

DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Ferenschild, Sabine

Book

Und was ist mit den Menschenrechten? : China und die Sorgfaltspflichten

Provided in Cooperation with:

SÜDWIND e.V. – Institut für Ökonomie und Ökumene, Bonn

Reference: Ferenschild, Sabine (2024). Und was ist mit den Menschenrechten? : China und die Sorgfaltspflichten. Bonn : SÜDWIND e.V..

https://www.suedwind-institut.de/fileadmin/Suedwind/Publikationen/2024/2024-07-China-Studie_Sorgfaltspflichten_Und_was_ist_mit_den_Menschenrechten.pdf.

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/11159/701178>

Kontakt/Contact

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: [rights\[at\]zbw.eu](mailto:rights[at]zbw.eu)
<https://www.zbw.eu/>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

<https://savearchive.zbw.eu/termsfuse>

Terms of use:

This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence.

UND WAS IST MIT DEN MENSCHENRECHTEN?

China und die Sorgfaltspflichten

VON SABINE FERENSCHILD

CHINA

studie

2024-08

südwind
INSTITUT FÜR ÖKONOMIE
UND ÖKUMENE



INHALTSVERZEICHNIS

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	3
ABSTRACT	3
1. EINFÜHRUNG	4
2. AKTUELLE ENTWICKLUNGEN IN CHINA	6
2.1 Made in China 2025 – Vom Fertigungshub zum Innovationshub	6
2.2 Abkopplung oder Resilienz?	8
2.3 Kontrolle und Vereinheitlichung	9
2.4 De-Risking oder De-Coupling? Reaktionen auf die Entwicklung in China	12
3. MENSCHENRECHTE, NACHHALTIGE WERTSCHÖPFUNGSKETTEN UND CHINA	14
3.1 Rahmenbedingungen für die nachhaltige Gestaltung von Lieferketten	15
3.1.1 Schutz, Achtung und Abhilfe. Die Entwicklung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten	15
3.1.2 Ein neuer Anfang für Menschenrechte in China?	17
3.2 Ein Blick in exemplarische Wertschöpfungsketten	20
3.2.1 Polysilizium, die Energiewende und das Risiko von Zwangsarbeit	21
3.2.2 Textilien und Bekleidung aus der „Werkbank der Welt“	24
3.2.3 China auf dem Weg zur Transport- und Logistik-Supermacht	27
4. FAZIT UND EMPFEHLUNGEN	31
ANHANG UND IMPRESSUM	34

„DIE FALSCH E VORSTELLUNG VOM TOTALITARISMUS IST, DASS FREIHEIT EINGESPERRT WERDEN KANN. DAS IST NICHT DER FALL. WENN MAN DIE FREIHEIT EINSCHRÄNKT, WIRD SIE SICH IN LUFT AUFLÖSEN UND AUF DER FENSTERBANK LANDEN.“

— Ai Weiwei

AUTORIN



SABINE FERENSCHILD
arbeitet seit 2011 als wissenschaftliche Mitarbeiterin bei SÜDWIND. Ihre Schwerpunkte sind Arbeitsbedingungen in der textilen Wertschöpfungskette mit Fokus auf asiatische Produktionsländer.

ABSTRACT

Die vorliegende Studie blickt auf die Entwicklungen in China in der letzten Dekade und rückt dabei die wachsende Bedeutung Chinas für globale Wertschöpfungsketten und die damit einhergehenden Risiken für arbeitsbezogene Menschenrechte in den Mittelpunkt. Je bedeutender die Produktion in China für globale Wertschöpfungsketten wird, desto relevanter wird die Frage nach den menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von deutschen und europäischen Unternehmen, die Produkte aus China beziehen oder dort fertigen lassen.

Beispielhaft stellt die Studie die menschenrechtlichen Risiken bei der Produktion von Polysilizium und von Textilien sowie im Transportsektor dar. Die Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten bei Zulieferern oder Tochterfirmen in China stößt durch das autoritäre Umfeld und die weggebrochenen Handlungsspielräume für Beschäftigte sowie Arbeitsrechtsorganisationen auf enge Grenzen. Arbeitsrechtsverletzungen wie die fehlende Gewerkschaftsfreiheit oder staatlich angeordnete Zwangsarbeit sind systematisch. Zugleich bestehen aber Anknüpfungsmöglichkeiten für die Umsetzung von Sorgfaltspflichten im chinesischen Arbeitsrecht, in den chinesischen Aktionsplänen für Menschenrechte sowie in der Beteiligung Chinas an UN-Prozessen zu sozial verantwortlichem Unternehmenshandeln.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ACFTU	All China Confederation of Trade Unions / Gesamtchinesischer Gewerkschaftsdachverband
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations / Verband südostasiatischer Nationen
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BRI	Belt & Road-Initiative / Neue Seidenstraße
CLB	China Labour Bulletin
CSDDD	Corporate Sustainability Due Diligence Directive / EU-Lieferkettengesetz
EU	Europäische Union
GMP	Good Manufacturing Practices
ILO	International Labour Organisation / Internationale Arbeitsorganisation
ITF	Internationale Transportarbeitergewerkschaft
LkSG	Deutsches Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz
NGO	Non-Government Organisation / Nicht-Regierungsorganisation
NRW	Nordrhein-Westfalen
UDHR	Universal Declaration of Human Rights
UNGP	UN Guiding Principles / UN-Leitprinzipien
WTO	World Trade Organisation
XPCC	Xinjiang Production and Construction Corps / Xinjiang Produktions- und Aufbaukorps



SÜDWIND setzt sich für wirtschaftliche, soziale und ökologische Gerechtigkeit ein – weltweit. Wir recherchieren, decken ungerechte Strukturen auf, machen sie öffentlich und bieten Handlungsalternativen. Wir verbinden seit über 30 Jahren Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit und tragen Forderungen in Kampagnen, Gesellschaft, Unternehmen und Politik.

Titelbild: Fritz Hofmann; Foto auf dieser Seite: SÜDWIND



Chinafest
Düsseldorf 2016.

1. EINFÜHRUNG

China – Partner, Rivale, Systemkonkurrent. Diese Begriffe fallen in den letzten Jahren häufiger, wenn in Deutschland bzw. Europa über China gesprochen wird. Galt und gilt China für die einen als wichtiger und immer noch perspektivreicher Produktionsstandort und Absatzmarkt, blicken andere vor allem auf die gravierenden Menschenrechtsverletzungen in China und die wachsende geopolitische und ökonomische Konkurrenz und Rivalität zwischen den USA und China. Diese Rivalität nimmt auch zwischen der EU und China zu – wie die Verhängung von Zöllen auf E-Auto-Importe aus China durch die EU zeigt.

Parallel zu diesen politisch-ökonomischen Entwicklungen wuchs in den letzten Jahren in Europa das Bewusstsein für Arbeitsrechtsverletzungen in globalen Lieferketten. Rechtlich verbindliche Regulierungen menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen wurden national und europaweit eingeführt. Zu diesen zählen das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) und die europäische Corporate Sustainability Due Diligence Directive (kurz: CSDDD oder auch EU-Lieferkettengesetz). Diese Regulierungen müssen

auch bei chinesischen Töchtern und Zulieferern deutscher und europäischer Unternehmen umgesetzt werden. Kaum jemand hat eine Antwort darauf, wie das angesichts fehlender Überprüfungsmöglichkeiten in chinesischen Betriebsstätten gehen soll.

PROJEKTFOKUS NRW

Grund genug also, nach der Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten in den Wirtschaftsbeziehungen zu China zu fragen. Welche Möglichkeiten und Hindernisse gibt es hier? Was ist anders als bei anderen Produktionsstandorten, was ist aber auch vergleichbar? Diesen Fragen geht SÜDWIND aktuell in einem zweijährigen Projekt nach. Das Projekt zielt darauf, China in den Blickpunkt der Bemühungen um menschenrechtliche Sorgfaltspflichten zu rücken und die verschiedenen Akteursgruppen aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft in einen Austausch zu bringen.

Im Projekt konzentrieren wir uns auf das Bundesland Nordrhein-Westfalen, das nicht nur über enge wirtschaftliche Kontakte zu China verfügt, sondern auch über zahlreiche wissenschaftliche,

politische und zivilgesellschaftliche Beziehungen. Gerade letztere haben allerdings durch die zunehmend autoritäre Entwicklung in China massiv gelitten. Auch wenn es mittlerweile eine China-Strategie der Bundesregierung gibt, ringt die politische Ebene noch immer um den ‚richtigen‘ Umgang mit China. Demgegenüber halten Wirtschaft und Wissenschaft auf den ersten Blick trotz zahlreicher Risiken wie z.B. der militärischen Nutzung gemeinsamer Produkte oder Forschungsergebnisse (dual use) an der Kooperation mit chinesischen Partner*innen fest. Für die Zivilgesellschaft in Deutschland, sofern sie über den rein kulturellen Austausch hinaus Beziehungen mit chinesischen Partner*innen zu Themen wie Menschen- und Arbeitsrechten pflegte, ist der Spielraum verschwunden. Diese Akteursgruppe wurde bisher am stärksten von chinesischen Überwachungsstrategien getroffen.

Dass diese Gruppen sehr unterschiedlich auf Chancen und Möglichkeiten der Kooperation mit chinesischen Akteur*innen blicken, ist nachvollziehbar. Deshalb hat SÜDWIND mit insgesamt 24 Vertreter*innen aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft in NRW gesprochen

und ihre Einschätzungen zur aktuellen Situation eingeholt (s. Liste im Anhang). Wir bedanken uns bei unseren Gesprächspartner*innen für die Zeit, die sie sich genommen, und die wichtigen Hinweise, die sie uns gegeben haben. Die Erkenntnisse aus diesen Gesprächen sind in die Themensetzung und die Strukturierung dieser Studie eingeflossen. Mit unseren Gesprächspartner*innen haben wir uns darauf geeinigt, dass wir nicht direkt aus den Gesprächen zitieren oder bestimmte Aussagen namentlich zuordnen. Die Verantwortung für alle in dieser Studie getroffenen Aussagen (und auch für inhaltliche Lücken) liegt allein bei der Autorin.

Die Studie bildet den Ausgangspunkt für insgesamt vier Dialogforen, die SÜDWIND in den Jahren 2024 und 2025 in verschiedenen Städten in NRW durchführen wird. Die verschiedenen Akteursgruppen können bei diesen Dialogforen miteinander ins Gespräch kommen und die Empfehlungen, die am Ende dieser Studie stehen, diskutieren und weiterentwickeln. Die Ergebnisse dieser Dialogforen werden Ende 2025 in einer Dokumentation von SÜDWIND veröffentlicht.

Foto: Flickr / Michael

2. AKTUELLE ENTWICKLUNGEN IN CHINA

„ICH ENTSCHULDIGE MICH FÜR DIE VERLUSTE, DIE MEINE KRIMINELLEN HANDLUNGEN DEN UNTERNEHMEN, DER GESELLSCHAFT UND DEN ARBEIT- NEHMENDEN ZUGEFÜGT HABEN, UND ICH BEDAUERE ZUTIEFST DIE ENORMEN WUNDEN, DIE ICH MEINER FAMILIE ZUGEFÜGT HABE. ICH HOFFE, DASS ALLE MICH ALS WARNUNG VERSTEHEN UND SICH NICHT VON EINER AUSLÄNDISCHEN ORGANISATION TÄUSCHEN LASSEN, SONDERN IHRE RECHTE UND INTERESSEN MIT LEGALEN MITTELN UND KANÄLEN SCHÜTZEN.“

Zeng Feiyang, zit. nach: Franceschini / Lin 2019, Übersetzung aus dem Englischen: SÜDWIND

Dieses ‚Schuldbekenntnis‘ trug der chinesische Aktivist Zeng Feiyang, Direktor der in Guangzhou ansässigen chinesischen Arbeitsrechtsorganisation Panyu Migrant Workers Center¹, in einem Gerichtsprozess vor, in dem er wegen Unruhestiftung angeklagt war. Sein ‚Vergehen‘ bestand darin, Arbeiter*innen einer Schuhfabrik, die sich in einem Disput mit ihrem Arbeitgeber befanden, unterstützt zu haben. Der konkrete, Zeng vorgeworfene Gesetzesverstoß bestand in der „Versammlung einer Menschenmenge zur Störung der öffentlichen Ordnung“ (Franceschini / Lin 2019: 75), wobei es sich lediglich um einige Dutzende Aktivist*innen gehandelt haben soll. Zeng Feiyang bekam eine Gefängnisstrafe von drei Jahren, die für vier Jahre ausgesetzt wurde; drei Mitangeklagte wurden zu einer Gefängnisstrafe zwischen 18 und 21 Monaten verurteilt. Diese Strafen wurden ebenfalls teilweise ausgesetzt. Sowohl Zeng als auch Panyu wurden zudem in lokalen, regionalen und nationalen Medien, darunter Xinhua und People’s Daily, systematisch beschuldigt, unrechtmäßig von ausländischen Organisationen finanziert worden zu sein und gegen die Interessen der Arbeiter*innen zu handeln (a.a.O.). Wie viele weitere chinesische Arbeitsrechtsorganisationen wurde das „Panyu Migrants Worker Center“ be-

reits in den 1990er Jahren gegründet und konnte über viele Jahre Beschäftigte in Arbeitskonflikten unterstützen. Im Dezember 2015 wurde das Center aber von der Regierung geschlossen (CLB 2023).

Die Verurteilung Zeng Feiyangs fand vor dem Hintergrund des Anti-Spionage-Gesetzes aus dem Jahr 2014 statt (zuletzt im Juli 2023 aktualisiert bzw. verschärft) und stand bereits im „Geist“ des Gesetzes über internationale Nicht-Regierungsorganisationen (NGO-Gesetz) von 2017 (s. Kap. 2.3). Beide Gesetze wurden mit dem Ziel entwickelt, die Kooperation zwischen lokalen Labour-NGOs und ausländischen Organisationen zu erschweren bzw. zu unterbinden, was die Regierung Xi Jinpings laut mehrerer Gesprächspartner*innen SÜDWINDs auch erreicht hat.

Die Verurteilung Zengs und das Verbot des „Panyu Migrants Workers Center“ sind keine Einzelfälle. Seit dem Amtsantritt Xi Jinpings vor mehr als einer Dekade sind zahlreiche Aktivist*innen inhaftiert worden, verschwunden oder ins Exil gegangen. Die Folge ist, dass systemkritische Stimmen in China heute kaum noch zu vernehmen sind. Die aktuelle politische Unterdrückung erinnert an die politische Unterdrückung in früheren Phasen der Volksrepublik China – so zum Beispiel die großangelegten politischen Säuberungen unter KP- und Staatschef Mao Zedong (1949–1976) oder die Niederschlagung der Tian’anmen-Proteste im Juni 1989 unter der Führung von Deng Xiaoping. Die Frage, welche Konsequenzen Staaten und Unternehmen, die sich auf ‚westliche Werte‘ berufen, aus den Menschenrechtsverletzungen in China ziehen (sollten), ist deshalb auch nicht neu. Sie hat sich spätestens seit dem Massaker auf dem Tian’anmen-Platz 1989 gestellt.² Heute hat sie aber angesichts der großen Bedeutung Chinas für die Weltwirtschaft und die Weltpolitik eine neue Bedeutung gewonnen.

2.1 MADE IN CHINA 2025 – VOM FERTIGUNGSHUB ZUM INNOVATIONSHUB

China hat sich seit Beginn der 1980er Jahre zu einem der wichtigsten Akteure auf dem Weltmarkt entwickelt. War die Volksrepublik unter Mao noch

eine Planwirtschaft nach Vorbild der Sowjetunion, mit einer kostenlosen bzw. günstigen Grundversorgung für immer größere Teile der Bevölkerung, so führte die Reform- und Öffnungspolitik unter Deng Xiaoping seit 1978 zu einer Neuordnung der gesellschaftlichen Verhältnisse: „Es entstanden eine neue private Kapitalistenklasse, ein migrantisches Proletariat und eine urbane Mittelschicht.“ (Wemheuer 2023: 130). Teil dieser Neugestaltung war die Schließung oder Privatisierung der zuvor staatlichen Betriebe, wodurch auch die „staatssozialistische Arbeiter*innenklasse“ (ebd.) weitgehend zerschlagen wurde.

Im Zuge dieser Umgestaltung des Landes von einer Planwirtschaft nach Vorbild der Sowjetunion zum derzeitigen Staatskapitalismus ist China zur führenden Exportnation aufgestiegen und hat Deutschland, Japan und die USA überholt (Wemheuer 2023; Süßel 2022).

Die wenigen Angaben zu den deutsch-chinesischen Handelsbeziehungen (s. rechte Spalte) zeigen die enge Verflechtung der deutschen/europäischen mit der chinesischen Wirtschaft. Galt China lange als Werkbank der Welt, wo vor allem arbeitsintensive Produkte wie zum Beispiel Textilien, Bekleidung und Schuhe hergestellt und Elektronikgeräte zusammengeschraubt wurden, hat sich die chinesische Wirtschaftsstruktur in den letzten Jahren massiv gewandelt. Industriesektoren wie insbesondere die Bekleidungsindustrie wurden zumindest teilweise in (billigere) Nachbarländer ausgelagert (s. Kap. 3.2.2). China setzte stattdessen auf die Ansiedlung hochwertiger Industrien mit relevanter Wertschöpfung im Land (Schmalz et.al. 2022). Der Ausbau eigener Hochtechnologie-Entwicklung sowie inländischer Zulieferstrukturen hat China in den letzten Jahren

Siehe
Kap.3.2.2

Erinnerung
an Tian’anmen
30 Jahre
danach.



HANDELSBEZIEHUNGEN

China exportierte 2023 insgesamt Waren im Wert von mehr als drei Billionen US-Dollar, davon gingen Waren im Wert von mehr als 500 Mrd. Euro in die EU-27 (GTAI 2024).

Für Deutschland ist China mit einem Umfang von knapp 160 Mrd. Euro der wichtigste Handelspartner bei den Einfuhren (ebd.). Die wichtigsten Einfuhrgüter sind Elektronik (28,7 %), Elektrotechnik (18,8 %), Maschinen (7,5 %), Textilien / Bekleidung (6,7 %) sowie Chemische Erzeugnisse (5,3 %).

Die deutschen Ausfuhren nach China machten 2023 knapp 100 Mrd. Euro aus, womit China an vierter Stelle der wichtigsten Exportpartner lag (GTAI 2024). Die wichtigsten deutschen Exportgüter nach China waren Kraftwagen und Kraftwagenteile (24,4 %), Maschinen (21,5 %), Elektrotechnik (13,6 %), Chemische Erzeugnisse (11,5 %) und Mess- und Regelungstechnik (8,7 %).

Für NRW ist China mit einem Gesamtvolumen von knapp 45 Mrd. Euro im Jahr 2023, nach 53,6 Mrd. Euro im Jahr 2022, der zweitwichtigste Handelspartner nach den Niederlanden (NRW Global Business 2024; IHK NRW 2023). Die wichtigsten Exporte NRWs nach China waren Maschinen (30,8 %), Chemische Erzeugnisse (12,9 %), Elektrische Ausrüstungen (11,3 %), Datenverarbeitungsgeräte, elektrische und optische Erzeugnisse (11,9 %) sowie pharmazeutische Erzeugnisse (7,4 %). Die wichtigsten Importe aus China waren Datenverarbeitungsgeräte, elektrische und optische Erzeugnisse (13,8 %), elektrische Ausrüstungen (13,8 %), Maschinen (7,6 %), Metallerzeugnisse (4,8 %) und Bekleidung (5,7 %) (NRW.Global Business 2024).

¹ CLB 2023 bezeichnet die Arbeitsrechtsorganisation „Panyu Workers Service Center“.

² Was Tian’anmen für das chinesische Investment eines Konzerns wie VW bedeutet hat, lässt sich biographisch eindrucksvoll an Felix Lees Buch „China, mein Vater und ich. Über den Aufstieg einer Supermacht und was Familie Lee aus Wolfsburg damit zu tun hat“, Aufbau-Verlag, 2023, nachlesen.

von einem Fertigungshub für Produkte, die maßgeblich in den USA und Europa entwickelt wurden, in einen Innovationshub für Technologien verwandelt, die für die Energiewende unverzichtbar sind. Diese Entwicklung ist Teil der „Made in China 2025-Strategie“, die die chinesische Führung 2015 vorgelegt hat. Mit dieser Strategie zielt China darauf, die führende Weltmacht in zentralen Wirtschaftssektoren wie der Herstellung von (E-) Autos, Flugzeugen, Maschinen, Robotern, High-Tech-Schiffen oder Informationstechnologie zu werden. Damit sind für internationale Unternehmen aus Europa oder den USA kurzfristig große Chancen verbunden, weil China für die Umsetzung der strategischen Ziele noch auf ‚westliches‘ Knowhow angewiesen ist (Wübbeke 2016). Längerfristig scheint die ‚Made in China 2025-Strategie‘ gekoppelt mit einer massiven staatlichen Unterstützung der chinesischen (Staats-)Unternehmen, aber auf eine Verdrängung der westlichen Konkurrenz hinauszulaufen.

2.2 ABKOPPLUNG ODER RESILIENZ?

Die ‚Made in China 2025-Strategie‘ ist eingebettet in eine duale Zirkulationsstrategie, die auch „als

Gegenentwurf zu Deng Xiaopings Öffnungspolitik seit 1978“ diskutiert wird (Schmalz et.al. 2022: 430). Diese duale Zirkulationsstrategie fördert (und separiert) zwei Wirtschaftskreisläufe – einmal die Binnenwirtschaft, die technologisch aufgewertet und unabhängig von internationalen Zulieferern werden soll, und zum anderen die Außenwirtschaft, in der chinesische (Staats-) Unternehmen in allen Schlüsselindustrien Marktführer werden sollen. Globale Infrastrukturprojekte der chinesischen Führung wie die Neue Seidenstraße unterstützen diese Strategie bzw. sind Teil davon (s. Kas ten „Die Neue Seidenstraße“, Seite 9).

Lässt sich angesichts dieser Strategie, die den Zugang internationaler Unternehmen zum Binnenmarkt erschweren will, von einer Abkopplung Chinas vom Weltmarkt, einem De-Coupling, sprechen? Es ist vielleicht noch zu früh, das eindeutig zu beantworten, denn noch ist die chinesische Wirtschaft für die Entwicklung des Binnenmarktes in vielen Bereichen auf Zulieferungen und Technologie aus dem Ausland angewiesen.

Die chinesische Strategie der dualen Wirtschaftskreisläufe könnte aber auch als Bemühen der chinesischen Führung interpretiert werden, die Binnenwirtschaft resilienter, also widerstandsfähiger gegen externe Schocks, zu gestalten (Germanwatch 2023). Letzteres wäre vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit zusammengebrochenen Lie-



In Jui Zhai, einem Dorf in Yunnan, wird Mao immer noch gefeiert.



China zwischen Tradition und Moderne

DIE NEUE SEIDENSTRASSE

Mit der „Belt & Road-Initiative“ (BRI), besser bekannt als Neue Seidenstraße, hat der chinesische Präsident Xi Jinping im Jahr 2013 ein ehrgeiziges Infrastrukturprojekt angekündigt. Der Ausbau von Schienen- und Straßenverbindungen, von Meeresstraßen und Häfen soll der Ankurbelung des Welthandels, aber auch geopolitischen Zielen dienen. Wickelte China zuvor seinen Außenhandel primär über den Seeweg ab, so wird im Rahmen der BRI der Ausbau von Schienentrassen über Zentralasien

Richtung Europa massiv vorangetrieben. Über die verbesserte Infrastruktur und die zahlreichen chinesischen Investitionen in die Partnerländer der BRI baut das Land seine Position als führende Handelsmacht in Konkurrenz zu und im Wettbewerb mit den USA und der EU aus.

Außen- und wirtschaftspolitisch will China durch den Ausbau vielfältiger und besserer Transportwege im Rahmen der Neuen Seidenstraße die globale Nachfrage nach chinesischen Produkten steigern, sich den Zugang zu Rohstoffen sichern und nicht zuletzt auch durch den Ausbau von Handelsverbindungen über Land das Risiko möglicher Blockaden von Seewegen (zum Beispiel durch die USA) minimieren. Für eine (noch) bessere Integration Chinas in globale Wertschöpfungsketten bildet die „Neue Seidenstraße“ also die infrastrukturelle Grundlage. Entlang der verschiedenen Routen werden Produktionszentren geschaffen, über die Rohstoffe, Vorprodukte und Endprodukte schneller und verlässlicher transportiert und mit den Zielmärkten verbunden werden können. Chinesische Konzerne werden dadurch in ihrer internationalen Expansion unterstützt.

Auszug aus: Ferenschild 2021

ferketten aufgrund der Corona-Pandemie – auch für ‚westliche‘ Ohren – eine vertraute Strategie.

2.3 KONTROLLE UND VEREINHEITLICHUNG

Bevor Kapitel 3 auf die Bedeutung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten in Deutschland und China eingeht, ist es sinnvoll, einen Blick auf die schwindenden Handlungsspielräume für zivilgesellschaftliche Akteur*innen seit Amtsantritt von Xi Jinping im Jahr 2012 zu werfen. Um den Bruch nachzuvollziehen, den diese letzte Dekade für Beschäftigte und ihre Interessenvertretungen in der Zivilgesellschaft bedeutete, sei zunächst auf wichtige Regulierungen aus den Jahrzehnten zuvor hingewiesen. Denn die 1990er und 2000er Jahre waren von der Verabschiedung verschiedener

größerer Gesetze zugunsten von Beschäftigten geprägt. Zu diesen zählen das Gewerkschaftsgesetz, das Arbeitsgesetz, das Arbeitsvertragsgesetz sowie das Gesetz zur Schlichtung von Arbeitskonflikten.

Gewerkschaftsgesetz (1992): Dieses Gesetz regelt die Gründung und Struktur von Gewerkschaftsorganisationen, legt ihre Rechte und Pflichten fest und festigt die dominante Rolle des Gesamtchinesischen Gewerkschaftsbundes (ACFTU – All China Confederation of Trade Unions). Aufgaben der Gewerkschaften sind laut Gesetz insbesondere eine stärkere Beteiligung des Personals und der Arbeitnehmer*innen an den Angelegenheiten des Staates und der Verwaltung sowie die Verbesserung der Arbeitsproduktivität. Vom Internationalen Gewerkschaftsbund wird der ACFTU aufgrund der Partei- und Staatsnähe nicht als freier Gewerkschaftsbund eingeordnet (ICFTU 2002). Die monopolartige Stellung des ACFTU in

China hat zur Folge, dass Beschäftigte sich nicht in Gewerkschaften ihrer Wahl zusammenschließen dürfen. Trotz dieser Einschränkung kennt das chinesische Unternehmensrecht (company law, 2024 aktualisiert) gewählte Arbeiter*innenvertretungen auf Betriebsebene. Bis vor kurzem waren diese lediglich in staatseigenen Unternehmen verpflichtend, seit 01.07.2024 gilt diese Regelung für alle Unternehmen mit mehr als 300 Beschäftigten (Li 2024).

Arbeitsgesetz (1995): Das Arbeitsgesetz regelte erstmals gesetzlich die grundlegenden Rechte der Beschäftigten (Anspruch auf den vollen Lohn und pünktliche Zahlung, Entgelt für Überstunden, bezahlter Urlaub und anderes mehr) (CLB 2023). Vor dem Hintergrund der seit den 1980er Jahren entstehenden privaten Unternehmen und der relativen Rechtlosigkeit einer wachsenden Zahl an Arbeitsmigrant*innen, die aus den inneren Regionen Chinas in die Exportzonen der Küstenprovinzen zogen, war dieses Gesetz ein wichtiger Meilenstein für den Beschäftigtenschutz – auch wenn zahlreiche Verstöße gegen das Gesetz dokumentiert sind (s. Sektorbeispiele in Kap. 3).

Arbeitsvertragsgesetz (2008): Das Arbeitsvertragsgesetz formuliert den Anspruch aller Beschäftigten auf einen Arbeitsvertrag bei Anstellung sowie auf eine Abfindung bei Entlassung. Die Höhe hängt von der Dauer der Beschäftigung ab. Eine Erweiterung im Jahr 2013 schloss Gesetzeslücken in Bezug auf Beschäftigte, die über Agenturen angestellt wurden. Es gehört laut China Labour Bulletin allerdings (genauso wie das Sozialversicherungsgesetz von 2011) zu den Gesetzen, die sehr häufig von Arbeitgeber*innen umgangen werden (CLB 2023).

Gesetz zur Schlichtung von Arbeitskonflikten (2008): Dieses Gesetz über die Schlichtung und Schiedsgerichtsbarkeit bei Arbeitskonflikten sieht vor, dass der Konflikt zunächst vor einen Schlichtungsausschuss kommt und erst dann in weiteren Instanzen verhandelt wird. Laut offiziellen Statistiken ist die Anzahl der Arbeitsdispute, die der Schlichtungsausschuss 'erfolgreich' abgeschlossen hat, von ca. 80.000 Fällen im Jahr 2014 auf mehr als 1,2 Mio. Fälle im Jahr 2021 stark gestiegen (CLB 2023). Beeindruckend ist, dass die Nutzung des Schlichtungsausschusses auch in Zeiten enger werdender Spielräume durch das Anti-Spionage-Gesetz (2014) oder das NGO-Gesetz (2017) gewachsen ist. Die Mehrheit der Konflikte, die vom Schlichtungsausschuss behandelt wurden, beziehen sich auf die Entlohnung, Auszahlungen von Sozialversicherungen und Arbeitsverträge. Die Mehrheit der Fälle beendete der Schlichtungsausschuss im Jahr 2021 durch Mediation (60 %),



Produktionsbetrieb im chinesischen Fujian

in nur 27 % der Fälle bekamen die Arbeiter*innen Recht. Diese ungleiche Verteilung kann bedeuten, dass die Arbeitnehmer*innen auf Rechtsansprüche verzichtet und einem Kompromiss zugestimmt haben.

Aus dieser knappen Gesetzesauswahl wird deutlich, dass die Weltmarktintegration Chinas nicht nur mit dem Abbau der Rundumversorgung in der sozialistischen Planwirtschaft einherging (Wemheuer 2023). Es gab auch positive Ansätze einer Regulierung der Arbeitswelt zugunsten der Industriearbeiter*innen, bestehend überwiegend aus Arbeitsmigrant*innen aus den inneren Provinzen. Dies trug dazu bei, dass sich in den letzten Jahrzehnten viele Millionen Chines*innen aus der Armut befreien konnten, auch wenn die Gesetze Arbeitsrechtsverletzungen und Ausbeutungssituationen nicht beendeten. Denn die Umsetzung vieler Gesetze, vor allem des Arbeitsvertragsgesetzes, bleibt bis heute schwach und lückenhaft (CLB 2023; Fuchs 2023).

Gute Gesetze, schwache Umsetzung – damit kämpfen Beschäftigte nicht nur in China. In China kommen aber seit einigen Jahren politische Leitlinien und Gesetze hinzu, die die Handlungsfreiheit der Beschäftigten sowie von Arbeitsaktivist*innen, die die Beschäftigten bei der Wahrnehmung ihrer Interessen unterstützen, stark einschränken. Zu diesen zählen das NGO-Gesetz, das Anti-Sanktionsgesetz sowie das Anti-Spionage-Gesetz.

NGO-Gesetz (2017): Das am 1. Januar 2017 in Kraft getretene Gesetz zielt darauf ab, die Tätigkeiten von ausländischen NGOs zu regulieren und die nationale Sicherheit zu schützen. Ausländische NGOs müssen sich bei den chinesischen Behörden registrieren, eng mit chinesischen Partnerorganisationen zusammenarbeiten und regelmäßige Berichte über ihre Tätigkeiten einreichen. Das Gesetz

gibt den chinesischen Behörden weitreichende Befugnisse zur Überwachung und Kontrolle der Aktivitäten ausländischer NGOs, einschließlich der Möglichkeit, deren Büros zu durchsuchen und Dokumente zu beschlagnahmen. Verstöße gegen das Gesetz können zu Geldstrafen, zur Ausweisung der Organisation oder zur strafrechtlichen Verfolgung ihrer Mitarbeitenden führen (The China NGO Project 2016+2022).

Anti-Sanktionsgesetz (2021): Das Anti-Sanktionsgesetz soll Chinas Schutz vor ausländischen Gesetzen und Sanktionen stärken. Es geht aber weit über eine bloße Reaktion hinaus. Das Gesetz bildet den rechtlichen Rahmen für Maßnahmen gegen Staaten, Personen und Einrichtungen, die sich an Sanktionen gegen Chinas nationales Interesse beteiligen. Es ermöglicht, gelisteten Personen die Einreise nach China zu verweigern, ihre Vermögenswerte einzufrieren und die Zusammenarbeit mit ihnen zu verbieten. Das Gesetz fordert

chinesische Staatsangehörige und Organisationen auf, nicht nur Gegenmaßnahmen zu ergreifen, sondern auch Sanktionen unterstützende Personen und Organisationen zu verklagen und Schadenersatz zu verlangen. Nach Einschätzung von Drinhausen / Legarda (2021) ist das Gesetz vage formuliert und verursacht gerade dadurch Risiken für politische Repräsentant*innen, Unternehmen, Nicht-Regierungsorganisationen, Forschungseinrichtungen und Wissenschaftler*innen (German Chamber of Commerce in China 2021; Drinhausen / Legarda 2021).

Anti-Spionage Gesetz (2023): Das Anti-Spionagegesetz, ursprünglich aus dem Jahr 2014 und im Jahr 2023 erweitert bzw. verschärft, zielt vordergründig darauf ab, die nationale Sicherheit Chinas gegen Spionageaktivitäten zu schützen. Es ermächtigt staatliche Stellen, umfassende Ermittlungen und Gegenmaßnahmen gegen Einzelpersonen und Organisationen, die verdächtig

Siehe
Kap.3



Kampf um Freiheit in Hong Kong (2020)

Fotos: Fritz Hofmann / SÜDWIND; Etan Liam; Copyright: CC BY-ND 2.0

werden, an Spionage beteiligt zu sein, zu ergreifen. Dazu gehören Überwachungsmaßnahmen, Durchsuchungen und Beschlagnahmen sowie die Befugnis, elektronische Kommunikation zu überwachen. Das Gesetz verpflichtet Bürger*innen und Organisationen bei der Bekämpfung von Spionage zur Zusammenarbeit mit den Behörden und droht denjenigen mit Strafen, die dies verweigern. Laut Einschätzung des GMP-Navigators (GMP = Good Manufacturing Practices) kann die Umsetzung des Gesetzes ein erhöhtes Risiko für Auditor*innen und Inspektor*innen beinhalten, die chinesische Betriebe nach Standards und Richtlinien überprüfen, die in China zwar nicht illegal sein müssen, aber häufig auch nicht in chinesischer Gesetzgebung verankert sind (GMP-Navigator 2023).

Während also die chinesische Führung in den 1990er und 2000er Jahren einen rechtlichen Rahmen zum Schutz der Beschäftigten aufgebaut hat, liegt seit den 2010er Jahren der Schwerpunkt auf einer rechtlichen Rahmensetzung, die Aktivitäten aus dem In- und Ausland zur Umsetzung von Arbeitsrechten stark einschränkt. Im Unterschied zu den Arbeitsgesetzen der 1990er und 2000er Jahre werden die neueren Gesetze rigoros umgesetzt. Der Staat hat damit die Kontrolle über den zivilgesellschaftlichen Freiraum zurückgewonnen, den sich die Arbeitsrechtsorganisationen zuvor sukzessive geschaffen hatten.

Viele Unterstützungsmaßnahmen für Beschäftigte – vor allem solche, die auf die kollektive Wahrnehmung von Arbeitsrechten abzielen – werden mit Strafmaßnahmen geahndet, wie das Beispiel des Aktivisten Zeng Feiyang zu Beginn des Kapitels zeigte. Das Risiko staatlicher Repressionen für Beschäftigte und ihre Unterstützer*innen ist also so hoch wie lange nicht (Fuchs 2023). Auch die Aktivitäten ausländischer NGOs, die mit chinesischen Arbeitsrechtsorganisationen kooperierten und sie teilweise finanziell unterstützten, mussten im Zuge der veränderten Rechtslage zum größten Teil eingestellt werden. Die Kooperationen, die es noch gibt, finden laut der SÜDWIND-Gesprächspartner*innen unter hohen Vorsichtsmaßnahmen und nicht-öffentlich statt. Dabei steht das Interesse im Vordergrund, chinesische Kooperationspartner*innen nicht zu gefährden.

2.4 DE-RISKING ODER DE-COUPLING? REAKTIONEN AUF DIE ENTWICKLUNG IN CHINA

Der Aufstieg Chinas und die prekärer werdende Menschenrechtslage haben bei den USA einerseits

und der EU/Deutschland andererseits zu unterschiedlichen Reaktionen geführt. Die USA wollen den Aufstieg Chinas zur „Großmacht mit globalen Ambitionen“ (Wemheuer/Fuchs 2023: 12) eindämmen, haben in den letzten Jahren die wissenschaftliche Kooperation drastisch reduziert (Zweig 2023) und wollen industrielle Fertigung in die USA zurückholen (was auch Auswirkungen auf Europa hätte). Parallel reagierten sie bereits vor einigen Jahren mit Importverboten auf die Unterdrückung und Zwangsarbeit der Uigur*innen – und damit deutlich früher und schärfer als die EU.

Währenddessen sieht die EU China „als Kooperations- und Verhandlungspartner, als wirtschaftlicher Konkurrent und als systemischer Rivale“ (European Commission o.J.). Daraus folgend setzt die EU auf eine (ökonomische wie sicherheitspolitische) De-Risking-Strategie zur Steigerung der eigenen Resilienz und unterhält zugleich weiterhin High-Level-Dialoge mit China, da es gemeinsame globale Herausforderungen zu bewältigen gebe, u.a. in den Bereichen Klima und Menschenrechte. Der Ansatz klingt also deutlich kooperativer als der der USA und lässt sich als Strategie des Risikomanagements bzw. der Risikominimierung bezeichnen (Andersson / Lindberg 2024).

DEUTSCHE CHINA-STRATEGIE

In dieselbe Richtung geht auch die China-Strategie der deutschen Bundesregierung aus dem Jahr 2023. Der Bundesregierung ist bewusst, dass China seine politischen Ziele zunehmend durch die Schaffung wirtschaftlicher Abhängigkeiten erreichen will. Deshalb sieht sie De-Risking und Diversifizierung von Lieferketten als geboten an. Die Bundesregierung will die Wirtschaftsbeziehungen so diversifizieren, dass Deutschland einerseits an der Entwicklung Chinas weiter teilhaben und andererseits Abhängigkeiten in kritischen Bereichen reduzieren kann. China wird als „unverzichtbarer Partner bei globalen Herausforderungen“ sowie als „Partner, Wettbewerber und systemischer Rivale“ eingeordnet (Auswärtiges Amt 2023). Die sinkende ökonomische Abhängigkeit Chinas von Europa wird ebenso angemerkt wie die wachsende Abhängigkeit Deutschlands von China. Die daraus wachsenden Risiken für Deutschland sollen gemindert, aber kein De-Coupling betrieben werden.

Die Bundesregierung geht in ihrer China-Strategie auf die Rückschritte der letzten Jahre für freie Meinungsäußerung und Berichterstattung in China sowie die Behinderung im Kontakt zu chinesischen Akteur*innen (Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Medien, Regierungsstellen) ein. Sie betont demgegenüber, dass sie den Austausch zwischen den Zivilgesellschaften auf beiden Seiten weiterhin für wichtig und für das „Fundament der bilateralen Beziehungen“ (a.a.O.: 11) hält. Grundlage der deutschen Politik seien außerdem die univer-



Der Präsident des EU-Parlaments, Martin Schulz, und Xi Jinping, Präsident der Volksrepublik China, im Europäischen Parlament in Brüssel (2014)

sellen, nicht relativierbaren Menschenrechte. Die China-Strategie reicht aber nicht so weit, dass sie explizit auf die kaum noch möglichen zivilgesellschaftlichen Kooperationen im Bereich Arbeitsrechte eingeht.

Die Bundesregierung betont, dass sie ihre Augen nicht vor den Menschenrechtsverletzungen in China verschließe, sie setzt aber weiter auf Zusammenarbeit, weil „keines der globalen Probleme ohne China gelöst werden kann“ (a.a.O.: 20). Deshalb will sie die nationalen Dialogformate fortführen, zu denen die Dialoge zu Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten, Zukunft der Arbeit und seit 2023 auch zu Klima und Transformation gehören. In diesem Kontext will die Bundesregierung auch das Gespräch mit der chinesischen Regierung suchen, um dort ein besseres Verständnis für die Anliegen des LkSG zu schaffen (s. Kap. 3.1.1).

DE-RISKING ALS STRATEGIE DES ‚WEITER SO‘

Die EU und auch Deutschland setzen also auf De-Risking statt De-Coupling. Während in vielen EU-Ländern diese Unterscheidung oder sogar das ganze Thema keine große Rolle spielen (Andersson/Lindberg 2024), wird es in Deutschland breit diskutiert und scheint vor allem einen Effekt zu haben: Der Druck auf deutsche Unternehmen sich im Kontext geopolitischer und sicherheitspolitischer Risiken aus China zurückzuziehen,

hat abgenommen (Bartsch/Wesseling 2024). Mit Maßnahmen der Risikominimierung lassen sich weiter Geschäfte in China machen. Darauf verweisen auch die Gespräche, die SÜDWIND mit Wirtschaftsakteur*innen führte: ‚In China für China‘ zu produzieren ist aus Wirtschaftssicht eine solche risikominimierende Maßnahme. Geschäfte in China können weiterhin getätigt werden, globale Lieferketten hingegen werden diversifiziert und das ‚Risiko China‘ damit reduziert. Wenn dieses Verständnis von De-Risking mit der Auffassung einhergeht, dass der Produktionsteil ‚in China für China‘ von menschenrechtlicher Unternehmensverantwortung ausgenommen bleibt, dann könnte das die Umsetzung von Menschenrechten oder die Reduzierung menschenrechtlicher Risiken in den Produktionsketten der Unternehmen konterkarieren. Die Bundesregierung sollte deshalb ihren Worten in der China-Strategie Taten folgen lassen und klarstellen, dass es kein ‚Weiter so‘ wie bisher geben kann, sondern die Anforderungen des LkSG zur Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten auch im Geschäft deutscher Unternehmen ‚in China für China‘ gelten.

Siehe
Kap.3.1.1

3. MENSCHENRECHTE, NACHHALTIGE WERTSCHÖPFUNGSKETTEN UND CHINA

Während das vorhergehende Kapitel einen etwas breiteren Blick auf die Veränderungen in China in der letzten Dekade warf, konzentriert sich dieses Kapitel auf den Aspekt der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten und auf arbeitsbezogene Menschenrechte in China. Für die Entwicklung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten sind die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGP), das deutsche und das europäische Lieferkettengesetz sowie die EU-Verordnung gegen Produkte aus Zwangsarbeit wichtige Meilensteine (s. Kap. 3.1.1).

Doch auch in China finden menschenrechtliche Sorgfaltspflichten (zumindest theoretisch) Anknüpfungspunkte. Relevante arbeitsbezogene Menschenrechte sind im chinesischen Arbeitsrecht verankert, betriebliche Arbeiter*innenvertretungen können Gesprächspart-

ner*innen bei der Umsetzung sein (s. Kap. 2.3). Zentrale internationale Arbeitsrechte haben in China allein durch die Mitgliedschaft in der Internationalen Arbeitsorganisation Geltung, aber auch durch die Ratifikation von sieben der zehn Kernarbeitsnormen (s. Kap. 3.1.2). Es liegt nahe, dass die Etablierung einer Autokratie in China mit umfassenden Überwachungskompetenzen zur Kontrolle der eigenen Bevölkerung in Konflikt mit den Anforderungen eines Sorgfaltspflichtenprozesses geraten kann. Die daraus (eventuell) folgende Schlussfolgerung, die Produktion müsse zur Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten aus China abgezogen werden, erfordert aber eine sorgfältige Prüfung und fällt vielleicht auch nicht für alle Wirtschaftsbereiche und Handlungsebenen gleich aus. Ein Blick auf exemplarische Wirtschafts-

Siehe
Kap.3.1.2

Siehe
Kap.3.1.1



Fabrikhalle in Fujian

sektoren zeigt deshalb abschließend die Schwierigkeiten und offenen Fragen auf, die sich für die Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten aus der Kooperation mit chinesischen Akteur*innen ergeben (s. Kap. 3.2).

3.1 RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE NACHHALTIGE GESTALTUNG VON LIEFERKETTEN

Es ist erstaunlich, dass in den politischen Diskussionen zu und über China zwar immer wieder der Hinweis auf die prekäre Lage der Menschenrechte benutzt wird, um De-Risking oder De-Coupling-Argumente zu unterstützen, dieser Verweis aber meist recht oberflächlich bleibt. Systematische Verletzungen von Menschenrechten in China werden hingegen nur selten angesprochen, wenn es darum geht, menschenrechtliche Sorgfaltspflichten auf ihre Umsetzbarkeit hin zu überprüfen. Dieses Kapitel konzentriert sich deshalb auf Grenzen und Herausforderungen in der Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen bei ihren Tochterunternehmen bzw. Zulieferbetrieben in China. Dafür blickt es zunächst auf die Entwicklung des Diskurses zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten auf globaler und europäischer Ebene (s. Kap. 3.1.1), um anschließend auf arbeitsbezogene Menschenrechte in China und ihre Rolle in der chinesischen Entwicklungsstrategie einzugehen (s. Kap. 3.1.2).

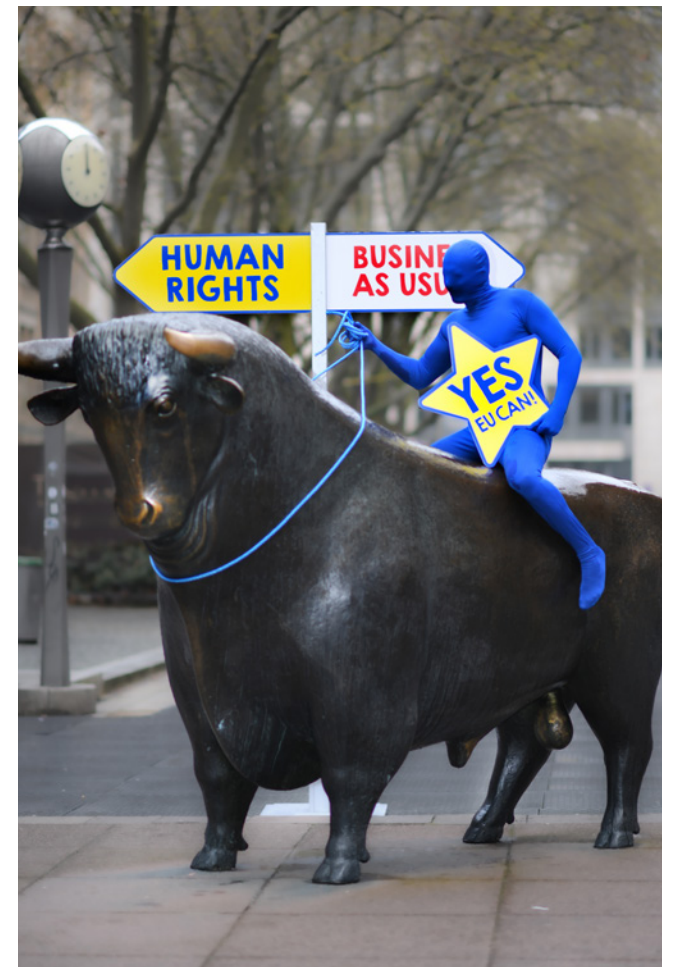
Siehe
Kap.3.1.1

Siehe
Kap.3.1.2

3.1.1 SCHUTZ, ACHTUNG UND ABHILFE. DIE ENTWICKLUNG MENSCHENRECHTLICHER SORGFALTPFLICHTEN

Im Jahr 2011 verabschiedete der UN-Menschenrechtsrat die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (DGCN 2014). Diese Prinzipien bilden den global anerkannten Rahmen zur Verhütung und Behebung von Menschenrechtsverletzungen, die im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Tätigkeiten entstehen. Die insgesamt 31 Prinzipien benennen sowohl die staatlichen als auch die privatwirtschaftlichen Aufgaben bei der Bearbeitung von Menschenrechtsverletzungen und formulieren als grundlegende Säulen

- (1) die staatliche Rechtspflicht zum Schutz der Menschenrechte;
- (2) die Verantwortung der Unternehmen, Menschenrechte zu respektieren und
- (3) die Pflicht von Staaten und Unternehmen, Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen Zugang zu Abhilfemaßnahmen und Wiedergutmachung zu schaffen.



Die Initiative Lieferkettengesetz setzt sich für die europäische CSDDD ein.

Grundlage der Leitprinzipien und damit auch der Verantwortung der Wirtschaftsunternehmen sind „die international anerkannten Menschenrechte, worunter mindestens die Menschenrechte, die in der Internationalen Menschenrechtscharta ausgedrückt sind, sowie die in der Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit genannten zu verstehen sind.“ (DGCN 2014: 15). Letztere, auch Kernarbeitsnormen genannt, umfassen

- das Recht auf Vereinigungsfreiheit (ILO-Übereinkommen Nr. 87) und auf Kollektivverhandlungen (Nr. 98),
- das Verbot von Zwangsarbeit (Nr. 29 und Nr. 105), Kinderarbeit (Nr. 138 und Nr. 182) und Diskriminierung (Nr. 100 und Nr. 111)
- sowie die Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten (Nr. 155 und Nr. 187).

Die UN-Leitprinzipien gaben all denen Auftrieb, die Maßnahmen im Rahmen freiwilliger sozialer Unternehmensverantwortung für ungenügend hielten und verbindliche Regulierungen einforderten. So wurde in Deutschland im Rahmen eines breiten zivilgesellschaftlichen Bünd-



Szene in der Stadt Kashgar in Xinjiang / China

nisses im Jahr 2019 die auch von SÜDWIND mitgetragene Initiative Lieferkettengesetz gegründet, die dazu beitrug, dem im Jahr 2021 vom Bundestag verabschiedeten LkSG den Weg zu ebnen.

DAS DEUTSCHE LIEFERKETTENGESETZ

Das LkSG ist ein entscheidender Schritt weg von freiwilliger sozialer Unternehmensverantwortung hin zu „verbindlichen menschenrechtlichen und umweltbezogenen Vorgaben für Unternehmen“ (ILG 2021: 3). Das Gesetz ist allerdings nur auf Unternehmen mit 3.000 Mitarbeitenden (ab 2023) bzw. 1.000 Mitarbeitenden (ab 2024) mit Niederlassungen in Deutschland anwendbar. Indirekt werden aber auch kleinere Unternehmen erreicht, denn die größeren Unternehmen sind verpflichtet, in ihren Wertschöpfungsketten menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten zu beachten (§3). Dafür müssen sie ein wirksames Risikomanagement einrichten (§4), das regelmäßig den eigenen Geschäftsbereich und unmittelbare Zulieferbetriebe abdeckt, sowie anlassbezogen auch mittelbare Zulieferer. Berichtspflichtige Unternehmen verlangen deshalb auch von ihren kleineren Zulieferbetrieben die Einhaltung von Menschenrechten. Auf diese Weise werden kleinere (Zuliefer-) Unternehmen in Deutsch-

land und im Ausland vom Risikomanagement und von Vorbeuge- sowie Abhilfemaßnahmen ebenfalls umfasst. Das Risikomanagement soll dazu führen, menschenrechtliche und umweltbezogene Risiken in den Lieferketten „zu erkennen und Verletzungen vorzubeugen, zu beenden oder zu minimieren“ (a.a.O.: 4).

DAS EUROPÄISCHE LIEFERKETTENGESETZ

Der Paradigmenwechsel von freiwilliger sozialer Unternehmensverantwortung hin zu gesetzlicher Regulierung für menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten von Unternehmen begann in Europa auf nationaler Ebene, u.a. mit dem deutschen Lieferkettengesetz. Er wurde von der Europäischen Union mit der Annahme der Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD oder EU-Lieferkettengesetz) im Jahr 2024 auch auf europäischer Ebene eingeleitet (ILG 2024).

Die CSDDD

- (1) verpflichtet Unternehmen künftig, ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten wahrzunehmen, d.h. negative menschenrechtliche Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit zu

analysieren, vermeiden, beenden und ggf. Wiedergutmachung zu leisten.

- (2) macht Unternehmen haftbar für Schäden, die durch Verstoß gegen die Sorgfaltspflichten entstanden sind und
- (3) verpflichtet Unternehmen zur Aufstellung und Umsetzung von Klimaplänen.

Die CSDDD geht in mehreren Punkten über das deutsche LkSG hinaus, u.a. mit der Forderung nach einer Risikoanalyse, die auch den Anfang der Lieferketten systematisch (und nicht nur anlassbezogen) einbezieht, oder dem Einbezug einer Haftungsregel. Sie erfasst zu Beginn, ab 2027, jedoch nur Unternehmen mit mehr als 5.000 Beschäftigten und einem Jahresumsatz höher als 1,5 Mrd. Euro. Diese Schwelle soll bis 2029 auf Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten und einem Jahresumsatz von mehr als 450 Mio. Euro gesenkt werden.

DIE ZWANGSARBEITSVERORDNUNG

Neben dem europäischen Lieferkettengesetz nahm die EU im Frühjahr 2024 auch die Verordnung gegen Produkte aus Zwangsarbeit an. Diese verbietet den Handel mit Produkten, ob in der EU hergestellt oder importiert, die mit Zwangsarbeit hergestellt wurden. Bestätigt sich ein Verdacht, so wird das Produkt aus dem Markt genommen und erst wieder zugelassen, wenn das Risiko ausgeschlossen werden kann. Besondere Aufmerksamkeit liegt dabei auf Produkten, bei denen das Risiko staatlich angeordneter Zwangsarbeit besteht (European Parliament 2024). Es gibt Kritikpunkte an der Verordnung, die bereits im Erarbeitungsprozess u.a. vom Deutschen Institut für Menschenrechte eingebracht wurden und beispielsweise Aspekte der Einbeziehung von Rechteinhabenden oder der wirksamen Umsetzung betreffen (DIMR 2022). Doch zeigt diese Verordnung insgesamt, dass die EU der Bekämpfung von Zwangsarbeit im Rahmen menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten (mittlerweile) einen hohen Stellenwert einräumt. Diese Verordnung richtet sich zwar nicht speziell gegen Importe aus China, aber sie betrifft wegen des Risikos staatlich angeordneter Zwangsarbeit von ethnischen Minderheiten auch Produkte aus China (s. Kap. 3.2.2).

BETEILIGUNG VON RECHTEINHABENDEN

Das deutsche und das europäische Lieferkettengesetz enthalten als zentrales Element die Einbeziehung von Stakeholdergruppen wie den Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen (z.B. über einfach zugängliche Beschwerdesysteme), Nicht-Regierungs-Organisationen und Gewerkschaften. Diese Stakeholdergruppen sollen ihre Perspektiven in den Sorgfaltspflichtenprozess der Unternehmen einbringen. Setzten Unternehmen

bisher häufig auf die Beauftragung von Consultings, Zertifizierungsunternehmen und Nachhaltigkeitsstandards zum Nachweis ihrer Bemühungen, reicht dies nun nicht mehr aus. Sie müssen sich jetzt neue Wege bzw. zusätzliche Maßnahmen zur Einbeziehung von Rechteinhabenden und / oder deren Vertreter*innen überlegen.

Die für die Risikoanalyse notwendige Stakeholder-Beteiligung ist der Punkt, an dem die Umsetzung der Anforderungen von LkSG und CSDDD bei chinesischen Zulieferbetrieben schwierig bis unmöglich wird. Für eine sinnvolle Stakeholder-Beteiligung sind anonyme Beschwerdesysteme, freie Meinungsäußerung und Whistle-Blower-Schutz elementar. Diese sind in China jedoch nicht garantiert.

AUSBLICK

Ob die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland und Europa mehr werden als bloße Übungen in Berichterstattung wird auch davon abhängen, wieviel Energie in Umsetzung und Kontrolle der neuen Gesetze fließt. Blickt man auf die Schwerpunkte der deutschen Wirtschaftspolitik, wie sie auf der Website des Bundeswirtschaftsministeriums beschrieben werden, kommen da Zweifel auf (BMWK 2024). Ohne Verzahnung des LkSG, das maßgeblich vom BMZ und BMAS vorangetrieben wurde, mit den Leitlinien der deutschen Wirtschaftspolitik wird eine wirksame Umsetzung des LkSG schwierig werden. Und auf europäischer Ebene bleibt abzuwarten, welche Rolle die CSDDD und die Verordnung gegen Produkte aus Zwangsarbeit im Verhältnis zur neuen EU-Strategie 2024-2029, die Ende Juni 2024 vom EU-Rat angenommen wurde, haben werden (European Council 2024).

3.1.2 EIN NEUER ANFANG FÜR MENSCHENRECHTE IN CHINA?

Auch China knüpft an die UN-Leitprinzipien an, u.a. im jüngsten Aktionsplan für Menschenrechte. Dieser proklamiert für den Zeitraum 2021 – 2025 einen neuen „Anfang für Menschenrechte in China“ (The State Council Information Office of the People's Republic of China 2021: o.p.) und nimmt explizit Bezug auf die UN-Leitprinzipien. Der Aktionsplan will verantwortungsvolles Geschäftsgebaren in globalen Lieferketten fördern und „chinesische Unternehmen ermutigen, die Menschenrechte mit der gebotenen Sorgfalt zu prüfen und ihre soziale Verantwortung für die Achtung und Förderung der Menschenrechte wahrzunehmen.“ (ebd.). Außerdem erklärt die chinesische Regierung in dem Aktionsplan, sich an den Verhandlungen über das UN-Abkommen über Wirtschaft und Menschenrechte (UN-Treaty) zu beteiligen und eine konstruktive Rolle dabei spielen zu wollen.

Ändern in: Flickr / Michael Wong



Xi Jinping zu Besuch bei den Vereinten Nationen in Genf (2017)

CHINAS VERSTÄNDNIS VON MENSCHENRECHTEN

Die Republik China (1912-1949), Vorläuferin der heutigen Volksrepublik China (seit 1949), gehört zu den Gründungsmitgliedern der Vereinten Nationen. Sie nahm eine aktive Rolle bei der Formulierung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (UDHR – Universal Declaration of Human Rights) im Jahr 1948 ein (AI / Urgewald o.J.). Rechtlich verbindlich wurden die Menschenrechte in zwei UN-Instrumenten kodifiziert, dem im Jahr 1976 in Kraft getretenen und von China 1998 zwar gezeichnetem, aber bis heute nicht ratifizierten Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und dem ebenfalls im Jahr 1976 in Kraft getretenen und von China im Jahr 2001 ratifizierten Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (OHCHR 2024).³

Außerdem ist China seit 1919 Mitglied der ILO und hat von den bereits weiter oben genannten zehn Kernarbeitsnormen sieben ratifiziert:

- ▶ beide Übereinkommen gegen Diskriminierung (Nr. 100 und Nr. 111), in Kraft seit 1990 bzw. 2006;
- ▶ beide Übereinkommen gegen Kinderarbeit (Nr. 138 und Nr. 182), in Kraft seit 1999 bzw. 2002;
- ▶ ein Übereinkommen zu Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (Nr. 155), in Kraft seit 2007;
- ▶ beide Übereinkommen gegen Zwangsarbeit (Nr. 29 und Nr. 105), in Kraft seit 2022.

China hat hingegen nicht die Übereinkommen zum Recht auf Vereinigungsfreiheit (Nr. 87) und auf Kollektivverhandlungen (Nr. 98) ratifiziert, ebenso wenig wie das Übereinkommen über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz (Nr. 187). Alle drei sind ebenfalls Teil der Kernarbeitsnormen (ILO NORMLEX 2024). Dass China vor allem die Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 zu Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen nicht ratifiziert hat, ist ein Hinweis darauf, dass es für die chinesische Führung kein kollektives Handeln außerhalb der Partei geben darf.

Außerdem hat die chinesische Regierung trotz der (eingeschränkten) Beteiligung an der Entwicklung des internationalen Menschenrechtssystems in den letzten Dekaden immer wieder deutlich gemacht, dass aus chinesischer Sicht Souveränität und Nicht-Einmischung über den universellen Menschenrechten stehen (Oud 2024). Diese Perspektive wurde bereits im ‚Weißpapier zu Menschenrechten‘ von 1991 deutlich, veröffentlicht nur kurz nach Verhängung westlicher Sanktionen aufgrund des Tian’anmen-Massakers. Das Weißbuch pocht auf die gegenseitige Achtung der Souveränität, aus der das Prinzip der Nicht-Einmischung folgt. Und es bezeichnet das Recht auf Existenzsicherung als vorrangiges Menschenrecht (Information Office of the State Council of the People’s Republic of China 1991). Die Betonung eines Rechts auf Existenzsicherung ist aus der Perspektive von Ländern des Globalen Südens nachvollziehbar, deren Bevölkerungen durch Impe-

rialismus und Kolonialismus ausgebeutet wurden und in Armut leb(t)en.

Noch deutlicher wird das sog. „Dokument Nr. 9“ aus dem Jahr 2012 (China File 2013), einem internen Kommuniqué der Kommunistischen Partei Chinas, das im April 2013 bekannt wurde und an Funktionsträger*innen in Partei und Staat auf allen Ebenen gerichtet ist. Es identifiziert sieben ‚gefährliche‘ westliche Einflüsse, die es zu bekämpfen gilt: westliche konstitutionelle Demokratie, universelle Werte, unabhängige Zivilgesellschaft, Neoliberalismus, westliches Journalismusverständnis, historischer Nihilismus und Zweifel an Reform und Öffnung. Das Dokument fordert Parteimitglieder und Behörden auf, diese Gefahren zu bekämpfen, Medien streng zu kontrollieren und ‚falsche Ideen‘ zu verhindern, um die ideologische Einheit und Kontrolle der Partei zu stärken und ihre Stabilität zu sichern (ebd.). Das Dokument macht deutlich, dass es in diesen Konzepten und der Rede von ‚universellen Werten‘ überhaupt einen Angriff auf den ‚chinesischen Traum‘ und die Herrschaft der Partei sieht.

Man sieht also: Das Verhältnis der chinesischen Führung zu den Menschenrechten ist gespalten. Konzentriert man sich auf die arbeitsbezogenen Menschenrechte, dann scheint es aber durchaus Anknüpfungspunkte für die Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten im Wirtschaftssektor zu geben. Expert*innen aus der Wissenschaft bezeichnen Diskussionen mit chinesischen Partner*innen zu Themen wie Umweltbelastung am Arbeitsplatz oder Flexibilisierung als durchaus möglich. Aber Austausch zu Kernbereichen der Menschenrechte wie Anti-Diskriminierung in Bezug auf ethnische Minderheiten (Uigur*innen) oder das Menschenrecht der Freiheit von (staatlicher) Zwangsarbeit sind tabu. Anders wird die Austauschmöglichkeit zu den Rechten auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen eingeschätzt: Da China der Auffassung ist, dass der Gesamtchinesische Gewerkschaftsdachverband (ACFTU) die kollektive Vertretung der Beschäftigten in China ist, gäbe es hier Austausch, aber keine Kritikmöglichkeiten.

DER AKTIONSPLAN FÜR MENSCHENRECHTE

In seinem jüngsten (und vierten) Aktionsplan für Menschenrechte betont China seinen Beitrag zur globalen Menschenrechtspolitik (The State Council Information Office of the People’s Republic of China 2021). Es habe das erste Jahrhundertziel, eine prosperierende Gesellschaft zu schaffen, erreicht und widme sich nun dem Aufbau einer modernen sozialistischen Gesellschaft. Dies gehe mit einem neuen Anfang für die Menschenrechte einher und folge „dem Geist der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und anderer interna-

tionaler Menschenrechtskonventionen.“ (a.a.O.: o.p.) Der Aktionsplan betont, dass ein glückliches Leben das wichtigste Menschenrecht sei. Deutlich wird, dass die chinesische Regierung eine eigene Interpretation der Menschenrechte hat, in der zwar soziale Aspekte durchaus enthalten sind (z.B. soziale Sicherheit, gesunde Umwelt, keine Armut), aber politische Freiheiten wie Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit ersetzt werden durch Sicherheit und die alles ordnende Hand des Staates bzw. der Partei. So wird zum Beispiel das „Versammeln einer Menschenmenge, um Druck auszuüben“ als „sanfte Gewalt“ eingeordnet und als „eine Form des Verbrechen“ (a.a.O.: o.p.) verboten. Daraus lässt sich folgern, dass nur das von der chinesischen Regierung als Menschenrecht anerkannt wird, was der Staat zu gewähren bereit ist, unabhängig davon, wofür Menschen sich kollektiv einsetzen oder was in internationalem Recht enthalten ist.

Wenn es dieses Verständnis von Menschenrechten ist, das China auf internationaler Ebene einbringen will, dann könnte dies zu einer massiven Aushöhlung des internationalen Menschenrechtssystems führen. Und auch für einen Sorgfaltspflichtenprozess, der auf die Beteiligung der Rechteinhabenden angewiesen ist, ist das sehr problematisch.

SELBSTAUSKÜNFT UND AUDITERGEBNISSE – MEHR FIKTION ALS REALITÄT

Um menschenrechtliche Risiken in chinesischen Betrieben festzustellen, sind europäische Auftraggeber*innen auf Selbstauskünfte der chinesischen Zulieferer*innen und / oder Sozialaudits, die auf Betriebsebene stattfinden, angewiesen. Selbstauskünfte bestehen in der Regel aus der Verantwortung eines vom beauftragenden Unternehmen vorgelegten Fragebogens. Immerhin zeigen sich chinesische Geschäftspartner*innen bereit, solche Selbstauskünfte zu geben, so die Erfahrung einiger deutscher Unternehmen, die von der Hamburger Stiftung für Wirtschaftsethik befragt wurden. Allerdings seien diese Selbstauskünfte immer „lupenrein“ (Hamburger Stiftung für Wirtschaftsethik 2024: 5), d.h. ohne jeglichen Hinweis auf menschenrechtliche Probleme, so dass das Vertrauen in den Wahrheitsgehalt dieser Selbstauskünfte auf Seiten der deutschen Unternehmen gering sei.

Die Überprüfung solcher Selbstauskünfte durch Sozialaudits, dem immer noch am häufigsten eingesetzten Instrument zur Ermittlung sozialer Risiken in Betrieben, stößt aber auch auf enge Grenzen. Angesichts der Rahmenbedingungen sei die Durchführung seriöser Audits in China nicht möglich, so ein*e Expert*in im Gespräch mit SÜDWIND, und es wäre utopisch, auf diesem Wege Transparenz herzustellen: Die Stichproben

³ Zum Vergleich: Alle Mitgliedsstaaten der EU haben beide Pakte ratifiziert (OHCHR 2024).



Der Vertreter Chinas spricht während der Tagung des UN-Menschenrechtsrates (2021).

der Firmen und der Gesprächspartner*innen in den Betrieben seien in der Regel nicht frei wählbar. Und selbst wenn bei einem Audit ein*e zufällig ausgewählte Arbeiter*in um Auskunft zu ihren Arbeitsbedingungen gebeten würde, so gäbe es keinen geschützten Raum bzw. Anonymität für diese Person, die sie vor späteren Konsequenzen potenziell kritischer Aussagen schützen würde. Die Durchführung von Audits stehe auch vor dem Problem, dass Daten erhoben und ins Ausland (zum auftraggebenden Unternehmen) transferiert werden müssen, die chinesische Regierung aber den Zugang zu Daten auch im Kontext von Audits limitiere, so eine*r der Expert*innen im Gespräch mit SÜDWIND.

Angesichts dieser Probleme bei der Umsetzung niedrigschwelliger Instrumente wie Selbstauskünften und Sozialaudits liegt es nahe, dass für die Etablierung von vertrauenswürdigen Beschwerdemechanismen, die in den Lieferketten-gesetzen ebenfalls vorgesehen sind, der politische Rahmen fehlt. Im Fall von Beschäftigten, die sich nicht unabhängig in einer Gewerkschaft ihrer Wahl organisieren dürfen, die im (Arbeits-)Alltag kontrolliert und überwacht werden, wird es schwierig bis unmöglich für Unternehmen sein, vertrauliche, abhörsichere Möglichkeiten für die Einreichung von Beschwerden zu schaffen.

AUSBLICK

Die Aussichten für die Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten in China scheinen also alles andere als rosig zu sein. Die rechtlichen

Rahmenbedingungen, die die chinesische Führung u.a. mit dem NGO-Gesetz, dem Anti-Spionagegesetz und dem Anti-Sanktionsgesetz (s. Kap. 2.3) in den letzten Jahren geschaffen hat, schränken den Handlungsspielraum zusätzlich drastisch ein. Da aber LkSG, die CSDDD und die Verordnung gegen Zwangsarbeit den Vorteil haben, keine ‚Lex China‘ zu schaffen, sondern ihre Anforderungen an alle richten, die Wirtschaftsbeziehungen mit dem europäischen Markt unterhalten, stoßen sie von chinesischer Seite längerfristig vielleicht auf weniger Abwehr. Denn anders als bei China-spezifischen Sanktionen oder dem Uyghur Forced Labour Prevention Act der USA, richten sie sich nicht explizit gegen chinesische Akteur*innen und berufen sich mit den UNGP zugleich auf Grundprinzipien, die in China anknüpfungsfähig sind.

3.2 EIN BLICK IN EXEMPLARISCHE WERTSCHÖPFUNGSKETTEN

Was bedeuten die bisherigen Ausführungen für konkrete Wertschöpfungsketten? Dazu blicken wir auf drei Fallbeispiele, die aus den Bereichen Rohstoffgewinnung, Fertigung und Transport stammen. Mit der Herstellung von Polysilizium zur Produktion von Photovoltaikmodulen (s. Kap. 3.2.1), von Textilien und Bekleidung für Endkonsument*innen (s. Kap. 3.2.2) und mit dem Transport-

sektor als Schlüsselement für die Verknüpfung von Produktionsland und Absatzmarkt (s. Kap. 3.2.3) blicken wir auf verschiedene Stufen unterschiedlicher Wertschöpfungsketten. Während das erste Beispiel aufgrund seiner Bedeutung für die Energiewende ausgewählt wurde, legt SÜDWIND auf die beiden folgenden Fallbeispiele bereits seit einigen Jahren einen Schwerpunkt.

3.2.1 POLYSILIZIUM, DIE ENERGIEWENDE UND DAS RISIKO VON ZWANGSARBEIT

Solarenergie gilt als eine Schlüsselenergie für eine klimaneutrale Wirtschafts- und Lebensweise. Eine nachhaltige Transformation der immer noch in erheblichem Ausmaß auf fossilen Energiequellen beruhenden Weltwirtschaft ist ohne Photovoltaik nicht realistisch. Um ein Solarmodul herzustellen, wird zunächst Silizium benötigt, das als Bestandteil von Sand eins der häufigsten Elemente auf unserem Planeten und in seiner reinsten Form im Quarzsand enthalten ist. In einem aufwändigen, energieintensiven und mehrstufigen Prozess werden Polysilizium und daraus die Zwischenprodukte Ingot und Wafer hergestellt, um schließlich in Solarzellen und Solarmodulen verarbeitet zu werden (Dold 2023)

Doch was aus ökologischer Sicht zu mehr Nachhaltigkeit beitragen mag, erfüllt noch lange nicht die sozialen Aspekte von Nachhaltigkeit. Ein großer Teil der Rohstoffgewinnung für die Solar-module sowie deren Verarbeitung erfolgt in der chinesischen Autonomen Uigurischen Region Xinjiang (kurz: Xinjiang). Dort wiederum besteht ein erhebliches Risiko von Zwangsarbeit.

DER WELTMARKT FÜR POLYSILIZIUM

Polysilizium ist ein zentraler Rohstoff für die Solar- und Halbleiterindustrie. Während Polysilizium, das in Solarpaneelen eingesetzt wird, vor allem aus China stammt, dominieren Deutschland, die USA und Japan den Markt für (hochwertiges) Polysilizium, das in Halbleitern verwendet wird. Von den rund 8,12 Mio. Tonnen Silizium baut China etwa 69 % ab, gefolgt von Russland, Brasilien, Norwegen und den USA mit jeweils einstelligen Prozentanteilen am Weltmarkt. Solarmodule werden fast ausschließlich in China (bis zu 90 %) und weiteren Ländern Asiens (ca. 8 %) hergestellt und nur in einem niedrigen einstelligen Prozentbereich in Europa. Europa konsumiert nicht nur Solarmodule aus China bzw. Asien, sondern importiert auch niedriger wertiges Silizium (Hooft 2023).

TABELLE 1: TOP 10 LIEFERANTEN VON POLYSILIZIUM WELTWEIT

	Name, Land	Produktionsstätten	Verarbeitungs-kapazität	Produktion Polysilizium
1	Tongwei Co., Ltd. (China)	Leshan, Sichuan Baotou, Innere Mongolei Baoshan, Yunnan	ca. 345.000 MT	96.000 MT
2	GCL Technology Holdings Ltd. (China)	Xuzhou, Jiangsu Zhundong Economic and Technological Development Zone, Xinjiang Leshan, Sichuan Baotou, Innere Mongolei	ca. 300.000 MT	90.000 MT
3	Daqo New Energy Corp. (China)	Shihezi, Xinjiang Baotou, Innere Mongolei	ca. 240.000 MT	84.000 MT
4	Xinte Energy Co., Ltd. (China)	Urumqi, Xinjiang Baotou, Innere Mongolei	200.000 MT	80.000 MT
5	Wacker Chemie AG (Deutschland/USA)	Burghausen, Bayern Nünchritz, Sachsen Charleston, Tennessee	ca. 85.000 MT	80.000 MT
6	Asia Silicon (Qinghai) Co., Ltd. (China)	Xining, Qinghai	92.000 MT	40.000 MT
7	Xinjiang East Hope New Energy Co., Ltd. (China)	Wucaiwai Industrial Park, Zhundong Economic and Technological Development Zone, Xinjiang	130.000 MT	k.A.
8	OCI Company Ltd./OCI Holdings Co., Ltd. (Süd-Korea/Malaysia)	Gunsan, Nord Jeolla (Süd-Korea) Bintulu, Sarawak (Malaysia)	41.500 MT	k.A.
9	Hemlock Semiconductor Operations LLC (USA)	Hemlock, Michigan	ca. 20.000 MT	k.A.
10	Shaanxi Non-Ferrous Tianhong REC Silicon Mat. Co., Ltd. (China)	Yulin, Shaanxi	19.300 MT	k.A.

Quelle: Eigene Darstellung nach Bernreuter Research

BU: Flickr / UN Photo / Violaine Martin



Chinas Ambitionen setzen die Solarbranche unter Druck.

WELCHE ROLLE SPIELT CHINA IN DEM SEKTOR?

Im Jahr 2013 verhängte die chinesische Regierung Einfuhrzölle auf den Import von Polysilizium und verhalf dadurch der eigenen Polysilizium-Industrie zum globalen Durchbruch. In der folgenden Dekade stiegen sieben chinesische Hersteller in die TOP 10 – Liste der globalen Polysilizium-Lieferanten auf, fünf von ihnen bilden heute zusammen mit der deutschen Wacker-Chemie die Spitze der Polysilizium-Hersteller.

Unter den TOP 10 haben vier Hersteller Werke in Xinjiang (Bernreuter Research 2023; s. Tabelle 1, Seite 21). Mehrere Gründe machen diese westchinesische Region für die Herstellung von Polysilizium interessant: der Rohstoff ist dort reichlich vorhanden und es steht billige (Kohle-) Energie für die energieintensive Produktion zur Verfügung (Copley 2020; Germanwatch 2023).

Schaut man auf den Rest der Wertschöpfungskette von Solarmodulen, dann ist die Konzentration der Produktion in China noch größer: Dort werden 95 % der Ingots, 97 % der Wafer, 79 % der Solarzellen und 71 % der Solarmodule hergestellt (vgl. Hooft 2023: 15).

MENSCHENRECHTLICHE RISIKEN

Zwangsarbeit ist das gravierendste menschenrechtliche Risiko für alle Produktionsbetriebe in Xinjiang, von der Rohstoffgewinnung bis zur industriellen Fertigung. In den letzten Jahren gab es hierzu etliche Recherchen und auch einen Bericht der UN-Menschenrechtsbeauftragten (OHCHR 2022). Die chinesische Regierung hat in Xinjiang zwar verschiedene Entwicklungsprogramme unter anderem zur Armutsbekämpfung umgesetzt und das industrielle Wachstum gefördert, um Arbeitsplätze zu schaffen. Doch sind die letzten Jahre von einer zunehmenden Repression geprägt, von der besonders die uigurische Bevölkerung betroffen ist. Kontrolle, Umerziehung, Internierung und Zwangsarbeit werden als systematisch angewandte staatliche Unterdrückungsmaßnahmen in vielen Berichten genannt. Auch Arbeitstransferprogramme, die uigurische Menschen in andere Regionen Chinas vermitteln und an denen die Menschen unter Zwang teilnehmen müssen, spielen in diesem Kontext eine Rolle (Crawford / Murphy 2023). Laut Murphy / Elimä 2021, die sich auf einen offiziellen Regierungsbericht der Volksrepublik vom November 2020 berufen, wurden über Arbeitstransferprogramme und staatlich finan-

zierte Arbeitsbeschaffungsprogramme auf Farmen und in Fabriken innerhalb der uigurischen Region rund 2,6 Mio. Menschen aus den ethnischen Minderheiten transferiert bzw. in Arbeit gebracht. Geht man davon aus, dass die Teilnahme an diesen Programmen nicht freiwillig erfolgt, dann besteht ein erhebliches Risiko von Zwangsarbeit. Damit wird dieses Risiko auch in Betriebe in anderen Regionen Chinas getragen.

Murphy / Elimä 2021 berichten auch, dass die vier Polysilizium-Hersteller Daqo, Xinte, GCL und East Hope an diesen Arbeitstransfer- und Arbeitsbeschaffungsprogrammen teilnehmen oder Rohstoffe von Firmen beziehen, die an solchen Programmen teilnehmen. Daqo kooperiert darüber hinaus mit dem Xinjiang Construction and Production Corps (XPCC), dessen Baumwollprodukte von den USA wegen des Risikos der Zwangsarbeit auf die Sanktionsliste gesetzt wurden (USCBP 2020). Laut Murphy / Elimä 2021 beliefert Daqo vier der größten Solarmodulhersteller – JinkoSolar, Trina Solar, Longi Green Energy und JA Solar – deren Produkte auch in Deutschland verbaut werden.

Da unabhängige Audits in China generell und in Xinjiang im Besonderen kaum bis gar nicht durchgeführt werden können, haben Auftraggeber nahezu keine Möglichkeit, glaubwürdige Nachweise dafür zu erbringen, dass die chinesischen Teile ihrer Lieferketten frei von Zwangsarbeit sind. Dieses Risiko haben Solarmodul-Produzenten lange Zeit ignoriert. Darin kann sich Gleichgültigkeit gegenüber den menschenrechtlichen Risiken in Xinjiang widerspiegeln – oder die Diversifizierungsstrategien der Polysilizium-Verarbeiter in Xinjiang haben gefruchtet und die Wertschöpfungskette so intransparent gemacht, dass die Photovoltaik-Anbieter in Europa sich des Risikos nicht bewusst sind. Diese ‚Unwissenheit‘ müsste aber mit den substantiierten Hinweisen aus den oben genannten Berichten beendet sein.

AUSBLICK

Das Erreichen der Pariser Klimaziele bzw. die Umsetzung der Energiewende mit dem Risiko von Zwangsarbeit bei der Polysilizium-Produktion zu bezahlen (bzw. von den Zwangsarbeiter*innen bezahlen zu lassen), ist ein sehr hoher Preis. Und



Unterkunft einer Arbeitsmigrantin in Fujian

Fotos: Flickr / Jiri Rezac / The Climate Group, Fritz Hofmann / SÜDWIND

auch die Nachhaltigkeit der Solarmodule leidet sehr, wenn die energieintensive Rohstoffproduktion mit Energie aus Kohle-Kraftwerken in China erzeugt wird. Deshalb sind neue Strategien in der Solarindustrie nötig: Solange das Risiko von Zwangsarbeit nicht ausgeschlossen werden kann, sollten Solarunternehmen den Empfehlungen der End Uyghur Forced Labour Coalition, deren Mitglied SÜDWIND ist, folgen: Die eigenen Lieferketten sollten frei von Geschäftsbeziehungen zu Unternehmen sein,

- ▶ die in Xinjiang produzieren,
- ▶ die Produkte von dort beziehen oder
- ▶ die an Arbeitsprogrammen der chinesischen Regierung teilnehmen.

Die Strategie, die die großen Modulhersteller aber wählen, sieht laut Crawford / Murphy 2023 anders aus: Sie bauen einzelne Lieferketten ohne Bezug zu Xinjiang auf und liefern diese Module in die USA, wo eine Einfuhrsperre aufgrund des Uyghur Forced Labour Prevention Acts der USA droht. Die anderen Module, die mit Bezug zu Xinjiang und damit mit dem erhöhten Risiko von Zwangsarbeit hergestellt wurden, werden in den Rest der Welt geliefert. Ob die 2024 von der EU angenommene europäische Verordnung gegen Produkte aus Zwangsarbeit wirksam wird und ‚mit Zwangsarbeit befleckte‘ Solarmodule aus dem europäischen Markt heraushalten kann, ist noch offen.

Zwei Maßnahmen wären entscheidend zur Risikominimierung:

1. Die Transparenz in der Solarbranche über die gesamte Lieferkette muss erhöht werden. Es sollte eine verpflichtende Offenlegung der wichtigsten Geschäftspartner über alle Verarbeitungsstufen hinweg geben.
2. Alternativen zu Polysilizium und Solarmodulen aus China müssen ausgebaut werden. Dies wäre nicht nur wegen des menschenrechtlichen Risikos ein wichtiger Schritt, sondern auch, um das Gelingen der Energiewende weniger abhängig von einem einzigen Lieferland zu machen.

3.2.2 TEXTILIEN UND BEKLEIDUNG AUS DER „WERKBANK DER WELT“

Der Textil- und Bekleidungssektor gehört zwar nicht zu den Wirtschaftssektoren, bei denen in Deutschland und Europa eine einseitige ökonomische Abhängigkeit von China empfunden wird. Dennoch hat China eine dominante Position auch in dieser Wertschöpfungskette und es wird kaum ein europäisches Textil- und Bekleidungsunternehmen geben, das nicht Produkte oder Vorpro-

dukte aus China in seinem Sortiment hat. Da der Sektor aufgrund zahlreicher schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen in vielen Produktionsländern auch nach Einschätzung des LkSG zu den Risikosektoren bei der Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten zählt, dient er hier als Beispiel für die verarbeitende Industrie.

DER WELTMARKT

Mit dem Ende des Welttextilabkommens vor rund 20 Jahren wurde der globale Textil- und Bekleidungshandel weitgehend liberalisiert. Dies verstärkte die bereits zuvor begonnene massive Verlagerung der Produktion nach China und in andere asiatische Länder.⁴ Die Attraktivität Chinas für internationale Auftraggeber hält besonders im Textilbereich bis heute an. Im Bekleidungsbereich ist China zwar ebenfalls nach wie vor dominierend, allerdings gewinnen andere asiatische Produktionsländer wie Bangladesch, Pakistan, Indien oder Vietnam seit Jahren an Bedeutung. Die Textil- und Bekleidungsindustrie dieser asiatischen Länder inklusive Chinas ist über den Handel mit textilen Vorprodukten und Investitionen eng miteinander verwoben und bildet das bedeutendste textile Produktionsnetzwerk der Welt. Daneben entstanden in den letzten Jahren regionale Produktionsnetzwerke in Mittelamerika, die primär den nordamerikanischen Markt beliefern, sowie in Süd-Ost-Europa und Nordafrika mit vorrangiger Ausrichtung auf den europäischen Markt.

Doch nicht nur asiatische Produzenten haben von der Liberalisierung profitiert. Vor allem die Marken- und Handelsunternehmen in den wichtigen Absatzmärkten Europa, Japan und Nordamerika sind deren Nutznießerinnen. Sie konnten in den letzten Jahren ihre Aufträge relativ frei weltweit platzieren. Durch ihre Kenntnis der Absatzmärkte und ihre Marktmacht dominieren sie die textile Wertschöpfungskette. Lange sprach man deshalb von einer „buyer-driven-chain“, einer Käufer-gesteuerten Wertschöpfungskette, in der die Marken- und Handelsunternehmen die Macht haben, Preise (und Lieferzeiten) zu diktieren, die sogar unter den Produktionskosten liegen können. Hier könnte sich also im Beschaffungsverhalten der einkaufenden Unternehmen ein „Verursachungsbeitrag“ (Schönfelder / Streibelt 2024: 102) für die unten geschilderten Arbeitsrechtsverletzungen erkennen lassen.

Mittlerweile sind in etlichen Produktionsländern große vertikal integrierte Zulieferbetriebe entstanden, die alle Verarbeitungsschritte unter einem Firmendach vereinen und zum Teil auch die Rohstoffe selbst produzieren. Die chinesische

Esquel-Group ist ein Beispiel für einen solchen integrierten Betrieb (Esquel Group 2024). Außerdem stehen Zulieferbetrieben heutzutage auch Alternativen zu den klassischen Märkten EU, USA und Japan, die im Jahr 2022 immer noch knapp 34 % aller Textilien und knapp 60 % aller Bekleidung importierten (WTO 2023, Table A22+23), zur Verfügung. Zu diesen Alternativen gehört zum Beispiel der wachsende chinesische Binnenmarkt. Dennoch besteht aufgrund der anhaltenden Bedeutung der großen Absatzmärkte in den Industrieländern die Machtasymmetrie zwischen Auftraggeber*innen und den meisten Zulieferbetrieben weiterhin.

WELCHE ROLLE SPIELT CHINA IN DEM SEKTOR?

Textilien und Bekleidung lagen 2023 an 4. Stelle der wichtigsten Exportgüter Chinas mit 8,8 % an den Gesamtausfuhren (GTAI 2024). China hat nach seinem WTO-Beitritt Anfang der 2000er Jahre besonders von der Liberalisierung im Welttextilhandel profitiert und führt seit Jahrzehnten die Liste der wichtigsten Textil- und Bekleidungsexporteure an (Ferenschild / Schniewind 2016). Knapp 44 % aller Textilexporte weltweit stammten im Jahr 2022 aus China sowie knapp 32 % aller Bekleidungsexporte (WTO 2023, Table A22+23). Für die EU ist China gefolgt von Bangladesch, der Türkei, Indien, Pakistan und Vietnam der wichtigste Importpartner bei Textilien und Bekleidung. Für Deutschland ist China ebenfalls das bedeutendste Herkunftsland von Textilien und Bekleidung, gefolgt von Bangladesch, der Türkei, Italien und Indien (Angaben für 2021; WTIS 2024a+b).

Die Vorteile Chinas liegen vor allem in einer sehr guten Infrastruktur, einer hohen Effizienz

und der Tatsache, dass alle textilen Verarbeitungsstufen von der Faserproduktion bis zur Konfektionierung im Land vorhanden sind. Trotz steigender Lohnkosten in den letzten Jahren ist die Textil- und Bekleidungsproduktion wettbewerbsfähig gegenüber konkurrierenden Ländern wie zum Beispiel Bangladesch. Dazu trägt auch die breite Basis an Industriearbeiter*innen bei, auf die Chinas Industrie im Unterschied zu anderen Ländern zurückgreifen kann: Allein in den fünf wichtigsten Industrieprovinzen Chinas arbeiten 94 Mio. Industriearbeiter*innen, in den ASEAN-Staaten zusammen 78 Millionen, in Indien 60 Millionen (Zenglein 2024).

Der Textil- und Bekleidungssektor gehört außerdem zu den Industriesektoren, deren Verlagerung in die inneren chinesischen Provinzen im Zuge der Entwicklungsstrategie der Regierung betrieben wurde. Seit etlichen Jahren ziehen die Produktionsbetriebe deshalb weiter nach Westen und – massiv gefördert von der chinesischen Regierung – auch nach Xinjiang, wo zusätzlich das chinesische Zentrum des Baumwollanbaus entstanden ist (Ferenschild / Schniewind 2016; Wulf 2021).

Dass die chinesische Führung auch an arbeitsintensiven Industriesektoren wie der Textil- und Bekleidungsindustrie festhalten will, machte Xi Jinping in einer Rede im Frühjahr 2023 deutlich, in der er die zentrale Rolle „traditioneller Industrien“ (Zenglein 2024: 15) für die nationale Wirtschaft betonte und sie als Grundlage für den Aufbau eines modernen Industriesystems bezeichnete. Es sieht also so aus, als würde China seine bedeutende Position im globalen Textil- und Bekleidungshandel erhalten wollen.



Schuhproduktion in Fujian;

⁴ Dieser Abschnitt ist ein leicht bearbeiteter und aktualisierter Auszug aus Ferenschild 2023.

Foto: Fritz Hofmann / SÜDWIND



Das Schiff Xin Ou Zhou der China Shipping Line im Hafen von Los Angeles

DER KAMPF UM DEN LOHN

Seit den 1990er Jahren sind zahlreiche Berichte über die prekären Arbeitsbedingungen in der chinesischen Textil- und Bekleidungsindustrie erschienen. Nach der Niederschlagung der Arbeitsrechtsorganisationen in China und Hong Kong ist die Berichtslage dünner geworden, weil es seitdem schwieriger ist, Beschäftigte zu ihren Arbeitsbedingungen zu befragen. Diese Befragungen waren aber eine wichtige, wenn nicht die wichtigste Informationsquelle. Neue Methoden sind also notwendig. Zu diesen gehört die Auswertung chinesischer Webseiten und Social-Media-Plattformen, die von Beschäftigten mit Anfragen, Beschwerden und Schilderungen ihres Arbeitsalltags befüllt werden. Diese Auswertungsmethode wird sowohl vom China Labour Bulletin als auch von der schwedischen Initiative Globalworks genutzt. Auf ihren Erkenntnissen beruhen die folgenden Ausführungen zu den menschenrechtlichen Risiken im chinesischen Textil- und Bekleidungssektor (Rosenzweig 2024; Globalworks Lund AB 2021).

Globalworks identifiziert auf der Grundlage von Anwaltsforen, staatlichen Beschwerdekanälen und Social-Media-Verläufen unter anderem folgende Risiken im Textil- und Bekleidungssektor:

- Keine Zahlung existenzsichernder Löhne (Löhne für eine reguläre Arbeitswoche liegen 2-2,5fach unter einem existenzsichernden Lohn und selbst mit Überstunden und Zuschlägen

haben Beschäftigte 20-60 % weniger als den existenzsichernden Lohn);

- Exzessive Überstunden (verbreiteter Missstand, dass Überstundenzuschläge oft nicht ausbezahlt werden);
- Behinderung von Kündigung durch Beschäftigte (u.a. durch Strafen), worunter auch das Risiko von Zwangsarbeit fällt;
- Behinderung der Vereinigungsfreiheit;
- Zunahme informeller Beschäftigung seit der Corona-Pandemie (kein Arbeitsvertrag und keine Sozialversicherung);

Laut der China-Streikkarte des China Labour Bulletins (CLB 2024), die Arbeitskonflikte in zahlreichen chinesischen Wirtschaftssektoren ausgehend von Social-Media-Posts von Beschäftigten sammelt, verifiziert und veröffentlicht, sind nicht gezahlte Löhne die häufigste Ursache für Arbeitskonflikte in China. Wenn Beschäftigte entlassen werden, ist es die Regel, dass die Arbeitgeber*innen ihnen mehrere Monatslöhne schulden. Wenn ein*e Auftraggeber*in einen Auftrag abzieht oder die Geschäftsbeziehung beendet, ist es noch wahrscheinlicher, dass Lohnrückstände auftreten (Rosenzweig 2024).

Mit ihrer Methodik und ihren Berichten liefern CLB und Globalworks wichtige Informationen für die Umsetzung wirksamer menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten. Globalworks listet außerdem

für die einzelnen Risikobereiche hilfreiche Untersuchungsfragen auf, die im Rahmen der Risikoanalyse von Unternehmen genutzt werden können, und empfiehlt die Nutzung der Indikatoren der ILO zur Aufdeckung von Zwangsarbeit.

AUSBLICK

Die vielfältigen menschenrechtlichen Risiken im chinesischen Textil- und Bekleidungssektor stellen eine große Herausforderung für die Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten dar. Während Auftraggeber*innen im Fall der Missstände bei Lohnzahlungen Handlungsmöglichkeiten im Bereich der Datenerhebung auf Fabrikebene und der Risikominimierung durch Anpassung ihrer Einkaufspraktiken haben, sieht es beim Risiko der Zwangsarbeit schwieriger aus. Am ehesten können Auftraggeber*innen ihre Sorgfaltspflichten wahrnehmen, wenn sie vor Beauftragung eines Zulieferunternehmens prüfen, ob dieses durch Geschäftsbeziehungen nach Xinjiang oder Beteiligung an staatlichen Programmen, die das Zwangsarbeitssystem unterstützen, ein erhöhtes Risiko für Zwangsarbeit hat – und in diesem Falle einen anderen Zulieferbetrieb wählen. Alternative Lieferketten aufzubauen, bei denen die Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten einfacher ist, ist auf jeden Fall ratsam.

3.2.3 CHINA AUF DEM WEG ZUR TRANSPORT- UND LOGISTIK-SUPERMACHT

Rohstoffe, Solarmodule, Halbleiter, aber auch Bekleidung und andere Produkte des täglichen Bedarfs sind auf den Transport- und Logistiksektor angewiesen, um vom Produktionsort dorthin zu gelangen, wo die Waren konsumiert werden. Transport und Logistik verbinden die einzelnen Verarbeitungsstufen, sowohl untereinander als auch mit dem Zielland der Produkte, und sind daher von großer Bedeutung für alle globalen Wertschöpfungsketten. Neben dem nationalen Transport im Produktions- und Zielland, der überwiegend per Straße, Schiene oder Binnenschiff erfolgt, spielt vor allem der internationale Seetransport eine große Rolle. Mehr als 80 % des globalen Güterverkehrs werden per Schiff transportiert, darunter dominiert für verarbeitete Güter die Container-Schifffahrt (Knoke / Ferenschild / Hütz-Adams 2023).

Dennoch wird bei der Wahrnehmung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten durch auftraggebende Unternehmen der Logistiksektor bisher weitgehend vernachlässigt. Da aber in verschiedenen Logistik-Teilbereichen gravierende Verstöße gegen Menschenrechte bekannt geworden sind, ist dieser Sektor für die Umsetzung des LkSG relevant. Beispielhaft für den Gesamtsektor wird im Folgenden vor allem auf die Container-Schifffahrt und die Produktion von Containern geblickt. In

beiden Bereichen gehören chinesische Unternehmen zu den dominierenden Akteuren.

SCHIFFE UND CONTAINER FÜR DIE WELT

Ohne Handelsschiffe würden die Güter, die in China für den europäischen Markt produziert werden, nicht den Weg nach Europa finden. Denn Luft- und Schienenfracht können aus Preis- und Kapazitätsgründen die großen Gütermengen, die per Schiff transportiert werden, nicht ohne Weiteres übernehmen. Zur großen Bedeutung der globalen Handelsschifffahrt hat die Entwicklung des Containers in den 1950er Jahren maßgeblich beigetragen. Mit der Container-Schifffahrt sanken die Kosten und parallel stieg das Transportvolumen signifikant. Während das erste Schiff, das 1966 von Amerika aus Europa erreichte, 226 Container transportierte, gibt es heute Schiffe mit einer Ladung von mehr als 20.000 Containern (Götze 2020).

Da der Container in den USA entwickelt wurde, befand sich zunächst dort auch die größte Produktionsbasis. Aber schon in den 1980er Jahren begann die Verlagerung zunächst nach Japan, dann nach Süd-Korea und in den 1990ern schließlich nach China. Im Jahr 2008 war der Anteil Chinas an der Weltproduktion von Containern auf über 95 % angewachsen. Ökonomisch machte diese Verlagerung wegen der günstigen Produktionskosten und der Nähe zu den großen Industrieexportzonen entlang der chinesischen Küste Sinn (Globalization Monitor 2011).

Über die Jahre haben sich die Akteur*innen in der Weltwirtschaft an die günstigen Transportkosten gewöhnt, die es selbst für billige Modeartikel erschwinglich machten, Transporte von mehreren zehntausend Kilometern in Kauf zu nehmen. Die niedrigen Kosten scheinen sich aber seit Beginn der Corona-Pandemie und den wachsenden geopolitischen Spannungen, u.a. durch den Krieg Israels gegen die Hamas sowie den Angriffen der Huthi-Rebellen im Jemen auf den Transitverkehr im Suez-Kanal, zu relativieren. Es gibt zwar genügend Container und Handelsschiffe, aber diese sind häufig nicht dort, wo sie gebraucht werden, und die Umwege um die Südspitze Afrikas wegen der Gefahren im Suez-Kanal verlängern Schifffahrtsrouten deutlich. Beides verteuert den Schifftransport und verlängert die Transportdauer im Vergleich zu den Jahren vor diesen Krisen (BIMCO 2024). Mit dem Risiko eines Angriffs Chinas auf Taiwan könnten der Handelsschifffahrt auf der wichtigen Seehandelsroute durch die Straße von Taiwan ähnliche Konsequenzen drohen. Der Transportsektor ist also anfällig für geopolitische Spannungen. Die globale Handelsschifffahrt wird zunehmend von chinesischen Staatsunternehmen geprägt. Während unter den zehn größten Reedereien der Welt (bisher) nur eine chinesische zu finden

ist (COSCO – China Ocean Shipping Company), sieht die Lage bei den zehn größten Häfen anders aus: Entsprechend der Bedeutung Chinas für die globale Wirtschaft liegen in China sieben der zehn größten Häfen der Welt (Ahmed 2024b). Und auch in der Containerproduktion sowie im Schiffsbau gehört China zu den Top-Produzenten: Unter den Top 10 der Container-Produzenten finden sich vier chinesische Unternehmen. Allein die größten drei – CIMC, COSCO und Singamas – bauen rund 90 % der global produzierten Container. Unter den übrigen Herstellern befinden sich auch welche, die zwar in anderen Weltregionen ihren Sitz haben, aber die Container in China produzieren lassen, so zum Beispiel die dänische Reederei Maersk (Munroe 2024). Nicht viel anders sieht es im Schiffsbau aus: Sechs der zehn größten Schiffsbauer weltweit sind chinesisch. Chinesische Unternehmen hielten im Jahr 2022 einen Weltmarktanteil von mehr als 47 % der Bruttonnage (Zenglein / Sebastian 2023).

Schaut man auf die „Made in China 2025“-Strategie der chinesischen Regierung wird deutlich, dass dieses „Rundum-Angebot“ im maritimen Transportsektor kein Zufall ist: China strebt an, in allen wichtigen Wirtschaftsbereichen führend und unabhängig von Importen zu werden. Maritimes Equipment und High-Tech-Schiffe zählt die chinesische Regierung zu diesen zentralen Wirtschaftsbereichen (Wübbeke et.al. 2016). Wie nah (aus europäischer Sicht) diese Strategie rücken kann, hat das Bemühen des chinesischen Unternehmens CSIC Longjiang Guanghan Gas Turbine (GHGT) gezeigt, das im Jahr 2024 den deutschen Gasturbinenhersteller MAN Energy Solutions kaufen wollte. Einer der Hauptanteilseigner von CSIC ist die China State Shipbuilding Corporation (CSSC), die der zweitgrößte Schiffsbauer weltweit ist und u.a. Container-Schiffe, aber auch Militärschiffe, baut (Heide / Olk 2024; Ouco 2024). Dieser Deal ist zwar nach politischer Intervention der Bundesregierung gestoppt worden. Das Kaufinteresse zeigt aber, genauso wie das Interesse der chinesischen Reederei COSCO am Hamburger Hafenterminal Tollerort vor wenigen Jahren (Kempe 2022), dass China seinen Einfluss auf die Transportwege und logistischen Drehkreuze zu und in den Zielländern ausbauen möchte. Wachsender Einfluss aber kann mit wachsender Abhängigkeit der Zielmärkte von den chinesischen Staatsunternehmen, die den Transportsektor zunehmend dominieren, einhergehen.

Dabei sollten nicht nur die jeweiligen Unternehmen in den einzelnen Sparten des Transport- und Logistiksektors betrachtet werden, sondern

auch das Netzwerk, das sie bilden. Dies stellt die Grafik des MERICS-Institut für China-Studien anschaulich dar (s. Grafik 1). Dieses Netzwerk wird politisch flankiert durch die Initiative der Neuen Seidenstraße, die die chinesische Regierung seit einer Dekade vorantreibt. Die Neue Seidenstraße ist eins der größten Infrastrukturvorhaben der Welt und dient u.a. dazu, globale Handelsrouten und die Versorgung Chinas mit Rohstoffen auszubauen und zu sichern. Sie umfasst maritime Handelsrouten, Schienentrassen, Hafenprojekte und vieles mehr (Banach / Gunter 2023; s. auch Kasten „Die Neue Seidenstraße“ in Kap. 2). Dass dieses Netzwerk aus überwiegend staatlichen Unternehmen von politischen Interessen im Kontext wachsender geopolitischer Spannungen zwischen China und ‚dem Westen‘ gesteuert wird, ist ein Risiko für verlässliche globale Lieferketten.

NIEDRIGLÖHNE UND FEHLENDE GEWERKSCHAFTSFREIHEIT

Anfang 2024 lief die unter panamaischer Flagge fahrende „COSCO Tengfei“ in Bremerhaven ein, um Fahrzeuge von VW und Porsche für den asiatischen Markt zu laden. Laut ver.di ergab eine Inspektion der Internationalen Transportarbeitergewerkschaft (ITF) an Bord der COSCO Tengfei, dass COSCO die Mindeststandards des Seearbeitsübereinkommens der ILO an Bord nicht eingehalten hat. Die Löhne waren zu niedrig, die Lebensbedingungen an Bord kritikwürdig. Zwar schließe COSCO auf einigen Schiffen Tarifverträge ab, so ver.di, aber mit einer chinesischen Seefahrergewerkschaft, die internationale Standards unterlaufe (ver.di 2024).⁵

Arbeitsrechtsverletzungen gibt es nicht nur auf chinesischen Handelsschiffen. Sie sind vielmehr weitverbreitet. Laut ITF sind die fünf häufigsten Probleme, die bei arbeitsbezogenen Inspektionen auf Schiffen auftreten,

- ▶ nicht vorhandene oder unzureichende Tarifverträge,
- ▶ Vertragsverletzungen,
- ▶ nicht gezahlte Löhne,
- ▶ Verletzung internationaler Standards und
- ▶ schlechte medizinische Versorgung (ITF 2020).

Die Missstände treffen vor allem Menschen aus dem Globalen Süden, denn von dort kommen die meisten Seeleute. Die Philippinen, Russland, Indonesien, China und Indien gehören zu den wichtigsten Herkunftsländern von Seeleuten weltweit. China hat ca. 600.000 registrierte Seeleute, davon 120.000 auf Handelsschiffen (Knoke / Ferenschild / Hütz-Adams 2023; Si 2024).

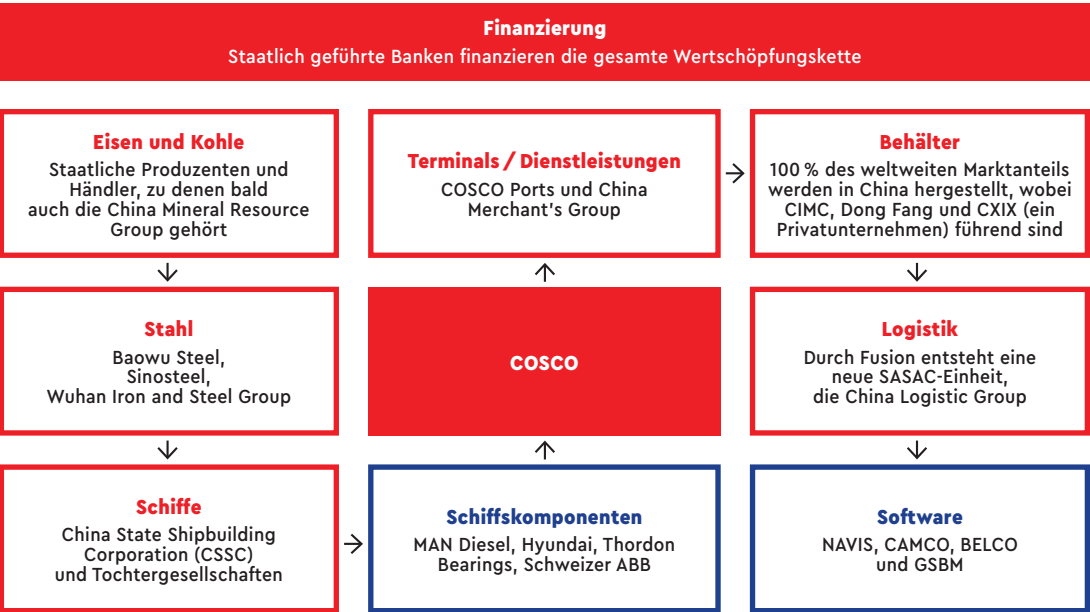
Siehe Kap.2

GRAFIK 1:
COSCO IST NUR EIN GLIED IN EINER LANGEN STAATSEIGENEN WERTSCHÖPFUNGSKETTE

COSCO IST NUR EIN GLIED IN EINER LANGEN STAATSEIGENEN WERTSCHÖPFUNGSKETTE

Ausgenommen von Komponenten und Software sind die meisten Teile der Wertschöpfungskette im Besitz von SASAC oder anderer staatlicher Unternehmen

- SASAC / Staatlich / staatlich geführt
- Private chinesische Firmen / private ausländische Firmen



Quelle: Banach / Gunter 2023; Übersetzung: SÜDWIND; SASAC - State-owned Assets Supervision and Administration Commission

Chinesische Seeleute können sich, wie alle übrigen Beschäftigten in China, nur einer Gewerkschaft anschließen, die dem parteinahen Gesamtchinesischen Gewerkschaftsdachverband angehört. Allerdings können sie wie alle anderen Crewmitglieder von einem ITF-Tarifvertrag profitieren, der von einer Mitglieds-gewerkschaft des ITF mit der Reederei abgeschlossen wurde und auf dem Schiff der Reederei gilt, für die sie fahren. Sie sind sogar für die Gültigkeitsdauer dieses Tarifvertrags Mitglied der betreffenden Gewerkschaft (ITF o.J.).

Damit haben chinesische Seeleute Vorteile gegenüber den Industriearbeiter*innen in den Container-Produktionsbetrieben, die überwiegend im chinesischen Festland liegen. Laut älteren Recherchen der Nicht-Regierungsorganisation Globalization Monitor (ehemals in Hong Kong ansässig) aus dem Jahr 2011 arbeiten zehntausende Arbeitsmigrant*innen, fast ausschließlich Männer, in den Container-Betrieben Chinas. Arbeitsunfälle und berufsbezogene Krankheiten wie staubbedingte Lungenerkrankungen, Vergiftungen durch Chemikalien und Gehörschädigungen sind in diesen Betrieben weit verbreitet. Bei den Befragungen von Beschäftigten stellte Globalization Monitor fest, dass es Betriebe gab, in denen in 12-Stunden-

Schichten an sechs Tagen die Woche gearbeitet wird, was zu einer extremen Überschreitung der gesetzlich erlaubten maximalen Arbeitszeit pro Monat führte. Viel zu viele Überstunden als gesetzlich erlaubt ergab auch die Befragung von Beschäftigten der Maersk Container Industry Dongguan Ltd. (Globalization Monitor 2011). Die dänische Reederei Maersk hat ihre Niederlassung in Dongguan

TABELLE 2:
TOP 10 HÄFEN DER WELT (2023)

Rang	Name
1	Shanghai, China
2	Singapur, Singapur
3	Ningbo, Ningbo-Zhoushan, China
4	Shenzhen, China
5	Qingdao, China
6	Busan, Süd-Korea
7	Tianjin, China
8	Guangzhou, China
9	Hong Kong, China
10	Rotterdam, Niederlande

Quelle: Ahmed 2024b

⁵ Laut der ITF Seafarer App hat COSCO Tengfei Ende Februar 2024 einen für ein Jahr gültigen Tarifvertrag mit einer schwedischen Gewerkschaft abgeschlossen.

zwar 2019 geschlossen und die rund 2.000 Beschäftigten entlassen (Nightingale 2019), aber die Untersuchung von Globalization Monitor zeigt, dass sich die Arbeitsbedingungen bei chinesischen Niederlassungen eines europäischen Unternehmens nicht unbedingt von den Arbeitsbedingungen in anderen chinesischen Betrieben unterscheiden.

Die Studie von Globalization Monitor ist zwar schon älter, veraltet ist sie aber vermutlich nicht. Zwar können durch Automatisierungsprozesse inzwischen Arbeitsplätze wegrationalisiert worden sein und Modernisierungen in den Betrieben Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz verbessert haben. Wahrscheinlich ist letzteres aber nicht. Hier bedürfte es dringend neuer, unabhängiger Untersuchungen, die den Ist-Stand der Arbeitsbedingungen ermitteln – diese sind angesichts der Kriminalisierung von Arbeitsrechtsorganisationen in China und Hong Kong aber unwahrscheinlich. Bis zu gegenteiligen Untersuchungsergebnissen ist deshalb davon auszugehen, dass ein erheblicher Handlungsbedarf bei der Ver-

besserung der Arbeitsbedingungen in den Container-Produktionsbetrieben besteht.

AUSBLICK

Während die großen Reedereien ihre Hauptsitze in verschiedenen Teilen der Welt haben, mit Schwerpunkten in Europa und in Asien, sind die anderen Komponenten der maritimen Wertschöpfungskette, vor allem die Häfen, der Schiffsbau und die Containerproduktion sehr stark in China konzentriert. Um das Risiko von Menschenrechtsverletzungen zu minimieren, sollten deshalb

- ▶ nur Reedereien beauftragt werden, die mit der ITF einen Tarifvertrag für die betreffenden Schiffe abgeschlossen haben.
- ▶ nur Container geordert und genutzt werden, bei deren Produktion mindestens die Kernarbeitsnormen der ILO eingehalten wurden.
- ▶ bei Auftragsrückgängen oder -verlagerungen Maßnahmen eines verantwortungsvollen Rückzugs (responsible exit) eingehalten werden, die kurzfristige Kündigungen möglichst verhindern.

TABELLE 3:
TOP 10 CONTAINER SHIPPING LINES (2024)

Rang	Name
1	MSC – Mediterranean Shipping Company, Schweiz
2	APM-Maersk, Dänemark
3	KCMA-CGM, Frankreich
4	COSCO – China Ocean Shipping Company, China
5	Hapag-Lloyd, Deutschland
6	ONE – Ocean Network Express, Japan
7	Evergreen Line, Taiwan
8	HMM Co. LTD. (früher: Hyundai Merchant Marine), Süd-Korea
9	Yang Ming Marine Transport, Taiwan
10	Zim Integrated Shipping Services Ltd, Israel

Quelle: Ahmed 2024

TABELLE 4:
TOP 10 CONTAINER-PRODUZENTEN (2022)

Rang	Name
1	CIMC, Shenzhen / China
2	COSCO Shipping Development, Shanghai / China
3	Singamas Container Holding Ltd., Shanghai / China
4	CXIC Group Containers, Changzhou / China
5	W&K Container Inc, USA
6	Daikin Industries, Japan
7	Maersk Container Industry (MCI), Dänemark (Produktion in China)
8	TLS Offshore Containers International, Singapur
9	YMC Container Solutions, UK
10	DCM Hyundai, Süd-Korea (Produktion in Indien)

Quelle: Munroe 2024

TABELLE 5: DIE WICHTIGSTEN GEFAHREN BEI DER CONTAINERHERSTELLUNG

Gefahren	Gesundheitsauswirkungen
Staub	Lungenkrankheiten, wie z. B. Pneumokoniose
Chemische Toxine in Flüssigkeiten, die zum Kühlen und Schmieren bei der Metallbearbeitung verwendet werden	Hautausschläge; Lungenerkrankungen wie Asthma und Bronchitis; Krebs
Chemische Giftstoffe in der Lackiererei (einschließlich Benzol)	Blutkrankheiten, wie Leukämie, Leukopenie; Lungenkrankheiten wie Asthma und Bronchitis; Zöliakie
Lärm	Gehörverlust
Schweißen	elektrische Ophthalmie (Augenverletzung)
Verrutschen oder Herabfallen von Metallplatten	Durchtrennung oder Quetschung von Gliedmaßen; Amputation
Hohe Temperaturen (in der untersuchten Fabrik regelmäßig 38 bis 40 Grad Celsius)	Hitzestress; Belastung von Herz und Kreislauf; Zunahme von Fehlern durch Konzentrationsschwäche

Quelle: Globalization Monitor 2011; Übersetzung: SÜDWIND

4. FAZIT UND EMPFEHLUNGEN

Die vorliegende Studie hat auf die Entwicklungen in China in der letzten Dekade geblickt und dabei die wachsende Bedeutung Chinas für globale Wertschöpfungsketten und die damit einhergehenden Risiken für arbeitsbezogene Menschenrechte in den Mittelpunkt gerückt. Je bedeutender die Produktion in China für globale Wertschöpfungsketten wird, desto relevanter wird die Frage nach den menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von deutschen und europäischen Unternehmen, die Produkte aus China beziehen oder dort fertigen lassen. Die Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten bei Zulieferern oder Tochterfirmen in China stößt durch das autoritäre Umfeld und die weggebrochenen Handlungsspielräume für Beschäftigte sowie Arbeitsrechtsorganisationen auf enge Grenzen. Arbeitsrechtsverletzungen wie die fehlende Gewerkschaftsfreiheit oder staatlich angeordnete Zwangsarbeit sind systematisch. Zugleich konnten aber auch Anknüpfungsmöglichkeiten für die Umsetzung von Sorgfaltspflichten im chinesischen Arbeitsrecht, in den chinesischen Aktionsplänen für Menschenrechte sowie in der Beteiligung Chinas an UN-Prozessen zu sozial verantwortlichem Unternehmenshandeln benannt werden.

Auch wenn SÜDWIND die Kritik vieler, vor allem zivilgesellschaftlicher, Stimmen an der autoritären Entwicklung und den massiven Menschenrechtsverletzungen in China teilt, so sind wir doch der Überzeugung, dass globalen Herausforderungen wie der Erreichung der UN-Nachhaltigkeitsziele für Entwicklung (Agenda 2030) oder der Pariser Klimaziele nicht ohne Kooperation mit China begegnet werden kann. Es geht aus unserer Sicht also nicht um pauschale Antworten, sondern aus menschenrechtlicher Perspektive um eine differenzierte Überprüfung, an welchen Punkten Kooperation mit China sinnvoll und notwendig ist und wo sie sich verbietet. Diese Überprüfung muss ein laufender Prozess sein, der kontinuierlich die weitere Entwicklung in China berücksichtigt.

Die EU, Deutschland und NRW sollten im Rahmen ihrer De-Risking-Strategie entlang globaler Lieferketten menschenrechtliche Sorgfaltspflichten verankern und Unternehmen bei deren Umsetzung unterstützen.

Deutschland und Europa haben mit ihren Lieferkettengesetzen deutlich gemacht, dass sie weltweite Lieferketten nachhaltiger gestalten wollen. Jetzt kommt es auf die Umsetzung an. Nur, wenn die politischen Akteur*innen auf allen Ebenen deutlich machen, dass menschenrechtliche Sorg-

faltspflichten von jetzt an zu den Mindeststandards in den Wirtschaftsbeziehungen mit allen Ländern gehören, werden diese auch Akzeptanz in den Produktionsländern finden.

- ▶ In der öffentlichen Beschaffung können NRW, Deutschland und die EU zeigen, dass sie mit gutem Beispiel vorangehen und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten auch bei Lieferanten aus China umsetzen.
- ▶ Für die öffentliche Beschaffung aber auch für private Unternehmen wären Leitfäden zur Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten bei Zulieferern in China ein wichtiges Hilfsmittel. Dies wurde in den Gesprächen, die SÜDWIND führte, sowohl von Wirtschaftsseite als auch von der Zivilgesellschaft betont.
- ▶ Hilfreich wäre eine zentrale Kompetenz- oder Koordinationsstelle, die zur Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten in China berät und zum Beispiel Daten von Zulieferern sammelt, die schon einmal durch die Verletzung sozialer oder ökologischer Standards aufgefallen sind. Diese Zentralstelle könnte länderspezifisch, also zum Beispiel nur zu China, aufgestellt sein, könnte aber auch länderübergreifende Kompetenz zur Verfügung stellen und generell bei der Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten in politisch schwierigen Kontexten unterstützen.

- ▶ Akteur*innen aus der Politik sind prädestiniert dafür, bei Dialogprogrammen und Begegnungen mit chinesischen Partner*innen mehr Austauschmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft einzufordern, Verständnis für das deutsche und das europäische Lieferkettengesetz zu wecken und Wege zu dessen Umsetzung in chinesischen Betrieben anzusprechen. Kontraproduktiv wäre hingegen, wenn aus der Bundesregierung weiterhin die Umsetzung des deutschen Lieferkettengesetzes verzögert oder aufgeweicht werden würde, denn dies wird auch in China Auswirkungen auf die Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten haben. Die Glaubwürdigkeit des menschenrechtsbasierten Ansatzes würde enormen Schaden nehmen.

- ▶ Auf internationaler Ebene sollten Deutschland und die EU die Verhandlungen zum UN-Abkommen über Wirtschaft und Menschenrechte (UN-Treaty) nutzen, um den chinesischen Delegierten die Anforderungen des deutschen und des europäischen Lieferkettengesetzes nahezubringen. Weitere bereits existierende Formate können ebenfalls für den Dialog zu den Inhalten der Lieferkettengesetze genutzt werden.

► Die Bundesregierung sollte ihrem Statement aus der China-Strategie, dass der Austausch zwischen den Zivilgesellschaften auf beiden Seiten das „Fundament der bilateralen Beziehungen“ sei, Taten folgen lassen und **sich explizit für zivilgesellschaftliche Kooperationen im Bereich Arbeitsrechte einsetzen.**

► **Die NRW-Landesregierung sollte gezielt das Gespräch mit NRW-Unternehmen suchen,** die aus China Produkte beziehen oder dort produzieren lassen, und mit ihnen klären, wie sie die Anforderungen des Lieferkettengesetzes mit ihren chinesischen Geschäftspartner*innen umsetzen, vor welchen Hürden sie stehen, wo sie aber auch erfolgreich waren. So kann der Unterstützungsbedarf systematisch erhoben und Unterstützung zielgenauer zur Verfügung gestellt werden. Parallel wäre eine **stringente Kommunikation an chinesische Partner*innen** wichtig, dass das Lieferkettengesetz nun gesetzlicher Mindeststandard ist und berichtspflichtige Unternehmen nicht in China bleiben können, wenn ihnen nicht die Möglichkeit eröffnet wird, die gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen. Dafür ist eine gute Abstimmung zwischen den unterschiedlichen politischen Ebenen (Kommune, Land, Bund, EU) wichtig.

Unternehmen tragen eine besondere Verantwortung in der Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten.

Lieferbeziehungen zu China stehen unter erheblichen arbeitsrechtlichen Risiken, das haben die Sektorbeispiele in Kapitel 3 gezeigt. Viele Risiken

treten auch in anderen Ländern auf. In China sind diese aber schwieriger zu ermitteln oder zu bearbeiten. Aus zivilgesellschaftlicher Perspektive sind besonders folgende Aspekte wichtig:

► Unternehmen benötigen gerade in China **Transparenz über alle Verarbeitungsstufen** hinweg, von der Rohstoffgewinnung bis zum fertigen Produkt, um sicherstellen zu können, dass ihre Produkte nicht mit Zwangsarbeit hergestellt wurden.

► Solange das Risiko von Zwangsarbeit nicht ausgeschlossen werden kann, sollten alle Unternehmen den Empfehlungen der End Uyghur Forced Labour Coalition folgen: Die eigenen **Lieferketten sollten frei von Geschäftsbeziehungen zu Unternehmen sein, die in Xinjiang produzieren, die Produkte von dort beziehen oder die an Arbeitstransferprogrammen der chinesischen Regierung teilnehmen.** In Kap. 3.1 wurde dies für Solarunternehmen ausgeführt, aber diese Forderung richtet sich genauso an die Automobilbranche, den Textilsektor und alle anderen Branchen.

► In vielen Sektoren ist China das wichtigste Lieferland. Diese Struktur führt zu Abhängigkeiten, die wiederum dazu führen können, dass arbeitsbezogene Menschenrechtsverletzungen bei Zulieferern in China angeblich in Kauf genommen werden müssen, weil alternative Zulieferer in anderen Ländern fehlen. Wichtig ist deshalb, dass kein Unternehmen seine ganze Existenz von China abhängig machen sollte. Nur wenn die **Option des verantwortungsvollen Rückzugs** (s.u.)



China bleibt für Unternehmen eine Herausforderung.

Foto: Pixabay

besteht, lässt sich glaubhaft für soziale Standards bei den Zulieferbetrieben streiten. Dafür gilt es, den Dialog zu arbeitsbezogenen Menschenrechten auf allen verfügbaren Ebenen anzustoßen oder fortzusetzen.

► Allein schon aus dem Grund, dem Risiko von Menschenrechtsverletzungen vorzubeugen, sind deshalb **präventiv alternative Zulieferstrukturen unter Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten aufzubauen.** In den Gesprächen, die SÜDWIND mit Wirtschaftsakteur*innen führte, sind einige dieser Strategien erwähnt worden. Zum Beispiel baut ein Unternehmen systematisch Zulieferer in anderen Ländern auf, die die Produkte des chinesischen Zulieferers in derselben Qualität herstellen können.

► Andere verfolgen eine Strategie des ‚in China für China‘ produzieren, was der dualen Zirkulationsstrategie der chinesischen Regierung zu entsprechen scheint. Aber: Eine duale Zirkulationsstrategie westlicher Unternehmen, die in China für China und in anderen Produktionsländern für die USA und Europa produzieren lassen wollen, darf **keine Abstufung in der Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten** beinhalten. Wenn Unternehmen meinen, sie würden bei einer Produktion in China für den chinesischen Binnenmarkt von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten für diese Teile ihrer Geschäftstätigkeit entbunden sein, dann muss dem ein Riegel vorgeschoben werden. Die Kontrollinstanzen für die Umsetzung des deutschen und europäischen Lieferkettengesetzes sollten bei Unternehmen, die diese Strategie anwenden, genau hinschauen, prüfen und ggf. Strafen verhängen.

► Wenn die menschenrechtliche Risikoanalyse eines Unternehmens zeigt, dass die Einhaltung arbeitsbezogener Menschenrechte beim Geschäftspartner in China nicht möglich und von diesem (und auch von der evtl. vorhandenen Arbeiter*innenvertretung) auch nicht gewollt ist, dann ist die Aufkündigung der Geschäftsbeziehung das gebotene Instrument. Dieser **Rückzug sollte allerdings unter Einhaltung gebotener Vorsichtsmaßnahmen erfolgen**, denn er wird wahrscheinlich mit Kündigungen von Beschäftigten und / oder Arbeitsrechtsverletzungen wie der Vorenthaltung von Löhnen oder Abfindungszahlungen einhergehen. (s. Kasten „Verantwortungsvoller Rückzug“)

► Spezifisch für den Transport der Waren nach Europa ist zu beachten, dass **nur Reedereien beauftragt werden, die mit der ITF einen Tarifvertrag für die betreffenden Schiffe abgeschlossen haben.** Zudem sollten nur Container geordert und genutzt werden, bei deren Produktion mindestens die Kernarbeitsnormen der ILO eingehalten wurden.

Die wohl größte Herausforderung für die weitere Kooperation mit chinesischen Geschäftspartner*innen ist die Schwierigkeit, die Beschäftigten in den chinesischen Zulieferbetrieben in den Sorgfaltspflichtenprozess einzubeziehen. Um Risiken zu ermitteln und ihre Behebung beurteilen zu können, sind die Stimmen der Beschäftigten notwendig. Da es keine unabhängigen Gewerkschaften in China gibt und einzelne Beschäftigte bei Gesprächen mit Externen negative Konsequenzen fürchten müssen, müssen Unternehmen - auch wenn das schwierig ist - Wege entwickeln, anonyme und sichere Kommunikationskanäle für Beschäftigte ihrer Zulieferer einzurichten, die als Beschwerdekannäle genutzt werden können. Wo ein Unternehmen sich hierzu nicht in der Lage sieht, ist es mit seiner Geschäftstätigkeit in China am falschen Ort.

VERANTWORTUNGSVOLLER RÜCKZUG

Zu den spezifischen Maßnahmen von Marken und Einzelhändlern zur Vorbeugung und Milderung negativer Auswirkungen bei Änderungen in den Lieferantenbeziehungen sollten gehören:

- Sicherstellen, dass Zulieferer, Beschäftigte und relevante staatliche Stellen in angemessener Weise über die anstehenden Änderungen informiert werden;
- Sicherstellen, dass die Zulieferer in der Lage sind, den Beschäftigten alle geschuldeten Löhne zu zahlen, bevor eine Geschäftsbeziehung beendet wird;
- Sicherstellen, dass Zulieferer vor der Entlassung von Beschäftigten vollständig in die Sozialversicherungssysteme eingezahlt haben;
- bei Bedarf mit staatlichen Stellen zusammenarbeiten, um Probleme zu lösen, die sich aus der Entlassung ergeben, wie z. B. die Gewährleistung einer sicheren Unterkunft für Beschäftigte, die zuvor in Wohnheimen des Unternehmens untergebracht waren.

Wie bei allen Maßnahmen im Rahmen der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten müssen die von den Unternehmen unternommenen Schritte zur Risikovermeidung und -minderung oder zur Beseitigung von Schäden rechtzeitig öffentlich bekannt gemacht werden, um Transparenz und Rechenschaftspflicht zu gewährleisten.

Quelle: Rosenzweig 2024: 24f.; Übersetzung aus dem Englischen: SÜDWIND

ANHANG: LISTE DER
GESPRÄCHSPARTNER*INNEN (FEBR. – JUN. 2024)

Name	Organisation
Joanna Klabisch	Asienhaus, Köln
Dr. Susanne Preuschoff	Universität Köln
Stefan Pantekoek	Friedrich Ebert Stiftung
Hans Peter Klingen	Betriebsrat ATB Schorch GmbH
René Seyfarth	RWTH Aachen
Denis Erdogan	Betriebsrat Baosteel
Stefan Engstfeld	Landtag NRW
Jens Brill	IHK Siegen
Dr. Nora Sausmikat	urgewald
Dr. Sven Werkmeister	DAAD
Thomas König	DIHK
Ansgar Lohmann	Kik Textilien und Non-Food GmbH
Katja Drinhausen	MERICS, Mercator Institute for China Studies
Dr. Constanze Wang	AHK Greater China
Andrea Hideg	DIHK
Doreen Hölzer	Rheinmetall
Gerald Breyer	Evonik
Romy Siegert	IG Metall
Dr. Stefan Schmalz	Universität Erfurt
Kai Beutler	Internationaler gewerkschaftlicher Arbeitskreis Köln
Peter Franke	Forum Arbeitswelten
Ingeborg Wick	Forum Arbeitswelten
Prof. Dr. Thomas Heberer	Universität Duisburg

LITERATUR

Das Literaturverzeichnis ist hier www.suedwind-institut.de/fileadmin/Suedwind/Publikationen/2024/Literaturverzeichnis_Und_was_ist_mit_den_Menschenrechten.pdf oder unter diesem QR-Code abrufbar:



FÖRDERER

Gefördert durch



IMPRESSUM

Bonn, September 2024

HERAUSGEBER:
SÜDWIND e.V.

Kaiserstraße 201, 53113 Bonn
Tel.: +49(0)228-763698-0
info@suedwind-institut.de
www.suedwind-institut.de

BANKVERBINDUNG:

KD-Bank
IBAN: DE45 3506 0190 0000 9988 77
BIC: GENODE33XXX

AUTORIN:

Dr. Sabine Ferenschild

MITARBEIT

Pablo Campos

REDAKTION UND LEKTORAT:

Nina Giaramita, Irene Knoke,
Flora Tito,
V.i.S.d.P.: Dr. Ulrike Dufner

GESTALTUNG:

twotype design, Hamburg

Für den Inhalt dieser
Publikation ist allein der
Herausgeber verantwortlich.

studie

Und was ist mit
den Menschen-
rechten?
2024-08



UNABHÄNGIGE FORSCHUNG ZU GLOBALER GERECHTIGKEIT KOSTET GELD!

Unterstützen Sie
unsere Forschung!



SÜDWIND e.V.
DE45 3506 0190 0000 9988 77
www.suedwind-institut.de



DANKE, DASS SIE SÜDWIND ALS MITGLIED UNTERSTÜTZEN!



HABEN SIE FRAGEN?

NINA GIARAMITA
Referentin für Öffentlichkeitsarbeit
Tel.: +49 (0) 228 - 763698-14
giaramita@suedwind-institut.de

UND WAS IST MIT DEN MENSCHENRECHTEN?

CHINA UND DIE SORGFALTPFLICHTEN

Je bedeutender die Produktion in China für globale Wertschöpfungsketten wird, desto relevanter wird die Frage nach den menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von deutschen und europäischen Unternehmen, die Produkte aus China beziehen oder dort fertigen lassen.

Beispielhaft stellt die Studie die menschenrechtlichen Risiken bei der Produktion von Polysilizium und von Textilien sowie im Transportsektor dar. Die Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten bei Zulieferern oder Tochterfirmen in China stößt durch das autoritäre Umfeld und die weggebrochenen Handlungsspielräume für Beschäftigte sowie Arbeitsrechtsorganisationen auf enge Grenzen. Arbeitsrechtsverletzungen wie die fehlende Gewerkschaftsfreiheit oder staatlich angeordnete Zwangsarbeit sind systematisch. Zugleich bestehen aber Anknüpfungsmöglichkeiten für die Umsetzung von Sorgfaltspflichten im chinesischen Arbeitsrecht, in den chinesischen Aktionsplänen für Menschenrechte sowie in der Beteiligung Chinas an UN-Prozessen zu sozial verantwortlichem Unternehmenshandeln.

Auch wenn SÜDWIND die Kritik vieler, vor allem zivilgesellschaftlicher, Stimmen an der autoritären Entwicklung und den massiven Menschenrechtsverletzungen in China teilt, so sind wir doch der Überzeugung, dass globalen Herausforderungen wie der Erreichung der UN-Nachhaltigkeitsziele für Entwicklung (Agenda 2030) oder der Pariser Klimaziele nicht ohne Kooperation mit China begegnet werden kann. Es geht aus unserer Sicht also nicht um pauschale Antworten, sondern aus menschenrechtlicher Perspektive um eine differenzierte Überprüfung, an welchen Punkten Kooperation mit China sinnvoll und notwendig ist und wo sie sich verbietet. Diese Überprüfung muss ein laufender Prozess sein, der kontinuierlich die weitere Entwicklung in China berücksichtigt.

