission und den zuständigen Behörden zu ermöglichen, potenzielle Verstöße gegen das Verbot der Zwangsarbeit wirksam und effizient zu bewerten. Petenten werden gebeten, die Informationen, zu denen sie Zugang haben, zu übermitteln. Die Informationen sind unter vier Rubriken aufgeführt: Kontaktdaten; Vorwürfe; Belege; Informationen über Wirtschaftsakteure und Produkte.

7.2.3. *Kontaktdaten*

Der Petent oder sein Vertreter sollten ihre Kontaktdaten angeben, damit die Kommission oder eine zuständige Behörde auf vertraulicher Basis Anschlussfragen stellen und den Petenten über das Ergebnis ihrer Bewertung informieren kann. Die Interessenträger werden Informationen anonym über die zentrale Anlaufstelle für die Übermittlung von Informationen übermitteln können, auch wenn dies die Möglichkeit einer künftigen Kommunikation mit ihnen beeinträchtigen könnte.

([182]) Artikel 9 Absatz 2 FLR.
([183]) Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (ABl. L 305 vom 26.11.2019, S. 17).
([184]) Artikel 9 Absatz 2 FLR.

7.3. **Vorwürfe von Zwangsarbeit**

Bei der Nutzung der zentralen Anlaufstelle für die Einreichung von Informationen werden die Petenten durch verschiedene Schritte geleitet, um den Kontext und die Gründe für ihre Einreichung zu erläutern. Die Petenten werden gebeten, ihre Behauptung, dass ein Produkt in Zwangsarbeit hergestellt wurde ([185]), so umfassend zu erläutern, wie es ihnen möglich ist. Sie sollten daher Informationen über Folgendes vorlegen:

- ob die mutmaßliche Zwangsarbeit privat oder von einer staatlichen Behörde auferlegt wird,
- wo die Zwangsarbeit mutmaßlich stattgefunden hat und um welche arbeitsbezogene Tätigkeit es sich handelt (Landwirtschaft/Ernte, Produktion/Herstellung, Bergbau/Gewinnung, Sonstiges),
- wie lange die mutmaßliche Zwangsarbeit bereits andauert,
- warum das mutmaßliche Verhalten der Definition von „Zwangsarbeit“ entspricht (Abschnitt 3.2) und was die relevanten Risikoindikatoren sind (Abschnitt 3.4),
- Art und Anzahl der von dem Verstoß betroffenen Arbeitnehmer/Opfer (einschließlich der Frage, ob Kinder betroffen sind),
- die Kontaktdaten aller Personen oder Organisationen, die Aussagen machen können (sofern sie damit einverstanden sind, kontaktiert zu werden).

Die Petenten sollten auch angeben, ob ihres Wissens ähnliche Informationen bereits derselben oder einer anderen öffentlichen oder Justizbehörde (und wenn ja, welcher) und/oder den Medien oder anderen investigativen Nachrichtenunternehmen übermittelt wurden.

7.4. **Nachweise für Zwangsarbeit**

Petenten sollten, soweit möglich, einschlägige Belege zur Untermauerung der Behauptungen in Bezug auf Zwangsarbeit vorlegen. Solche Beweise können vielerlei Form haben, einschließlich der in Abschnitt 4.7 aufgeführten Beispiele.

7.5. **Informationen über die betroffenen Wirtschaftsakteure und/oder Produkte**

Petenten sollten in ihren Eingaben Angaben zu den Wirtschaftsakteuren und/oder Produkten machen, auf die sich die Vorwürfe beziehen.

In Bezug auf Wirtschaftsakteure wären die folgenden Informationen besonders hilfreich:

- die Kontaktdaten des oder der Wirtschaftsakteure (Namen und Anschriften), die die mutmaßlich in Zwangsarbeit hergestellten Produkte in der EU herstellen, einführen, vertreiben oder verkaufen oder solche Produkte aus der EU ausführen, nach Möglichkeit einschließlich Angaben zu dem oder den Mitgliedstaaten, in denen die Herstellung, die Einfuhr, der Vertrieb, der Verkauf oder die Ausfuhr erfolgt,
- wenn möglich, eine Beschreibung der Geschäftstätigkeiten der beschuldigten Wirtschaftsakteure,
- wenn möglich, eine Erläuterung etwaiger Verbindungen zwischen dem Petenten und dem oder den Wirtschaftsakteuren, auf die sich der Vorwurf bezieht (z. B. Angestellter, Wettbewerber, Kunde), und ob der Petent in Bezug auf den Vorwurf Kontakt zu diesen Wirtschaftsakteuren hatte,

([185]) Dies umfasst die Gewinnung bei Rohstoffen und die Ernte bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen sowie alle Stufen der Erzeugung und Herstellung eines Endprodukts.

In Bezug auf Produkte wären die folgenden Informationen besonders hilfreich:

— eine Beschreibung der angeblich in Zwangsarbeit hergestellten Ware(n) und ihrer Verbindung mit dem Unionsmarkt (z. B. Herstellungs- oder Einfuhrort(e) in die EU, Verkaufsort(e) in der EU oder Ausfuhrort(e) aus der EU), nach Möglichkeit einschließlich des HS-Codes oder des KN-Codes,

— gegebenenfalls die Beschreibung der Teile, die angeblich in Zwangsarbeit hergestellt wurden,

— wenn möglich, Musterfotografien der betreffenden Produkte,

— wenn möglich, Informationen über die Lieferkette des Produkts oder der Produkte, einschließlich der Hersteller oder Erzeuger, die das/die Endprodukt(e) herstellen, und gegebenenfalls Informationen über Lieferanten von Inputs und Rohstoffen, wobei anzugeben ist, welche Teile der Lieferkette mutmaßlich von Zwangsarbeit betroffen sind,

— sofern verfügbar, Produktidentifikationsinformationen (z. B. Beschreibung, Name oder Marke des Produkts, Typ, Referenz, Modell, Chargen- oder Seriennummer, die auf dem Produkt oder seiner Verpackung oder auf einem damit zusammenhängenden Dokument, QR- oder Strichcode angebracht ist).

7.6. **Wie werden die übermittelten Informationen behandelt?**

7.6.1. *Anfangsbewertung*

Erhält die Kommission über die zentrale Anlaufstelle für die Übermittlung von Informationen Informationen über mutmaßliche Verstöße, prüft sie zunächst die Zulässigkeit der erhaltenen Informationen und verwirft alle offensichtlich unvollständigen, unbegründeten oder bösgläubigen Einreichungen.

Wenn die Informationen zulässig sind und sich auf Zwangsarbeit beziehen, die mutmaßlich außerhalb der EU stattfindet, wird die Kommission sie selbst bewerten. Beziehen sich die Informationen auf Zwangsarbeit, die mutmaßlich im Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaats stattfindet, so leitet die Kommission die erhaltenen Informationen an die zuständige Behörde dieses Mitgliedstaats weiter, die die Informationen dann prüft.

Die federführend zuständige Behörde wird sich daraufhin mit dem Petenten in Verbindung setzen, um den Eingang der übermittelten Informationen innerhalb einer angemessenen Frist zu bestätigen.

Die federführend zuständige Behörde bewertet dann sorgfältig und unparteiisch die erhaltenen Informationen sowie andere sachdienliche Informationen aus anderen Quellen, und diese Bewertung wird in ihre Entscheidungen im Hinblick auf eine mögliche Untersuchung einfließen.

7.6.2. *Dialog mit dem Petenten*

Die federführend zuständige Behörde kann sich während der Durchführung ihrer Bewertung oder einer darauffolgenden Untersuchung mit dem Petenten in Verbindung setzen, um ihn um Klarstellungen oder zusätzliche Informationen zu ersuchen. Ist seit der Übermittlung der Informationen ein erheblicher Zeitraum verstrichen, kann die federführend zuständige Behörde den Petenten bezüglich Änderungen der Situation oder neuer Nachweise konsultieren.

Die federführend zuständige Behörde wird den Petenten innerhalb einer angemessenen Frist über das Ergebnis ihrer Bewertung informieren, insbesondere darüber, ob sie beschlossen hat, eine Untersuchung einzuleiten oder nicht. Der genaue Zeitrahmen hängt von den Besonderheiten des jeweiligen Falls ab.

7.7. **Vertraulichkeit und Datenschutz**

7.7.1. *Vertraulichkeit*

Die vom Petenten übermittelten Informationen werden ausschließlich für die Untersuchung mutmaßlicher Verstöße gegen das Verbot der Zwangsarbeit gemäß der Verordnung verwendet, sofern nicht nach EU-Recht oder nationalem Recht im Einklang mit dem EU-Recht etwas anderes vorgeschrieben ist. Insbesondere, wenn die Informationen auch mutmaßliches strafbares Verhalten betreffen, können diese Informationen auch an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten für die Zwecke strafrechtlicher Ermittlungen weitergegeben werden.

Die Kommission und die zuständigen Behörden werden die vorgelegten Informationen und die Identität des Petenten im Einklang mit dem EU-Recht und dem nationalen Recht unter Anwendung von EU-Recht vertraulich behandeln.

Die übermittelten Informationen werden daher vertraulich behandelt, soweit nicht der Petent bestimmte Informationen ausdrücklich als nicht vertraulich bezeichnet oder die Informationen bereits öffentlich zugänglich sind.

Die Kommission kann allgemeine Informationen in zusammengefasster Form offenlegen, und sie wird dies ggf. in einer Weise tun, die die Identität des Petenten, die Vertraulichkeit der Informationen und die Vertraulichkeit der Informationen anderer Parteien schützt.

7.7.2. *Umgang mit personenbezogenen Daten*

Jede Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Kommission und die zuständigen Behörden erfolgt im Einklang mit den EU-Rechtsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten, insbesondere der Datenschutz-Grundverordnung ([186]), den Datenschutzpflichten der Organe und Einrichtungen der EU, mit denen die Einhaltung der DSGVO sichergestellt wird ([187]), sowie der Richtlinie zum Schutz natürlicher Personen ([188]).

([186]) Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

([187]) Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG (Text von Bedeutung für den EWR.) (ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39).

([188]) Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89).