

Systembedingte Menschenrechtsver- letzungen bekämpfen

Staatlich organisierte Zwangsarbeit und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten im Rahmen des Lieferkettensorgfalts pflichtengesetzes (LkSG)

POSITIONSPAPIER

Staatlich angeordnete Zwangsarbeit stellt eine systembedingte Menschenrechtsverletzung dar, auf die Unternehmen, die in globale Wertschöpfungsketten eingebunden sind, dringend reagieren müssen. Auch wenn dies kein neues Phänomen ist, hat es in den vergangenen Jahren international verstärkt Aufmerksamkeit bekommen. Durch die Dokumentation staatlich organisierter Zwangsarbeit in der Baumwollproduktion in Usbekistan,¹ Turkmenistan² und im Uigurischen Autonomen Gebiet Xinjiang in China³ stehen Unternehmen, die in diesen Regionen tätig sind oder Rohstoffe aus ihnen beziehen, unter Handlungsdruck.

Durch die Einführung von Gesetzen zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten in Europa sind die Unternehmen nun auch rechtlich verpflichtet, sie in ihren Wertschöpfungsketten zu achten. Das neueste dieser Gesetze ist das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG), das im Januar 2023 in Kraft trat. Es verlangt, dass Unternehmen in Deutschland mit mindestens 3000 Mitarbeitenden geeignete Maßnahmen zur Identifizierung, Prävention und Beseitigung von menschenrechtlichen Risiken ergreifen.⁴ Dazu zählen tatsächliche oder mögliche Verstöße gegen das Verbot von Zwangsarbeit.⁵ Insbesondere dann, wenn es sich, wie bei staatlich angeordneter Zwangsarbeit, um derartig schwere Menschenrechtsverletzungen handelt, dass sie der internationalen Strafgerichtsbarkeit unterliegen können, sollten Unternehmen größtmögliche Aufmerksamkeit walten lassen. Dabei geht es besonders um die Frage, wie sie ihrer Sorgfaltspflicht nachkommen können, wenn Zwangsarbeit integraler Bestandteil von Regierungspolitik ist. Was stellt in einer solchen Situation eine angemessene unternehmerische Reaktion dar?

Dieses Positionspapier beschreibt die grundsätzlichen Erwägungen, die Unternehmen anstellen sollten, um im Zusammenhang mit staatlich organisierter Zwangsarbeit ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten nach dem LkSG zu erfüllen. Als Beispiel dient die Situation im Uigurischen Autonomen Gebiet Xinjiang in China, mit dem die Lieferketten zahlreicher deutscher Unternehmen in Verbindung stehen. Das Positionspapier betont, dass Unternehmen, die

¹ In Usbekistan gab es während der Baumwollernte ein Programm zu staatlich angeordneter Zwangsarbeit. Zwischen 2011 und 2022 haben sich deswegen internationale Markenhersteller*innen und Einzelhändler*innen unter dem Stichwort „Cotton Campaign“ zusammengeschlossen, um Baumwollprodukte aus Usbekistan zu boykottieren.

² www.cottoncampaign.org/turkmenistan

³ Siehe zum Beispiel Congressional-Executive Commission on China, *Global Supply Chains, Forced Labour and the Xinjiang Uyghur Autonomous Region* (März 2020)

⁴ Paragraph 3(1) LkSG

⁵ Paragraph 2(2) Nr.3 LkSG

in dieser Region tätig sind oder aus ihr beziehen, ihren Sorgfaltspflichten nur nachkommen, wenn sie den spezifischen politischen, rechtlichen und kulturellen Kontext, in dem dort Menschenrechtsverletzungen auftreten, berücksichtigen. Angesichts der spezifischen Situation in Xinjiang sind Maßnahmen der menschenrechtlichen Sorgfalt nach dem LKSG nur sehr eingeschränkt möglich. Somit ist es für Unternehmen schwer, wenn nicht unmöglich, das Risiko von Zwangsarbeit effektiv zu identifizieren oder mit ihm angemessen umzugehen. In dieser Situation kann die Beendigung der Geschäftsbeziehungen zu Unternehmen aus der Region die einzig praktikable Maßnahme darstellen. Andernfalls setzen Unternehmen sich möglicherweise Sanktionsmaßnahmen nach dem LkSG oder gar strafrechtlicher Haftung wegen Beihilfe bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit aus.

Zentrale Empfehlungen sind daher

- Unternehmen sollten ihre Lieferketten von der Rohstoffgewinnung bis zum Endprodukt nachvollziehen, um so tatsächliche oder mögliche Risikobereiche staatlich angeordneter Zwangsarbeit zu identifizieren.
- Unternehmen, die in Branchen tätig sind oder aus Ländern zuliefern lassen, in denen das Risiko staatlich angeordneter Zwangsarbeit hoch ist, sollten diesen Risiken bei der Umsetzung ihrer Sorgfaltspflichten im Rahmen des LkSG Priorität einräumen.
- In Fällen staatlich organisierter Zwangsarbeit, in denen die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen die Umsetzung effektiver Sorgfaltspflichtenmaßnahmen erschweren bzw. verhindern, sollten Unternehmen, in Übereinstimmung mit Paragraph 7 (3) des LkSG, gegebenenfalls von Geschäftsbeziehungen oder Verträgen mit Lieferfirmen zurücktreten.
- Für die Durchsetzung des LkSG ist das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) verantwortlich. Es sollte der Kontrolle von Unternehmen, die in Branchen tätig sind oder aus Ländern zuliefern lassen, in denen bekannte Risiken staatlich angeordneter Zwangsarbeit bestehen, Priorität einräumen.
- Bei der Kontrolle der Einhaltung unternehmerischer Sorgfaltspflichten sollte das BAFA die menschenrechtlich besonders fragwürdigen Rahmenbedingungen staatlich angeordneter Zwangsarbeit berücksichtigen. Die damit einhergehenden erhöhten Risiken für Unternehmen, in Menschenrechtsverletzungen involviert zu sein, verlangen eine entsprechend erhöhte Wachsamkeit bezüglich der Erfüllung der Sorgfaltspflichten.

STAATLICH ANGEORDNETE ZWANGSARBEIT ALS GRAVIERENDES MENSCHEN- RECHTSRISIKO IM RAHMEN DES LKSG

Staatlich angeordnete Zwangsarbeit ist definiert als Arbeit, die der Bevölkerung von ihrer Regierung (oder in deren Auftrag handelnde Stellen) abverlangt wird. Sie wird als politisches Druckmittel oder Erziehungsmaßnahme eingesetzt und als Strafe für politische Meinungsäußerung. Sie kann der Mobilisierung von Arbeitskräften für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes dienen, oder ein Mittel rassistischer, sozialer oder religiöser Diskriminierung sein.⁶ Das Verbot von staatlich organisierter Zwangsarbeit ist in der internationalen Menschenrechtsgesetzgebung durch die Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), Nr. 29⁷ und Nr. 105 verankert.⁸ Dennoch wurden Schätzungen zufolge im Jahr 2021 weltweit vier Millionen Menschen von staatlichen Stellen zur Arbeit gezwungen.⁹

Staatlich angeordnete Zwangsarbeit gehört zu den schwersten Menschenrechtsverletzungen überhaupt: Nicht nur vernachlässigen Staaten ihre Pflicht, Menschenrechte zu schützen, sie missbrauchen darüber hinaus ihre Macht, um die eigene Bevölkerung auszubeuten. Häufig gehen damit auch andere Menschenrechtsverletzungen wie willkürliche Verhaftungen, Diskriminierung und Überwachung einher.

Im Sinne des LkSG gehört staatlich angeordnete Zwangsarbeit zu den menschenrechtlichen Risiken, die in Paragraph 2 Absatz 2 aufgenommen wurden. Derartige Risiken sollten Unternehmen vermeiden, reduzieren oder beenden, indem sie ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten wahrnehmen.¹⁰ Zu den im LkSG angeführten „geschützten Rechtspositionen“ zählt „das Verbot der Beschäftigung von Personen in Zwangsarbeit dies umfasst jede Arbeitsleistung oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung von Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat“. Ausgenommen sind Strafarbeit im Gefängnis, Pflichtwehrdienst oder „jede Arbeit oder Dienstleistung, die zu den üblichen Bürgerpflichten der Bürger*innen eines Landes (...) gehört“.¹¹ Wo staatlich organisierte Zwangsarbeit in Lieferketten vorkommt, müssen

⁶ ILO, Walk Free and IOM, *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage* (September 2022) S. 14

⁷ ILO Forced Labor Convention 1930 (No. 29)

⁸ Article 1 Abolition of Forced Labor Convention, 1957 (No. 105)

⁹ ILO, Walk Free and IOM (2022) S. 4

¹⁰ Paragraph 2(2) Nr. 3 LkSG

Unternehmen im Geltungsbereich des LkSG¹² die entsprechenden Maßnahmen ergreifen, um menschenrechtliche Risiken zu vermeiden. In Xinjiang und in Turkmenistan beispielsweise setzen die jeweiligen Regierungen im großen Maßstab Zwangsarbeit ein, um Waren für den internationalen Export herzustellen.

FALLBEISPIEL: ZWANGSARBEIT ALS TEIL INDUSTRIELLER ENTWICKLUNG IM UIGURISCHEN AUTONOMEN GEBIET XINJIANG IN CHINA

Seit 2017 betreibt die Regierung der Volksrepublik China eine Politik systematischer Zwangsarbeit gegen Uigur*innen und Angehörige anderer ethnischer Gruppen. Geschätzte 1,8 Millionen Menschen wurden im Uigurischen Autonomen Gebiet Xinjiang (nachfolgend uigurische Region) in Internierungslager gebracht und dort zur Arbeit gezwungen.¹³ Zusätzlich wurden bis zu 3,2 Millionen Menschen in sogenannte „Arbeitskräfteüberschuss-Programme“ verpflichtet, die Zwangsumsiedlungen und Arbeit in der Landwirtschaft oder in Fabriken bedeuten und zwar sowohl in der uigurischen Region wie in andere Regionen Chinas. Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte bezeichnet die Schwere dieser Rechtsverletzungen als potentielle Verbrechen gegen die Menschlichkeit.¹⁴

Die uigurische Region ist für Chinas Agrarwirtschaft ebenso bedeutsam wie für Bergbau, Industrieproduktion und verarbeitendes Gewerbe. Die dort ansässigen Firmen werden von der Regierung ermutigt, die staatlichen Arbeitskräfte-Programme zu nutzen, welche in der Regel auf Zwangsarbeit beruhen. Deswegen ist es sehr wahrscheinlich, dass jedes Unternehmen, das dort direkt oder indirekt Waren liefert oder bezieht, das Risiko eingeht, sich in seinen Lieferketten an staatlich angeordneter Zwangsarbeit zu beteiligen.

Im Juni 2023 hat das European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) mit der Unterstützung des World Uyghur Congress eine Beschwerde beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) eingereicht. Sie werfen den deutschen Automobilunternehmen Volkswagen, Mercedes Benz und BMW vor, ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten im Rahmen des LkSG nicht erfüllt zu haben.¹⁵ Trotz belastbarer Belege, die ein hohes Risiko für uigurische Zwangsarbeit in den Lieferketten dieser Unternehmen dokumentieren, haben diese Unternehmen, laut der öffentlich zugänglichen Informationen über ihre Sorgfaltspflichten-Prozesse, keine angemessenen Maßnahmen ergriffen, um diese Risiken wirksam zu identifizieren und zu vermindern.

Risiken staatlich angeordneter Zwangsarbeit in bestimmten Ländern und Wirtschaftssektoren

- Uigurisches Autonomes Gebiet Xinjiang in China: Textilien/Kleidung, Landwirtschaft, erneuerbare Energien (Polysilizium), PVC, Automobilteile, Elektronik¹⁶
- Turkmenistan: Baumwolle, Textilien¹⁷
- China (mit Zwangsarbeiter*innen aus Nordkorea): PPE¹⁸

SORGFALTPFLICHTEN IM RAHMEN DES LKSG

Das LkSG definiert eindeutig die spezifischen Elemente menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten, die Unternehmen einhalten müssen. Bei der Erfüllung dieser Pflichten signalisiert das Gesetz mit dem Begriff der „Angemessenheit“ eine gewisse Flexibilität bezüglich der Maßnahmen durch die direkte oder indirekte Risiken identifiziert und Menschenrechtsverletzungen behoben werden sollen. Staatlich angeordnete Zwangsarbeit tritt in politisch schwierigen bis repressive Kontexten auf. Angesichts der Schwere, Wahrscheinlichkeit und weitreichenden Konsequenzen staatlich organisierter Zwangsarbeit, geht es hier vor allem darum zu bestimmen, welche Sorgfaltspflichtmaßnahmen angemessen sind.

- 11 ILO Forced Labor Convention Article 2(2)
- 12 Seit 1. Januar 2023 umfasst der Anwendungsbereich des LkSG Unternehmen, die ihre Hauptverwaltung, ihre Hauptniederlassung, ihren Verwaltungssitz oder ihren satzungsmäßigen Sitz in Deutschland haben und mindestens 3.000 Arbeitnehmer*innen in Deutschland beschäftigen (Paragraph 1(1) LkSG). Ab 1. Januar 2024 beträgt der Schwellenwert 1.000 Arbeitnehmer*innen.
- 13 A. Zenz, “Wash Brains, Cleanse Hearts”: Evidence from Chinese Government Documents about the Nature and Extent of Xinjiang’s Extrajudicial Internment Campaign (Journal of Political Risk, Volk 7, No. 11, November 2019)
- 14 United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, *OHCHR Assessment of human rights concerns in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region, People’s Republic of China* (31 August 2022) para 148
- 15 www.ecchr.eu/en/case/german-economic-engine-roads-thanks-to-forced-labor-complaint-filed-against-vw-bmw-and-mercedes-benz/
- 16 Siehe Helena Kennedy Centre for International Justice, *Products made with forced labor in the Uyghur Region* (Issue Brief 3 May 2023)
- 17 Radio Free Europe, “Involuntary Volunteers: Turkmenistan Mobilizes State Workers to Pick Cotton”, 27 August 2023
- 18 P. Pattison, “UK sourced PPE from factories secretly using North Korean slave labour”, *The Guardian*, 20 November 2020

Der Anwendungsbereich der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten: Risiken bei staatlich organisierter Zwangsarbeit in der indirekten Lieferkette

Die Lieferkette im Sinne des LkSG umfasst alle Schritte im In- und Ausland, die für die Fertigung von Produkten oder die Bereitstellung von Dienstleistungen durch ein Unternehmen nötig sind, von der Rohstoffgewinnung bis zur Lieferung an den*die Endkunde*in.¹⁹ In Bezug auf die Erfüllung der Sorgfaltspflichten unterscheidet das Gesetz jedoch, ob menschenrechtliche Risiken oder Menschenrechtsverletzungen im eigenen Geschäftsbereich, bei einer unmittelbaren Zulieferfirma oder einem mittelbaren Zulieferer auftreten.

Dies ist ein wichtiger Aspekt im Hinblick auf die Frage, an welcher Stelle ihrer Lieferkette Unternehmen dem Risiko staatlich organisierter Zwangsarbeit ausgesetzt sind. Im Allgemeinen ist es unwahrscheinlich dass europäische Unternehmen direkt Rohstoffe aus Ländern beziehen in denen staatlich angeordnete Zwangsarbeit existiert. Baumwolle, die von Zwangsarbeiter*innen in Turkmenistan hergestellt wird, gelangt beispielsweise oft über Drittländer in die Lieferkette. Firmen in diesen Drittländern stellen Kleidung her, die sie dann an internationale Markenhersteller und Einzelhändler*innen verkaufen.²⁰

Recherchen von Wissenschaftler*innen, Medien und Nichtregierungsorganisationen haben für die Bekleidungsindustrie,²¹ die Solarbranche,²² die Landwirtschaft²³ und die Automobilbranche²⁴ die spezifischen Risiken uigurischer Zwangsarbeit eindeutig nachgewiesen. Wachsender gesetzlicher und politischer Druck auf die Menschenrechtssituation in der uigurischen Region zu reagieren, sowie Angst um die eigene Reputation haben in den letzten Jahren dazu geführt, dass viele Konzerne ihre direkten Geschäftsbeziehungen mit dort ansässigen Lieferfirmen beendet haben. Ein großes Risiko besteht allerdings weiterhin am Beginn der Lieferkette, im Zusammenhang mit mittelbaren Zulieferfirmen, zum Beispiel im Bergbau oder bei der Baumwollproduktion.²⁵ Das Vorhandensein dieser Risiken ist hinreichend publiziert, und viele Unternehmen wurden schon durch zivilgesellschaftliche Organisationen, Investor*innen,²⁶ den UN-Menschenrechtsrat²⁷ und nationale Parlamenten²⁸ darüber informiert, dass ihre Lieferketten dem Risiko staatlich organisierter Zwangsarbeit ausgesetzt sind.

Laut LkSG sind Unternehmen verpflichtet, bei unmittelbaren Zulieferfirmen regelmäßig eine Risikoanalyse durchzuführen und „unverzüglich“ entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, falls Risiken oder Menschenrechtsverletzungen erkannt wurden.²⁹ Im Gegensatz dazu sind die Unternehmen bei mittelbaren Zulieferfirmen nur dann

zur menschenrechtlichen Sorgfalt verpflichtet, wenn sie konkrete Informationen über potentielle Risiken erhalten.³⁰ Dies geschieht auf Ad-hoc-Basis, wenn es eine bedeutende Veränderung der Risikosituation in der Lieferkette gibt (zum Beispiel die Einführung neuer Produkte oder eines neuen Geschäftsfeldes) oder wenn beim Unternehmen „substantiierte Kenntnis“ über menschenrechtliche Risiken am Beginn seiner Lieferkette vorliegt.³¹

Laut Paragraph 9(3) LkSG ist „substantiierte Kenntnis“ definiert als „tatsächliche Anhaltspunkte“, die eine Verletzung bei mittelbaren Zulieferfirmen „möglich erscheinen lassen“.³² Dies schließt Medienberichte und Berichte von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) ein, soweit sie entweder branchenweit bekannt sind, oder dem Unternehmen übermittelt werden und deshalb als offenkundig gelten.³³ Die verfügbaren Informationen müssen sich nicht unbedingt auf Menschenrechtsverletzungen bei einer bestimmten Lieferfirma beziehen. Es genügt, dass sie ein reelles Risiko für solche Verletzungen innerhalb der Lieferkette des Unternehmens beschreiben. Angesichts der Menge an öffentlich zugänglichen Informationen, die dokumentieren, wo und in welchen Industriezweigen staatlich angeordnete Zwangsarbeit stattfindet, ist die Schwelle für das, was als relevantes Wissen angesehen werden sollte also relativ niedrig. Damit fallen Risiken bei mittelbaren

¹⁹ Paragraph 2(5) LkSG

²⁰ www.sourcingnetwork.org/turkmen-signatories

²¹ A. Stevenson, S. Maheshwari “‘Escalation of Secrecy’: Global Brands Seek Clarity on Xinjiang”, *The New York Times*, 29 May 2022

²² S. Wang, J. Lloyd, *Sins of a Solar Empire* (November 2022), The Breakthrough Institute

²³ “Canada’s grocery chains stocked with tomato products connected to Chinese forced labour”, *CBC*, 18 November 2021

²⁴ L. Murphy, N. Elima and D. Tobin, *Driving Force: Automotive Supply Chains and Forced Labor in the Uyghur Region*, (December 2022), Sheffield Hallam University Helena Kennedy Centre for International Justice

²⁵ E. Paton, A. Ramzy “Coalition brings pressure to end forced Uighur labor”, *The New York Times*, 2 July 2021

²⁶ V. Waldersee, R. Kerber “Investors press companies on human rights in Xinjiang”, *Reuters*, 30 March 2021

²⁷ OHCHR, “China: UN experts deeply concerned by alleged detention, forced labour of Uyghurs”, Press Release 29 March 2021

²⁸ Vgl. z.B. A. Kashgarian, “US Senate probes alleged Chinese forced labour in auto supply chain”, *VOA*, 6 April 2023

²⁹ Paragraph 6(1) LkSG

³⁰ Paragraph 9(3) LkSG

³¹ Paragraph 9(3) LkSG

³² Kaltenborn/Krajewski/Rühl/Saage-Maaß LkSG §9 Rn 31 (37)

³³ BMAS, Supply Chain Act FAQ, QVI, 14

Zulieferfirmen in den Anwendungsbereich der Sorgfaltspflicht und sollten in die Risikoanalyse laut Paragraph 5 LkSG integriert werden.

Seit einigen Jahren gibt es eine kontinuierliche Berichterstattung über uigurische Zwangsarbeit im Zusammenhang mit den globalen Lieferketten zahlreicher Branchen. Dies allein sollte Unternehmen schon dazu veranlassen haben, ihre mittelbaren Zulieferfirmen zu überprüfen und deren Risiken zu bewerten. Sollten solche identifiziert werden, ist das Unternehmen verpflichtet, gegenüber der mittelbaren Zulieferfirma angemessene Präventionsmaßnahmen zu verankern³⁴ und ein Konzept zur Verhinderung, Beendigung oder Minimierung zu erstellen und umzusetzen.³⁵

Angemessene Sorgfaltspflichten bei staatlich organisierter Zwangsarbeit: ein kontextbasierter Ansatz

Das Prinzip der „Angemessenheit“ ist von zentraler Bedeutung bei der Erfüllung der Sorgfaltspflichten im Rahmen des LkSG. Paragraph 3(2) LkSG beschreibt vier Kriterien für Angemessenheit: Art und Umfang der Geschäftstätigkeit des Unternehmens; Einflussvermögen des Unternehmens auf den unmittelbaren Verursacher oder die unmittelbare Verursacherin eines Risikos bzw. einer Verletzung; die typischerweise zu erwartende Schwere, Reversibilität und Wahrscheinlichkeit der Verletzung; die Art und Weise, in der das Unternehmen zum Risiko bzw. der Verletzung beiträgt. Diese Kriterien sollten bei der Analyse menschenrechtlicher Risiken in der Lieferkette und bei der daraus folgenden Abwägung und Priorisierung berücksichtigt werden. Dies entspricht den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGPs) und dem OECD-Leitfaden für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln, dem zufolge Unternehmen „je nach ihrer Größe, der Art und des Kontextes ihrer Geschäftstätigkeit und dem Ausmaß der Risiken von negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht (...) nachkommen [sollten].“³⁶ Laut OECD-Leitfaden sollten Unternehmen bei erhöhtem Risiko schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen ihren Sorgfaltspflichten verstärkt nachkommen, um erwartbare schwere nachteilige Auswirkungen zu verhindern.³⁷

Während alle vier im LkSG aufgeführten Kriterien berücksichtigt werden sollten, sind im Zusammenhang mit dem Risiko staatlich organisierter Zwangsarbeit die Kriterien Schwere, Reversibilität und Wahrscheinlichkeit besonders relevant. Laut einer Handreichung des BAFA ist bei Zwangsarbeit immer von einer erhöhten Schwere auszugehen.³⁸ Bei staatlich angeordneter Zwangsarbeit signalisiert allein schon die Anzahl der betroffenen Individuen – häufig ganze Volksgruppen – deren ganz besondere Schwere. In

der uigurischen Region ist staatlich angeordnete Zwangsarbeit fester Bestandteil eines von der Regierung eingeführten Systems der Unterdrückung gegen die uigurische Bevölkerung. Zu diesem System gehören darüber hinaus Massenüberwachung, Einschränkungen der Freizügigkeit, willkürliche Verhaftungen und Verschwindenlassen, Familientrennung sowie die vollständige Unterdrückung von Kultur und Religion.³⁹ Zusammengefasst zeigen diese Faktoren den unumkehrbaren Charakter der Menschenrechtsverletzung. Des Weiteren herrscht weitgehend Übereinstimmung, dass der Einsatz von Zwangsarbeit so weit verbreitet ist, dass dafür praktisch in jeder Arbeitsstätte der Region ein hohes Risiko besteht.⁴⁰

Deshalb sollten Unternehmen, die in Branchen tätig sind, in deren Lieferkette es bekannte Risiken für staatlich angeordnete Zwangsarbeit gibt, ihre Bewertung als Teil des Risikoanalyseprozesses laut Paragraph 5(2) priorisieren und unverzüglich die notwendigen Präventions- und Abhilfemaßnahmen im Einklang mit Paragraph 6(1) und 7(1) des LkSG ergreifen.

Staatlich angeordnete Zwangsarbeit verhindern: Maßnahmen zur Sorgfaltspflicht

Bei der Auswahl und Ausgestaltung von Sorgfaltspflichten-Maßnahmen müssen, um deren Angemessenheit zu bestimmen, die politischen und kulturellen Umstände vor Ort berücksichtigt werden. Laut den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGPs) sollten Unternehmen, die in „risikoreichen“ Umgebungen tätig sind, zum Beispiel in Konfliktsituationen oder dort, wo ethnische Minderheiten schwere Diskriminierung erfahren, ihre Prozesse zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht entsprechend anpassen.⁴¹ Die Unternehmen müssen sicherstellen, durch ihre Geschäftsbeziehungen nicht in von Regierungen oder anderen verübte grobe

³⁴ Paragraph 9(3) Nr.2 LkSG

³⁵ Paragraph 9(3) Nr.3 LkSG

³⁶ OECD, *OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct* (2023) Chapter IV, 5

³⁷ Ebd., S.26

³⁸ BAFA, *Handreichung zum Prinzip der Angemessenheit nach den Vorgaben des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes* (Dezember 2022) S.10

³⁹ Human Rights Watch, *“Break their lineage, break their roots”: Chinese government crimes against humanity targeting Uyghurs and other Turkic Muslims* (April 2021) S.2

⁴⁰ A. Zenz, *“Xinjiang’s New Slavery”*, *Foreign Policy* (11 December 2019)

⁴¹ OHCHR, *The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretive Guide* (2012), United Nations, S.80

Menschenrechtsverletzungen involviert zu sein.⁴² Dies ist insbesondere der Fall, wenn sie Gefahr laufen, zu staatlich angeordneter Zwangsarbeit beizutragen.

Die Angemessenheit der Sorgfaltspflichten sollte deswegen vor dem Hintergrund der repressiven politischen und sozialen Zusammenhänge, in denen das Risiko oder die Verletzung auftritt, bestimmt werden. Das gilt erstens für die Maßnahmen zur Identifizierung möglicher staatlich angeordneter Zwangsarbeit in der Lieferkette (entweder bei unmittelbaren Zulieferfirmen nach Paragraph 5(1) LkSG oder bei mittelbaren Zulieferfirmen, wenn laut Paragraph 9(3) LkSG substantiierte Kenntnis über Risiken von staatlich organisierter Zwangsarbeit vorliegt). Wenn derartige Risiken identifiziert wurden, braucht es Maßnahmen zur Prävention oder zur Minimierung von Verletzungen (Paragraph 6 LkSG).

In den meisten Fällen gehören Sozialaudits bei Zulieferfirmen zu den unternehmerischen Sorgfaltspflicht-Maßnahmen, um tatsächliche oder mögliche Rechtsverletzungen zu identifizieren und die Einhaltung der Menschenrechtsstandards zu bewerten. Derartige Audits zählen zu den „risikobasierten Kontrollmaßnahmen“ die im LkSG als mögliche Präventionsmaßnahmen angeführt werden (Paragraph 6(4) Nr. 4, LkSG).⁴³

Damit Sozialaudits tatsächlich der Erfüllung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten dienen können, ist es jedoch eine zentrale Voraussetzung, dass Prüfer*innen unabhängige Untersuchungen der Arbeitsstätten und freie Gespräche mit den dort Beschäftigten möglich sind. Die systematische Repression und Überwachung durch die Regierung der Volksrepublik China in der uigurischen Region macht derartige unabhängige Kontrollen der Arbeitsbedingungen in den Fabriken vor Ort praktisch unmöglich, egal ob durch das Unternehmen selbst oder durch externe Auditor*innen.⁴⁴ Viele der größten Wirtschaftsprüfungsgesellschaften sind sich dieser Tatsache bewusst, sie nehmen keine Aufträge zur Lieferkettenkontrolle bei Zulieferfirmen in der uigurischen Region mehr an.⁴⁵ Allerdings beschränkt sich das Risiko uigurischer Zwangsarbeit nicht länger auf Zulieferfirmen die in der Region ansässig sind. Der Transfer von Zwangsarbeiter*innen in andere Regionen Chinas ist sowohl für die Elektro-⁴⁶ als neuerdings auch für die fischverarbeitende Industrie⁴⁷ gut dokumentiert. Die jeweiligen Unternehmen stehen also vor ähnlichen Herausforderungen wie die mit direkt in der Region Xinjiang ansässigen Zulieferfirmen.

Das LkSG verpflichtet Unternehmen zumindest zu erklären, ob und wie ihre potentiell problematischen Zulieferfirmen auf dieses Thema angesprochen wurden, und

welche Anstrengungen sie unternommen haben. In Bezug auf Zwangsarbeit von Uigur*innen herrscht weitgehend Einigkeit, dass Unternehmen, deren Lieferketten mit dieser Region in Verbindung stehen, keine wirksamen Maßnahmen zur Verfügung haben, um Zwangsarbeit angemessen zu identifizieren, nachzuweisen, zu minimieren oder zu verhindern. Weiterhin auf Audits oder Zertifizierungen zu vertrauen, sollte als ungenügend und als Beweis für die Nichteinhaltung der Sorgfaltspflichten angesehen werden.

Die Pflicht zu Abhilfemaßnahmen

Das LkSG sieht explizit die Möglichkeit vor, Geschäftsbeziehungen abubrechen, wenn die Rechtsverletzungen als „sehr schwerwiegend“ bewertet werden, die Umsetzung von Präventionsmaßnahmen keine Abhilfe bewirkt und dem Unternehmen keine anderen, mildereren, Mittel zur Verfügung stehen und eine Erhöhung des Einflussvermögens nicht aussichtsreich erscheint (Paragraph 7(3) LkSG). Aus dem Wortlaut des Gesetzes geht eindeutig hervor, dass dies für den Gesetzgebenden eine Maßnahme ist, die nur in Ausnahmefällen angewendet werden sollte, um zu verhindern, dass Unternehmen sich einfach zurückziehen, wenn menschenrechtliche Risiken identifiziert werden. Man kann jedoch davon ausgehen, dass staatlich angeordnete Zwangsarbeit so einen Ausnahmefall darstellt.⁴⁸

⁴² OHCHR, *Business and Human Rights in Challenging Contexts: Considerations for Remaining and Exiting* (August 2023) S.7

⁴³ Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss) vom 09.06.2021, BT-Drucksache 19/30505, S.48

⁴⁴ Vgl. z.B.

⁴⁵ www.fairlabor.org/forced-labor-risk-in-xinjiang-china/ S. Baker, „Auditors hired by Western firms to make sure their products aren’t being made from forced labor in China now say they won’t carry out the checks“, *Business Insider* (23 September 2023)

⁴⁶ Vgl. z.B. Z. Basu, „Senators launch probe into U.S. electronics firm’s use of Uyghur labor“, *Axios* (20 October 2021)

⁴⁷ I. Urbina, „The Uyghurs forced to process the world’s fish“, *New Yorker* (9 October 2023)

⁴⁸ BMAS, Fragen und Antworten zum Lieferkettengesetz, XI 1. „Allerdings können staatliche Defizite im Bereich der Menschenrechte oder staatliche Menschenrechtsverletzungen im Rahmen der unternehmerischen Sorgfaltspflicht relevante menschenrechtliche Risiken zur Folge haben bzw. diese erhöhen. Von dem Unternehmen kann daher insbesondere erwartet werden, den Umstand der Nichtratifikation oder Nichtumsetzung in die Risikoanalyse einzubeziehen und die Folgen für die Risikolage insgesamt zu prüfen.“

Auf die uigurische Region angewendet, bedeuten die in Paragraph 7(3) aufgeführten Kriterien: die auftretenden Menschenrechtsverletzungen wurden von der UN als mögliche Verbrechen gegen die Menschlichkeit eingestuft (Schwere); vertraglichen Zusagen und Maßnahmen wie Audits sind zur Identifizierung und Verhinderung von Zwangsarbeit erwiesenermaßen wirkungslos (keine Aussicht auf Abhilfe); und die Rechtsverletzung geht ursächlich auf Regierungsmaßnahmen zurück, wodurch die Möglichkeiten der Einflussnahme beschränkt sind (keine Aussicht auf Erfolg).

Die Anerkennung der Schwere von Menschenrechtsverletzungen die mittels staatlich Zwangsarbeit verursacht werden, ist von entscheidender Bedeutung. Die UN-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte bewertet das folgendermaßen: Je schwerer der Schaden ist, desto berechtigter ist ein Unternehmen, die Beendigung der Geschäftsbeziehungen in Betracht zu ziehen.⁴⁹ Das ist dort besonders wichtig, wo Unternehmen Gefahr laufen, an internationalen Verbrechen beteiligt zu sein.⁵⁰ Diese Auslegung entspricht auch der Position des Europäischen Parlaments in Bezug auf die Corporate Sustainability Due Diligence Directive (Richtlinie über nachhaltige unternehmerische Sorgfaltspflicht): In Situationen staatlich angeordneter Zwangsarbeit, in denen also politische Instanzen das menschenrechtliche Risiko herbeiführen, seien Abhilfemaßnahmen nicht möglich. In einem derartigen Fall sollten Unternehmen die Geschäftsbeziehungen beenden.⁵¹

Auch Vertreter*innen der Zivilgesellschaft, Expert*innen sowie internationale Organisationen haben immer wieder betont, dass die einzig angemessene Reaktion auf staatlich angeordnete Zwangsarbeit die Entkopplung von Lieferketten ist. So lautet die Forderung der „Coalition to End Forced Labour in the Uyghur Region“;⁵² einer von über 400 Organisationen unterstützten Kampagne zur Beendigung uigurischer Zwangsarbeit. Es ist auch die zentrale Forderung der „Cotton Campaign“ in Bezug auf staatlich angeordnete Zwangsarbeit in der Baumwollindustrie Turkmenistans. In Branchen die derartigen Risiken besonders stark ausgesetzt sind, wird eine solche Entkopplung von Lieferketten zusehends praktiziert. Einige Unternehmen in der Bekleidungsindustrie haben zum Beispiel ihre Geschäftsbeziehungen zu Lieferfirmen aus der uigurischen Region öffentlich für beendet erklärt. Unklar bleibt, inwieweit sie Schritte unternommen haben, um in der uigurischen Region produzierte Baumwolle komplett aus ihren erweiterten Lieferketten zu entfernen.⁵³

FALLSTUDIE: NEUE ANSÄTZE BEI USBEKISCHER BAUMWOLLE UND WAS DARAUSS ZU LERNEN IST

15 Jahre lang hat die Zivilgesellschaft im Rahmen der „Cotton Campaign“ zu einem Boykott von usbekischer Baumwolle aufgerufen. Millionen Kinder und Erwachsene wurden in Usbekistan während der jährlichen Baumwollernte auf Anordnung der Regierung zur Arbeit gezwungen.⁵⁴ Der Uzbek Cotton Pledge wurde ins Leben gerufen und unterzeichnet von über 330 Herstellern und Einzelhändlern, die sich damit öffentlich verpflichteten, in ihren Produkten keine Baumwolle aus Usbekistan zu verwenden.⁵⁵ Nach zehn Jahren internationalen Drucks und befördert durch einen Regimewechsel, begann die usbekische Regierung 2017 ein Reformprogramm zur Beendigung staatlich angeordneter Zwangsarbeit. 2022 beendete die Cotton Campaign ihren Boykott, da unabhängige Untersuchungen bestätigten, dass während der Ernte keine von der Regierung organisierte Zwangsarbeit mehr eingesetzt wurde.⁵⁶ Die Kampagne betont jedoch, dass die Probleme noch nicht vollständig gelöst sind: es gibt immer noch einzelne Fälle von Nötigung und Zwangsarbeit sowie andere Arbeitsrechtsverletzungen. Bekleidungsfirmen, die nach dem Ende des Boykotts mit dem Rohstoff-Bezug aus Usbekistan beginnen, sollten menschenrechtliche Sorgfaltspflichtenmaßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass in allen Produktionsschritten Arbeitsrechte gewahrt werden.

DURCHSETZUNGSMASSNAHMEN

Die Einhaltung der Sorgfaltspflichten im Rahmen des LkSG wird vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) überwacht und durchgesetzt. Die Verwaltungsbehörde hat weitreichende Befugnisse, zu denen auch Ermittlungen von Amts wegen gehören. Diese können entweder auf Basis eigener Informationen eingeleitet werden oder aufgrund von Hinweisen, die aus externen Quellen stammen, also beispielsweise von zivilgesellschaftlichen

⁴⁹ OHCHR (August 2023) S. 12

⁵⁰ OHCHR (2012) S. 80

⁵¹ Abänderung 44, Erwägung 32
www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0209_DE.html

⁵² www.enduyghurforcedlabour.org/call-to-action/

⁵³ Vgl. z.B. „M&S signs call to action over Uyghur forced labour“, *BBC* (6 January 2021)

⁵⁴ www.cottoncampaign.org/uzbekistan/#CC15yearsUZ

⁵⁵ www.cottoncampaign.org/uzbek-cotton-pledge

⁵⁶ www.cottoncampaign.org/news/cotton-campaign-ends-its-call-for-a-global-boycott-of-cotton-from-uzbekistan

Organisationen bereitgestellt werden.⁵⁷ Es liegt im Ermessen des BAFA, ob und wann es von Amts wegen tätig wird. Wenn ihm jedoch Informationen über schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen bei Unternehmen zugetragen werden, die in den Anwendungsbereich des LkSG fallen, dann ist sein Ermessensspielraum möglicherweise begrenzt. In Fällen schwerer Menschenrechtsverletzungen (wie dem Verbrechen gegen die Menschlichkeit Zwangsarbeit) kann der Ermessensspielraum des BAFA beispielsweise so weit eingeschränkt sein, dass es auch dann tätig werden muss, wenn keine Beschwerde eines betroffenen Individuums vorliegt.⁵⁸

Bei der Entscheidung welche Fälle von Amts wegen priorisiert werden, sollte darüber hinaus berücksichtigt werden, dass für betroffene Individuen in der uigurischen Region hohe praktische Hürden bestehen, im Rahmen des LkSG individuelle Ansprüche geltend zu machen oder über betriebinterne Beschwerdeverfahren Menschenrechtsverletzungen zu melden. Gleichzeitig sollten jegliche Bewertungen und Entscheidungen seitens des BAFA unabhängig von geo- oder handelspolitischen Überlegungen vorgenommen werden.

Unternehmensberichte zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten im Rahmen des LkSG müssen erst ab 2024 veröffentlicht werden. ECCHR-Analysen der von deutschen Automobilkonzernen zur Verfügung gestellten, öffentlich zugänglichen Informationen zu ihren menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten legen allerdings nahe, dass sie in Bezug auf das hohe Risiko uigurischer Zwangsarbeit in ihren Lieferketten keine angemessenen Maßnahmen ergreifen. Unternehmen anderer Branchen, die diesem Risiko ausgesetzt sind, sollten sich der Möglichkeit zukünftiger Kontrollen und/oder Durchsetzungsmaßnahmen bewusst sein. Das Unterhalten von Geschäftsbeziehungen mit Lieferfirmen, die an staatlich organisierter Zwangsarbeit beteiligt sind, setzt Unternehmen möglicherweise darüber hinaus einer strafrechtlichen Haftung aus. Ein staatlich angeordnetes Zwangsarbeitsprogramm wie das in der uigurischen Region könnte ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen, wenn es Teil eines systematischen Angriffs gegen bestimmte Volksgruppen ist. 2021 erstatte das ECCHR Strafanzeige in Deutschland und den Niederlanden und unterstützte eine Beschwerde in Frankreich in der Unternehmen, die mutmaßlich Verbindungen zu Produktionsstätten in der uigurischen Region hatten, potentiell Mitschuld bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorgeworfen wird.⁵⁹ Bei der Bewertung des subjektiven Tatbestands der Mitschuld nach dem Völkerstrafgesetzbuch kann es eine entscheidende Rolle spielen, ob ein Unternehmen seinen menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten entschlossen genug nachgekommen ist. Ob es also dort, wo Maßnahmen gegen Menschenrechtsverletzungen nicht mehr umgesetzt werden können, Geschäftsbeziehungen beendet hat.

EMPFEHLUNGEN

Dem Umgang mit Risiken staatlich angeordneter Zwangsarbeit in globalen Lieferketten sollten sowohl Unternehmen als auch Regierungen hohe Priorität einräumen. Das LkSG stellt ein wichtiges Instrument dar, mit dem diese Risiken beseitigt werden können. Voraussetzung ist, dass die Risiken mit der Geschäftstätigkeit und den Lieferketten deutscher Unternehmen verknüpft sind. Die Entwicklungen bei der Corporate Sustainability Due Diligence Directive auf EU-Ebene, sowie der Erlass einer Verordnung, die den Import von unter Zwangsarbeit hergestellten Produkten verbieten würde, zeigen, dass die Koordinierung entsprechender politischer und rechtlicher Maßnahmen zunehmend Fahrt aufnimmt.

Unternehmen, die in Regionen tätig sind oder aus Ländern Rohstoffe beziehen, in denen ein Risiko staatlich angeordneter Zwangsarbeit besteht sollten

- im Rahmen des Risikomanagements spezifische Gegenmaßnahmen ergreifen. Diese sollten eine Verpflichtung beinhalten, Geschäftsbeziehungen zu beenden, wenn die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten nicht erfüllt werden können, und keine weiteren Geschäftsbeziehungen aufzunehmen, wenn bekannte Risiken staatlich angeordneter Zwangsarbeit existieren, gemäß Paragraph 7(3) LkSG.
- gründliche Erhebungen und Analysen durchführen, um zu ermitteln, ob das Unternehmen Risiken staatlich angeordneter Zwangsarbeit ausgesetzt ist. Sofern spezifische Risiken identifiziert werden, sollten Unternehmen diese als Teil des Risikomanagements im Einklang mit Paragraph 3(2) LkSG priorisieren.
- bei der Entwicklung von Präventionsmaßnahmen berücksichtigen, dass staatlich angeordnete Zwangsarbeit besonders im Rahmen staatlicher Überwachung sowie kultureller und politischer Unterdrückung stattfindet. In derartigen Verhältnissen stellen Audits und andere vertragliche Kontrollmechanismen keine wirksamen und angemessenen Präventionsmaßnahmen dar.

⁵⁷ Das BAFA kann gemäß Paragraph 14(1) Nr.2 LkSG auch Durchsetzungsmaßnahmen auf Basis von Beschwerden durch betroffene Individuen ergreifen. Bei begründeten Anträgen muss das BAFA die Beschwerde prüfen.

⁵⁸ Kaltenborn/Krajewski/Rühl/Saage-Maaß LkSG §14 Rn.27

⁵⁹ www.ecchr.eu/en/case/china-zwangsarbeit-uighuren/

- öffentlich über Schritte informieren, die im Rahmen der Sorgfaltspflicht in Bezug auf identifizierte Risiken staatlich angeordneter Zwangsarbeit unternommen werden. Dies schließt auch die Beendigung von Geschäftsbeziehungen bis zum vollständigen Rückzug aus dieser Zulieferregion ein
- mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und Gewerkschaften zusammenarbeiten, um Sorgfaltspflichtenmaßnahmen bezüglich staatlich angeordneter Zwangsarbeit umzusetzen. Dies schließt die „Coalition to End Uyghur Forced Labour“ und die „Cotton Campaign“ in Bezug auf Baumwolle aus Turkmenistan ein.
- den Appell (Call to Action) der „Coalition to End Uyghur Forced Labour“ unterzeichnen.

Vorschläge an das BAFA

- bei der Ermessensfrage, wann es von Amts wegen (gemäß Paragraph 14(1) Nr. 1 LkSG) tätig wird, um die Einhaltung der Sorgfaltspflichten von deutschen Unternehmen zu kontrollieren, Branchen priorisieren, die aus Ländern mit bekannten Risiken staatlich angeordneter Zwangsarbeit beziehen.
- Von Unternehmen die in diesen Ländern tätig sind oder von dort zuliefern lassen, verlangen, dass sie als Teil ihrer Dokumentationspflicht gemäß Paragraph 10(2) ausreichend detaillierte Informationen zu den von ihnen ergriffenen Gegenmaßnahmen bereit stellen.
- bei der Bewertung der Einhaltung des LkSG in Bezug auf Risiken staatlich organisierter Zwangsarbeit die Sorgfaltspflicht so auslegen, dass der repressive politische Kontext, in dem diese schweren Menschenrechtsverletzungen stattfinden, berücksichtigt wird. Besonders zu erwähnen ist hier die Tatsache, dass Audits staatlich angeordnete Zwangsarbeit nicht angemessen verifizieren, minimieren oder verhindern können, und dass keine Aussichten darauf bestehen, unternehmerische Einflussmöglichkeiten zu nutzen, um die Menschenrechtssituation zu verbessern.
- bei Nichteinhaltung der Sorgfaltspflichten von Unternehmen verlangen, dass sie im Einklang mit den Paragraphen 3 bis 10(1) des LkSG entsprechende Maßnahmen zur deren Erfüllung ergreifen. Diese spezifischen Maßnahmen sollten die zivilgesellschaftlichen Empfehlungen zum angemessenen Umgang mit menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten berücksichtigen.
- wenn Unternehmen ihre Sorgfaltspflichten wiederholt nicht einhalten, sollte die Verhängung von Geldstrafen oder Bußgeldern in Betracht gezogen werden.

EUROPEAN CENTER FOR CONSTITUTIONAL AND HUMAN RIGHTS

SPENDEN

UNTERSTÜTZEN SIE UNSERE ARBEIT
MIT IHRER SPENDE!

EIN BREITES NETZWERK VON
UNTERSTÜTZER*INNEN UND SPENDER*INNEN
ERMÖGLICHT ES UNS, UNSERE
UNABHÄNGIGKEIT ZU WAHREN.

GEMEINSAM FÜR GLOBALE GERECHTIGKEIT.
MIT RECHT.

ECCHR.EU/SPENDEN

BANKVERBINDUNG

INHABER: ECCHR

BANK: BERLINER VOLKSBANK

IBAN: DE77 100 90000 885360 7011

BIC: BEVODEBB

IMPRINT

TEXT:

CHLOÉ BAILEY

MITARBEIT:

MIRIAM SAAGE-MAASS,

CHRISTIAN SCHLIEMANN-RADBRUCH,

BEN VANPEPERSTRAETE,

SIGRUN MATTHIESON

GESTALTUNG:

GREGOR SCHREITER—GS AD D

2024