

## Q&A

### 1. Worum geht es in dem Fall?

Die Regierung der Volksrepublik China hat in der autonomen uigurischen Region Xinjiang (XUAR) eine Politik der Zwangsarbeit etabliert. In diesem Rahmen werden Angehörige der uigurischen, kasachischen und anderer türkisch – muslimischer Gruppierungen dazu gezwungen, ihre Heimat zu verlassen, werden umerzogen und in Arbeitsbereichen eingesetzt, die der Industriepolitik der Regierung dienen. Für Uiguren ist es äußerst schwierig, diese Arbeitsaufträge abzulehnen oder sich ihnen zu entziehen, da sie mit einem System der Inhaftierung und politischen Indoktrination durch die Regierung einhergehen.

Aufgrund der stattfindenden Ausweitung von Teilefertigung, Materialverarbeitung und Mineralienabbau in der uigurischen Region ist das Risiko staatlich organisierter Zwangsarbeitssysteme in der Automobilindustrie besonders hoch. Die deutschen Automobilhersteller sind in hohem Maße abhängig von Materialien und Teilen, die in China und damit auch in der XUAR produziert werden. Laut einer aktuellen Studie der Sheffield Hallam University wird in den Lieferketten von praktisch jedem großen Automobilhersteller in erheblichem Maße auf uigurische Zwangsarbeit zurückgegriffen.

Volkswagen, Mercedes-Benz und BMW wurden alle öffentlich mit diesen potenziellen Menschenrechtsverletzungen in ihren Lieferketten in Verbindung gebracht, entweder durch direkte oder indirekte Zuliefererbeziehungen. Im Zusammenhang mit seiner Fabrik in Urumqi, Xinjiang, die von dem chinesischen Joint Venture SAIC-Volkswagen betrieben wird, steht insbesondere Volkswagen zunehmend unter Druck von Politik, Medien und Investoren. Aktuelle Erkenntnisse zufolge ist die Wahrscheinlichkeit der Risiken der Zwangsarbeit in den Lieferketten des Unternehmens verbreiteter als bisher berichtet.

Das am 1. Januar 2023 in Kraft getretene deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz verpflichtet die größten deutschen Unternehmen, Sorgfaltspflichtenprüfungen durchzuführen – in anderen Worten, angebrachte Maßnahmen zu ergreifen, um menschenrechtsbezogene Risiken in ihren Lieferketten zu identifizieren, zu verhindern und zu korrigieren. Volkswagen, Mercedes-Benz und BMW haben eine rechtliche Verantwortung, dieser Verpflichtung nachzukommen, insbesondere mit Hinsicht auf die klar festgestellten Risiken der Zwangsarbeit in Verbindung mit ihren Zuliefererbeziehungen in der uigurischen Region. Informationen über die Prozesse zur Einhaltung der Sorgfaltspflichten dieser Unternehmen deuten darauf hin, dass die von ihnen ergriffenen Maßnahmen weder angemessen noch wirksam sind, wenn man das Ausmaß und die Schwere der in der uigurischen Region begangenen Rechtsverletzungen bedenkt.

Demnach fordert das ECCHR, dass das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), die für die Überwachung und Durchsetzung des Gesetzes zuständige Verwaltungsbehörde, eine dringende Ermittlung durchführt, um die Einhaltung der Sorgfaltspflichten von Volkswagen, BMW und Mercedes-Benz zu prüfen.

### 2. Was ist die rechtliche Grundlage der Beschwerde (in Deutschland)?

Die Beschwerde wurde auf Grundlage des neuen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes in Deutschland eingereicht, das Unternehmen mit Hauptsitz in Deutschland und mindestens 3.000 Beschäftigten dazu verpflichtet, menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten zu erfüllen. Das Ziel dieser Gesetzgebung ist es, jegliche Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden in deutschen Geschäftspraktiken zu vermeiden, zu minimieren und zu stoppen. Das

Gesetz legt die konkreten Maßnahmen fest, die Unternehmen ergreifen müssen, um ihrer Sorgfaltspflicht gerecht zu werden. Dazu gehören die Durchführung regelmäßiger Risikoanalysen (Abschnitt 5), die Ergreifung von Präventivmaßnahmen (Abschnitt 6) und die Einleitung von angemessenen und wirksamen Abhilfemaßnahmen, die die Ergebnisse der Risikoanalysen adressieren (Abschnitt 7). Des Weiteren sind Unternehmen dazu aufgefordert, ein Beschwerdeverfahren zu etablieren (Abschnitt 8).

Nach dem Gesetz ist das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) die zuständige Behörde für die Prüfung der Einhaltung der Sorgfaltspflichten von Unternehmen. Auf der Grundlage der öffentlichen Berichterstattung hat das ECCHR seine Vorwürfe als Amtsermittlungsverfahren nach § 14 Abs. 1 des Gesetzes beim BAFA eingereicht. Aufgrund der äußerst repressiven Situation in der uigurischen Region ist es für einen einzelnen Arbeitnehmer, der von Zwangsarbeit betroffen ist, nicht möglich, eine Beschwerde als "betroffene Person" einzureichen, so dass die Inanspruchnahme des Ex-officio-Mechanismus derzeit die einzige rechtliche Möglichkeit ist, Maßnahmen im Rahmen des Gesetzes einzuleiten.

Die Entscheidung, von Amts wegen nach § 14 Abs. 1 LkSG tätig zu werden, steht grundsätzlich im Ermessen des BAFA. Nach § 40 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) müssen die Behörden ihr Ermessen jedoch entsprechend dem Zweck der Ermächtigung ausüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einhalten. Nach den Gesetzesmaterialien soll das Ermessen des BAFA im Rahmen des § 14 Abs. 1 Nr. 1 LkSG zum Handeln führen, wenn Anhaltspunkte für bestehende menschenrechtliche Risiken vorliegen ("intendiertes Ermessen"). Dies ergibt sich nach den Gesetzesmaterialien aus dem präventiven Charakter des Gesetzes. Aufgrund der Schwere der hier in Rede stehenden Verstöße ist im vorliegenden Fall nur die Entscheidung zum Tätigwerden mit dem Zweck des § 14 Abs. 1 Nr. 1 LkSG ("Ermessensreduzierung auf Null") vereinbar.

Der Verstoß gegen das Verbot der Zwangsarbeit wird in dem Gesetz als menschenrechtliches Risiko genannt, die die Unternehmen verhindern sollen und das Risiko durch eine menschenrechtliche Sorgfalt minimieren müssen (Abschnitt 2 (2) nr. 3). Experten sind sich einig, dass die staatlich geförderten Arbeitsprogramme, die in der uigurischen Region eingeführt werden, die Kriterien von Zwangsarbeit erfüllen. Darüber hinaus wurden diese spezifischen Risiken bereits vor der Veröffentlichung des neuen Lieferkettengesetzes bekannt gemacht und hätten daher in die Umsetzung der Sorgfaltspflicht von Volkswagen, BMW und Mercedes-Benz integriert werden müssen.

Während das Gesetz grundsätzlich für die gesamte Lieferkette gilt, wird der Sorgfaltsmaßstab danach differenziert, ob die Rechtsverletzung oder das Risiko einer Rechtsverletzung innerhalb des Geschäftsbereichs eines Unternehmens besteht oder ob es bei einem direkten oder indirekten Lieferanten vorliegt. Bei indirekten Zulieferern (Abschnitt 9) muss ein Unternehmen "begründete Kenntnis" davon haben, dass es zu Menschenrechtsverletzungen gekommen ist; in diesem Fall ist das Unternehmen eher verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Risiken zu verhindern und zu minimieren, anstatt sie zu beseitigen. Dem Sheffield-Hallam-Bericht zufolge haben alle drei Automobilunternehmen sowohl direkte als auch indirekte Beziehungen zu Zulieferern, bei denen die Wahrscheinlichkeit groß ist, dass sie Arbeitsleistungen von gezwungenen uigurischen Arbeitskräften erhalten haben. Das ECCHR argumentiert, dass im Falle der indirekten Zulieferer die umfangreiche Medienberichterstattung über die Menschenrechtslage in der uigurischen Region sowie die häufige und direkte Kommunikation der internationalen Zivilgesellschaft an Volkswagen, BMW und Mercedes-Benz hinsichtlich der genannten Risiken als eindeutige Kriterien für eine „begründete Kenntnis“ anzusehen sind.

Das wichtigste rechtliche Argument in der Beschwerde ist, dass die Maßnahmen, die Volkswagen, BMW und Mercedes-Benz in ihren öffentlichen Unterlagen zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht beschreiben, nicht "angemessen" sind, um die bekannten Risiken uigurischer Zwangsarbeit in ihren Lieferketten ausreichend zu identifizieren, zu verhindern und zu minimieren. Diese Unternehmen verlassen sich nur auf Prüfungen vor Ort und vertragliche Zusicherungen, um die Einhaltung der Menschenrechte in ihren Lieferketten zu verifizieren. Der besondere Kontext der staatlich geförderten Zwangsarbeit und der politischen Unterdrückung in der uigurischen Region, die durch staatliche Überwachung und Zwang durchgesetzt wird, bedeutet jedoch, dass es im Grunde unmöglich ist, die Arbeitsbedingungen in der Region zu beobachten. Wir sind der Meinung, dass die einzig angemessene Reaktion auf die Sorgfaltspflicht darin besteht, den Empfehlungen des von über 400 zivilgesellschaftlichen Organisationen unterstützten ‚Call to Action to End Uyghur Forced Labour‘ zu folgen und dringend Maßnahmen zu ergreifen, um die Beziehungen zu Lieferanten mit Sitz in der uigurischen Region zu beenden oder die Beschaffung von dort einzustellen.

### **3. Was möchten wir mit der Beschwerde erreichen?**

Die in der uigurischen Region begangenen Menschenrechtsverletzungen stellen eine der dringlichsten Menschenrechtssituationen unserer Zeit dar. Multinationale Unternehmen müssen dringend Maßnahmen ergreifen, um die Risiken der Zwangsarbeit in ihren Lieferketten zu ermitteln und angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um weitere Verstöße abzumildern und zu verhindern.

Durch die Einführung des deutschen Lieferkettengesetzes sind deutsche Unternehmen nun gesetzlich verpflichtet, eine Sorgfaltsprüfung durchzuführen, um menschenrechtsbezogene Risiken zu vermeiden. Volkswagen, BMW und Mercedes-Benz gehören zu den größten und mächtigsten deutschen Konzernen. Alle drei Unternehmen sind in hohem Maße von der chinesischen Automobilindustrie abhängig, die in den Einsatz von uigurischer Zwangsarbeit verwickelt ist. Trotz eindeutiger Hinweise darauf, dass es in diesem Bereich ihrer Lieferketten wahrscheinlich zu schweren Menschenrechtsverletzungen kommt, haben sie es versäumt, geeignete Schritte zu unternehmen, um diese spezifischen Risiken auf der Grundlage der verfügbaren Beweise zu erkennen und zu mindern. So wird beispielsweise in ihrer gesamten Dokumentation, in der die Sorgfaltsprüfung der Menschenrechte beschrieben wird, das Risiko der uigurischen Zwangsarbeit nicht ein einziges Mal erwähnt.

Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Sorgfaltspflicht nicht auf eine simple Ankreuzübung reduziert wird. Eine der zentralen Fragen, die es bei der Umsetzung des Gesetzes zu beantworten gilt, ist die Frage, was angemessene Präventiv- und Abhilfemaßnahmen sind. Wir argumentieren, dass Überprüfungen durch Dritte oder die Mitgliedschaft in Multi-Stakeholder-Initiativen (die von den Unternehmen als Eckpfeiler ihrer Sorgfaltspflicht genannt werden) keine ausreichende Antwort auf das spezifische Risiko der uigurischen Zwangsarbeit darstellt. Im Rahmen seiner Untersuchungen zur Einhaltung der Sorgfaltspflichten von Volkswagen, BMW und Mercedes-Benz sollte das BAFA von diesen Unternehmen Informationen über die spezifischen Maßnahmen anfordern, die sie ergreifen, um ihren Verpflichtungen in Bezug auf die festgestellten Risiken der uigurischen Zwangsarbeit in ihren Lieferketten nachzukommen. Diese Maßnahmen sollten die Schwere, Wahrscheinlichkeit und Unumkehrbarkeit der stattfindenden Menschenrechtsverletzungen berücksichtigen.

Die Bedeutung des chinesischen Marktes für die Automobilhersteller, sowohl in Bezug auf die Lieferkette als auch als wichtiges Exportziel, sollte die Einführung einer wirksamen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nicht ausschließen, wenn es eindeutige Beweise für Menschenrechtsverletzungen gibt. Der Zweck der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht ist der Schutz der Menschenrechte; wirtschaftliche und politische Erwägungen sollten bei der Reaktion der Unternehmen keine Rolle spielen.

#### **4. Was können Unternehmen tun, um die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht in ihren Lieferketten zu bewerten?**

Die Art der Menschenrechtsverletzungen in der uigurischen Region erfordert einen Sorgfaltsprüfungsansatz, der dem systematischen Risiko von Zwangsarbeit in der Automobilzulieferkette hohe Priorität einräumt. Nach den UN-Leitprinzipien sind die wichtigsten Menschenrechtsfragen eines Unternehmens diejenigen Menschenrechte, die besonders hervorstechen, weil sie durch die Aktivitäten oder Geschäftsbeziehungen des Unternehmens am stärksten beeinträchtigt werden könnten. Schwerwiegende Auswirkungen auf die Menschenrechte müssen für das Risikomanagement priorisiert werden. Die Menschenrechtssituation in der uigurischen Region erfüllt eindeutig diesen Schwellenwert und erfordert daher eine sofortige und verhältnismäßige Reaktion.

Das deutsche Lieferkettengesetz legt klare Parameter für die Maßnahmen fest, die im Rahmen der Sorgfaltspflicht zu ergreifen sind. Der Schwerpunkt liegt jedoch auf "angemessenen" Maßnahmen in Anbetracht der spezifischen Verstöße, die stattfinden.

Der von der Coalition to End Forced Labour in the Uyghur Region (Koalition zur Beendigung der Zwangsarbeit in der uigurischen Region) entwickelte ‚Call to Action‘, der von mehr als 400 Organisationen unterstützt wird, beschreibt Maßnahmen, die von multinationalen Unternehmen ergriffen werden sollten, die in Branchen mit Verbindungen zur uigurischen Region tätig sind. Ausgehend von der Tatsache, dass es für Unternehmen keine wirksamen Mittel gibt, um zu überprüfen, ob ein Arbeitsplatz in der Region frei von Zwangsarbeit ist, oder um Zwangsarbeit in diesen Einrichtungen zu verhindern, heißt es in dem Aufruf zum Handeln, dass Einkäufer davon ausgehen müssen, dass bei allen Lieferanten, die in der Region tätig sind, ein hohes Risiko für Zwangsarbeit besteht. Folglich sollten sich Unternehmen nach der Durchführung einer umfassenden Überprüfung der Lieferkette, um die Risiken der Zwangsarbeit in der uigurischen Region zu ermitteln, von allen Geschäftsbeziehungen oder Verträgen trennen, bei denen Verbindungen zu dieser Region erkennbar sind. Darüber hinaus sollten die Unternehmen laut dem Aktionsaufruf öffentlich bekannt geben, welche Schritte sie unternommen haben, um den Einsatz von uigurischer Zwangsarbeit in ihren Lieferketten zu ermitteln und zu verhindern, und einen klaren Zeitplan für die Umsetzung dieser Maßnahmen vorlegen, um die Rechenschaftspflicht sicherzustellen.

#### **5. Warum ist der Fall relevant?**

Über die Menschenrechtsverletzungen, die an Uiguren in Xinjiang begangen werden, wird seit 2019 öffentlich berichtet und Urteile gesprochen. Multinationale Unternehmen mit Lieferkettenbeziehungen in der Region sind seit langem darauf aufmerksam gemacht worden, Maßnahmen zu ergreifen, um diese Menschenrechtsverletzungen zu erkennen und abzumildern. Mit dem deutschen Lieferkettengesetz ist dies nun auch eine gesetzliche Verpflichtung für deutsche Unternehmen. Und während sich die Aufmerksamkeit bisher vor allem auf die Bekleidungs- und

Solarindustrie konzentrierte, hat der Sheffield Hallam Report nun auch die Risiken in der Automobilindustrie deutlich aufgezeigt. Als eine der ersten Klagen, die nach diesem neuen Gesetz eingereicht werden, hat das BAFA die Möglichkeit, seine Bereitschaft zu demonstrieren, Unternehmen zur Rechenschaft zu ziehen, die es versäumen, Menschenrechtsrisiken in ihren Lieferketten angemessen zu berücksichtigen.

Dieser Fall folgt auf eine Reihe von Strafanzeigen, die das ECCHR im Jahr 2021 in Deutschland und den Niederlanden eingereicht hat. In diesen Beschwerden wurden die Ermittlungsbehörden aufgefordert, die mutmaßliche Mitschuld europäischer Bekleidungsunternehmen an Zwangsarbeit in Xinjiang zu untersuchen, die ihre Produkte direkt oder indirekt aus der Region beziehen. Zusammengefasst zeigen diese Fälle, dass multinationale Unternehmen nicht genügend Schritte unternommen haben, um sicherzustellen, dass ihre Produkte frei von Zwangsarbeit sind und dass sie die Rechte von Arbeitnehmern auf der ganzen Welt achten.

## **6. Warum hat das ECCHR in diesem Fall keine Strafanzeige erstattet?**

In diesem Fall haben wir beschlossen, unsere rechtliche Strategie auf das deutsche Lieferkettengesetz zu konzentrieren, um die Wirksamkeit des Gesetzes bei der Bekämpfung systematischer Menschenrechtsverletzungen, einschließlich uigurischer Zwangsarbeit, zu testen. Das Gesetz eröffnet aufgrund seines präventiven Ziels einen kritischen neuen Weg für die Rechenschaftspflicht von Unternehmen: Wenn Unternehmen ihren gesetzlichen Sorgfaltspflichten im Bereich der Menschenrechte nachkommen, müssen sie proaktiv Maßnahmen ergreifen, um Menschenrechtsrisiken in ihren Lieferketten zu identifizieren und sie zu verhindern und abzumildern. Auf der Grundlage der uns vorliegenden Informationen behaupten wir, dass Volkswagen, BMW und Mercedes-Benz dieser Verpflichtung nicht nachkommen.

Seit wir unsere Strafanzeige gegen europäische Textilunternehmen eingereicht haben, ist es immer schwieriger geworden, Beweise für uigurische Zwangsarbeit in bestimmten Einrichtungen innerhalb der Lieferketten multinationaler Unternehmen zu sammeln, die den Kriterien einer Strafanzeige genügen würden. Darüber hinaus sind die Lieferketten in der Automobilindustrie im Vergleich zur Bekleidungsindustrie, in der ein gewisses Maß an Transparenz in den Lieferketten besteht, äußerst undurchsichtig. Unsere Beschwerde unterstreicht die klaren und überzeugenden Beweise für das Risiko uigurischer Zwangsarbeit in den Lieferketten von Volkswagen, BMW und Mercedes-Benz. Die Unternehmen selbst haben die Mittel - und jetzt auch die rechtliche Verantwortung -, ihre Lieferketten zu überprüfen und Geschäftsbeziehungen zu identifizieren, die mit uigurischer Zwangsarbeit verbunden sind.

## **7. Welche Rolle spielt das ECCHR bei diesem Fall / bei dieser Beschwerde?**

Das ECCHR stützt sich bei dieser Einreichung beim BAFA auf bereits vorhandene Beweise, die von zivilgesellschaftlichen Institutionen veröffentlicht wurden, vor allem auf den im Dezember 2022 veröffentlichten Bericht der Sheffield Hallam University und NomoGaia. Dieser Bericht dokumentiert eindeutig die umfangreichen Verbindungen in der Lieferkette zwischen deutschen Automobilherstellern und Unternehmen, die an Zwangsarbeit in der uigurischen Region beteiligt sind. Wie wir jedoch in unserer Beschwerde betonen, sind diese Beweise angesichts der Schwierigkeiten bei der Rückverfolgung der Lieferkette anhand öffentlich zugänglicher Unterlagen

wahrscheinlich nur die Spitze des Eisbergs, was die wahrscheinliche Beteiligung von Volkswagen, BMW und Mercedes-Benz an uigurischer Zwangsarbeit betrifft.

Angesichts der prekären Sicherheitslage in China hatten wir keinen direkten Kontakt zu Überlebenden von Zwangsarbeit in der XUAR.

Viele zivilgesellschaftliche Organisationen arbeiten unter dem Banner der Coalition to End Forced Labour in the Uyghur Region daran, die Verantwortlichkeit für Zwangsarbeit in der uigurischen Region sicherzustellen. Die in dieser Beschwerde enthaltenen Forderungen an das Unternehmen stehen im Einklang mit dem Aktionsaufruf der Mitglieder dieser Koalition, der von über 400 Organisationen der Zivilgesellschaft unterstützt wird.