



Brüssel, den 1. Dezember 2023  
(OR. en)

16052/23

---

**Interinstitutionelles Dossier:  
2022/0269(COD)**

---

MI 1052  
COMPET 1182  
CONSOM 431  
POLCOM 297  
ENFOCUS 162  
JAI 1573  
EMPL 594  
SOC 829  
CODEC 2289  
UD 279

**VERMERK**

---

Absender: Ausschuss der Ständigen Vertreter (1. Teil)

Empfänger: Rat

Nr. Vordok.: 15495/23 REV2

Nr. Komm.dok.: 12711/22 + COR1

Betr.: Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS  
UND DES RATES über ein Verbot von in Zwangarbeit hergestellten  
Produkten auf dem Unionsmarkt  
– Orientierungsaussprache

---

**I. EINLEITUNG**

1. Die Kommission hat dem Rat und dem Europäischen Parlament am 14. September 2022 einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Verbot von in Zwangarbeit hergestellten Produkten auf dem Unionsmarkt<sup>1</sup> vorgelegt.

---

<sup>1</sup> Dok. 12711/22 + COR 1.

2. Ziel ist ein Verbot von Produkten, die – auch von Kindern – in Zwangsarbeit hergestellt wurden, auf dem Markt der Europäischen Union (EU), ebenso wie deren Ausfuhr aus der EU. Es soll für sämtliche Produkte – in allen Sektoren und Unternehmen – gelten, die ganz oder zum Teil in Zwangsarbeit hergestellt wurden.
3. Der Vorschlag stützt sich auf Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (ordentliches Gesetzgebungsverfahren).
4. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat seine Stellungnahme am 27. Januar 2023 abgegeben<sup>2</sup>.
5. Im Europäischen Parlament sind der Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO) und der Ausschuss für internationalen Handel (INTA) hauptverantwortlich. Zu Berichterstattern wurden Frau Maria Manuel LEITÃO-MARQUES (S&D, PT) und Frau Rafaela SAMIRA (Renew, NL) ernannt. Am 16. Oktober 2023 haben die beiden Ausschüsse ihren gemeinsamen Bericht angenommen. Auf seiner Plenartagung vom 8. November 2023 hat das Europäische Parlament (EP) sein Verhandlungsmandat festgelegt.

## **II. BERATUNGEN IN DEN VORBEREITUNGSGREMIEN DES RATES**

6. Am 18. November 2022 hat die Gruppe „Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum“ unter tschechischem Vorsitz mit der Prüfung des Vorschlags begonnen.
7. Dem Vorschlag war keine Folgenabschätzung beigelegt. Stattdessen veröffentlichte die Europäische Kommission eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen<sup>3</sup>, in der unter anderem die Konsultationsstrategie der Kommission zu dem Vorschlag und deren Ergebnisse zusammengefasst werden. Die fehlende Folgenabschätzung zu der vorgeschlagenen Verordnung wurde angesichts der zu erwartenden beträchtlichen wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Auswirkungen der Verordnung von zahlreichen Delegationen stark kritisiert.

---

<sup>2</sup> EESC D/67/2023 – 27/01/2023.

<sup>3</sup> Dok. 16174/22.

8. Anschließend fanden acht Sitzungen statt; je zwei während des tschechischen und des schwedischen Vorsitzes und fünf unter spanischem Vorsitz; dabei konzentrierte sich die Gruppe auf das Ziel der vorgeschlagenen Verordnung, ihren Geltungsbereich und die Bestimmungen zu ihrer allgemeinen Durchsetzung.
9. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse dieser Sitzungen und der schriftlichen Bemerkungen der Delegationen hat der spanische Vorsitz seinen ersten Kompromisstext<sup>4</sup> ausgearbeitet und der Gruppe in ihren Sitzungen vom 21., 29. und 30. November 2023 vorgestellt.
10. Die Beratungen auf Gruppenebene sind nun so weit fortgeschritten, dass es angebracht scheint, einen Überblick über die bislang erzielten Fortschritte zu vermitteln und die Ministerinnen und Minister mit Blick auf die bevorstehende Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) am 7. Dezember 2023 zu ersuchen, sich zu dem vorgeschlagenen Verbot von unter Zwangarbeit hergestellten Produkten auf dem Unionsmarkt und deren Ausfuhr aus der EU zu äußern.

### **III. WICHTIGSTE POLITISCHE FRAGEN**

#### ***a) Ziel der vorgeschlagenen Verordnung und ihre Kohärenz mit anderen EU-Rechtsvorschriften***

11. Das übergeordnete Ziel der vorgeschlagenen Verordnung, Zwangarbeit zu bekämpfen, wurde von allen Mitgliedstaaten weitgehend unterstützt. Weltweit ist der Einsatz von Zwangarbeit nach wie vor stark verbreitet und betrifft rund 27,6 Millionen Menschen. In diesem Zusammenhang betonten die Mitgliedstaaten, die Bemühungen der EU im Bereich Zwangarbeit und moderne Sklaverei müssten gestrafft werden, indem die vorgeschlagene Verordnung sowohl an internationale Standards als auch an bestehende EU-Rechtsvorschriften angeglichen wird, insbesondere an die Richtlinie über die Nachhaltigkeitspflichten von Unternehmen und die Verordnung über die Entwaldung.

---

<sup>4</sup>

Dok. 15455/23.

**b) Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen**

12. Mit der vorgeschlagenen Verordnung sollen das Inverkehrbringen und die Bereitstellung auf dem EU-Markt sowie die Ausfuhr von Produkten, die in Zwangsläger hergestellt wurden, verboten werden. Die darin enthaltene Definition von Zwangsläger stützt sich auf ein Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) ohne näheren Bezug auf dessen zeitgemäße Anwendung. Eine Reihe von Mitgliedstaaten betrachtete die Definition als vage, veraltet und zu allgemein für eine effiziente und wirksame Durchsetzung der vorgeschlagenen Verordnung und lehnte sie deshalb ab. Andere Mitgliedstaaten unterstützten die Verwendung einer international vereinbarten Definition, um sicherzustellen, dass die vorgeschlagene Verordnung mit internationalen Vorschriften (wie denjenigen der WTO) in Einklang steht. In ihren nächsten Sitzungen wird sich die Gruppe noch ausführlicher mit diesem Thema befassen.
13. Das von der Kommission vorgeschlagene Verbot gilt unabhängig davon, ob die betreffenden Produkte in der EU hergestellt werden oder dazu bestimmt sind, in die EU eingeführt bzw. aus der EU ausgeführt zu werden. Sie gilt nicht für die Rücknahme von Produkten, die bereits bei den Endnutzern auf dem Unionsmarkt angekommen sind. Einige Mitgliedstaaten äußerten Bedenken, dass der Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Verordnung ohne eine Definition des Begriffs „Endnutzer“ so ausgelegt werden könnte, dass er ein breiteres Produktspektrum abdeckt. Um diesen Bedenken Rechnung zu tragen, wurde der Anwendungsbereich der Verordnung im neuen Kompromisstext des Vorsitzes begrenzt, indem Artikel 2 mit einer Definition des Begriffs „Endnutzer“ ergänzt wurde.
14. Über die Frage, ob weitere Dienstleistungen in den Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Verordnung fallen sollten, muss noch ausführlicher beraten werden.

c) ***Beweislast***

15. Laut dem Vorschlag ist es Aufgabe der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, Untersuchungen durchzuführen, um festzustellen, ob ein Wirtschaftsakteur gegen Rechtsvorschriften verstößen hat, indem er in Zwangarbeit hergestellte Produkte in Verkehr gebracht hat. Die Beweislast würde somit bei den zuständigen Behörden liegen. Für viele Mitgliedstaaten war dies einer der Punkte, der ihnen die größten Sorgen bereitete. In den Beratungen brachten sie auch die Möglichkeit zur Sprache, die Beweislast auf die Wirtschaftsakteure zu verlagern. Eine solche Umkehr der Beweislast könnte jedoch zum Rückzug von Unternehmen aus Regionen führen, in denen die Gefahr von Zwangarbeit besteht. Dies hätte nur begrenzte Auswirkungen auf die Abschaffung der Zwangarbeit und könnte dazu führen, KMU weiter an den Rand zu drängen, wenn sie keine Optionen oder weniger Möglichkeiten haben, sich aus Gebieten zurückzuziehen, in denen die Gefahr von Zwangarbeit besonders groß ist. Eine deutliche Mehrheit der Mitgliedstaaten hielt es für einen vernünftigen Ausweg, die Rolle der Europäischen Kommission im Prozess der Untersuchung und des Nachweises des Einsatzes von Zwangarbeit zu stärken.

d) ***Stärkere Rolle der Europäischen Kommission bei der Umsetzung und Durchsetzung der vorgeschlagenen Verordnung***

16. Laut dem Vorschlag soll die Europäische Kommission nur eine unterstützende Rolle bei der Umsetzung und Durchsetzung der Verordnung spielen, indem sie etwa Leitlinien zu Sorgfaltspflichten in Bezug auf Zwangarbeit herausgibt, ein Unionsnetzwerk gegen in Zwangarbeit hergestellte Produkte einrichtet und sich aktiv daran beteiligt oder indem sie Aufgaben im Zusammenhang mit einer Datenbank für Bereiche und Produkte mit Zwangsarbeitsrisiko wahrnimmt. Um eine konsequente Durchsetzung der künftigen Verordnung zu gewährleisten, forderten die Mitgliedstaaten eine stärkere Rolle der Kommission während des gesamten Untersuchungs-, Entscheidungs- und Kooperationsprozesses, der zur Rücknahme von in Zwangarbeit hergestellten Produkten vom Unionsmarkt und weltweit zur Beseitigung der Zwangarbeit führt. Erörtert wurde auch die Rolle der Kommission als federführende Behörde in diesem Prozess sowie die Möglichkeit, Durchsetzungsbefugnisse auf eine spezielle Agentur zu übertragen. Dieses Thema ist allen Mitgliedstaaten äußerst wichtig und muss weiter geprüft werden.

**e) Wiedergutmachung für Opfer von Zwangsarbeit**

17. Der Vorschlagsentwurf ist naturgemäß ein Produktverbot und beinhaltet keine Wiedergutmachung für Opfer von Zwangsarbeit. Die Mitgliedstaaten sind geteilter Meinung darüber, ob eine Wiedergutmachung für Opfer in die künftige Verordnung aufgenommen werden sollte, da andere Vorschläge wie die Richtlinie über die Nachhaltigkeitspflichten von Unternehmen besser dazu geeignet sein könnten, für finanzielle Entschädigung zu sorgen. Beraten wurde auch über die Frage finanzieller Sanktionen und die Verwendung von Geldern, die von den zuständigen Behörden eingezogen werden, um gegen Zwangarbeit vorzugehen. Die Beratungen über diese Themen werden in den nächsten Sitzungen der Gruppe fortgesetzt.

**f) Klare Umsetzungsleitlinien**

18. Alle Mitgliedstaaten äußerten große Zweifel an der Durchsetzbarkeit des Vorschlagsentwurfs aus Gründen wie der unklaren Abgrenzung der Aufgaben zwischen den zuständigen Behörden, Marktüberwachungsbehörden und Zollbehörden, dem unklaren Rahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern sowie Haftpflichten oder anwendbaren Sanktionen bei Nichteinhaltung der vorgesehenen Vorschriften. Sie betonten, es brauche Präzisierungen und klare Vorgaben der Kommission, um eine einheitliche Durchsetzung der vorgeschlagenen Verordnung zu gewährleisten und gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Mitgliedstaaten und in der gesamten Wirtschaft zu schaffen. Für äußerst wichtig erachteten sie es in diesem Zusammenhang auch, den Verwaltungsaufwand in Grenzen zu halten und negative Auswirkungen auf die Wirtschaftsakteure abzufedern.

**g) Aus-dem-Verkehr-Ziehen von Produkten, die in Zwangarbeit hergestellt wurden**

19. Laut Vorschlagsentwurf sollen Produkte, die in Zwangarbeit hergestellt wurden und für die die zuständigen Behörden den freien Warenverkehr oder die Ausfuhr verweigert haben, aus dem Verkehr gezogen werden. So heißt es schlicht, dass die betreffenden Produkte nach Maßgabe des Unionsrechts aus dem Verkehr zu ziehen sind. Die Mitgliedstaaten waren sich einig, dass alle möglichen Rücknahmeoptionen in der künftigen Verordnung eindeutig festgelegt werden und mit dem EU-Ziel einer Kreislaufwirtschaft im Einklang stehen sollten. Sie plädierten für Spenden als bevorzugte und Recycling als zweite Option. Die Vernichtung von in Zwangarbeit hergestellten Produkten könnte ein letztes Mittel sein. Die Mitgliedstaaten betonten auch, dass sämtliche Arten von in Zwangarbeit hergestellten Produkten für Spenden in Frage kommen sollten.

20. Zwangsarbeit, Menschenhandel und Sklaverei gehören zu den schlimmsten Formen der Ausbeutung von Menschen auf den heutigen Arbeitsmärkten. Obwohl sie in der informellen Wirtschaft besonders weit verbreitet sind, kommen sie zunehmend auch in globalen Lieferketten vor. Angesichts dieser Entwicklungen und ihrer negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte werden die Ministerinnen und Minister ersucht, sich mit Blick auf die bevorstehenden Beratungen zu der folgenden Frage zu äußern:

*Würden Sie, um das Problem anzugehen, dass in Zwangsarbeit hergestellte Produkte im EU-Binnenmarkt verkauft werden, und auf der Grundlage des ersten Kompromisstextes des Vorsitzes dafür plädieren, dass die Kommission in allen oder bestimmten Phasen (Sammlung von Informationen, Stellungnahmen, Voruntersuchungen, Untersuchungen, Entscheidung, Umsetzung und Sanktionen) stärker oder weniger stark in die Arbeiten zur Verordnung über das Verbot von Zwangsarbeit einbezogen wird?*

21. Der Vorsitz hält diesen Überblick für eine ausgewogene Zusammenfassung der wichtigsten Fragen, die bei der Prüfung sowohl des Vorschlags als auch des ersten Kompromisstextes des Vorsitzes zur Sprache kamen, sodass er im Hinblick auf die bevorstehende Orientierungsaussprache auf der Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) am 7. Dezember 2023 an die Ministerebene weitergeleitet werden könnte.

#### **IV. FAZIT**

Der Rat (Wettbewerbsfähigkeit) wird ersucht, das vorliegende Dokument des Vorsitzes auf seiner Tagung am 7. Dezember 2023 zur Kenntnis zu nehmen.

---