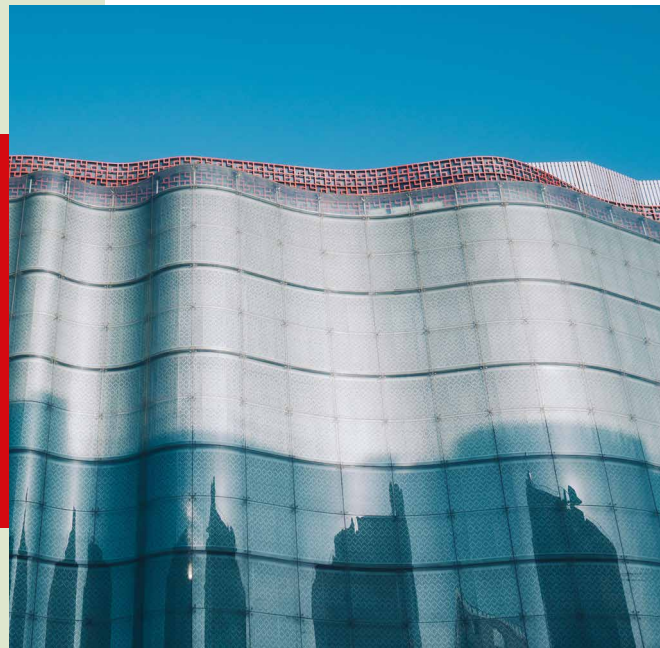


Auf dem Weg zur Regulierung von Lieferkettenverantwortung: Richtlinien in der Volksrepublik China



Die chinesische Regierung und chinesische Unternehmen sind für die globale Weltwirtschaft von großer Bedeutung. Aus Sicht deutscher und europäischer Unternehmen sind sie dabei Konkurrenten im Wettbewerb, aber auch Partner in der Erzeugung von Gütern in einem weit verzweigten Lieferantensystem. China gehört zu den größten Importeuren und Produzenten metallischer Rohstoffe weltweit. In Bezug auf Umwelt- und Sozialstandards genießen chinesische Unternehmen dabei häufig keinen guten Ruf. Im hiesigen politischen Diskurs um höhere Standards dient „China“ immer wieder als Aufhänger für die Verhinderung von verpflichtenden Regulierungen – diese seien dann ein „Wettbewerbsnachteil“. Dabei herrscht eine mangelnde Kenntnis von chinesischen Ansätzen zur Regulierung von Lieferketten vor.

Die politische Auseinandersetzung um Regulierungsansätze für verantwortungsbewusstes Wirtschaften intensiviert sich weltweit. Seit 2011 ist in den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte festgelegt, dass alle Akteure entlang der gesamten Lieferkette die Verantwortung für potenzielle Menschenrechtsverletzungen tragen. So hat zum Beispiel ein Automobilproduzent ebenfalls eine Verantwortung für die Abbaubedingungen von metallischen Rohstoffen, die in dem vollendeten Produkt verbaut sind. Seit langem gibt es ein Bewusstsein dafür, dass

die internationale Arbeitsteilung mit ihren weltweit verzweigten Lieferketten mit einem *race to the bottom*, dem Wettlauf nach unten, einhergeht: Produktion und Verarbeitung sind häufig dort am günstigsten, wo die menschenrechts-, sozial-, arbeits- und umweltrechtlichen Standards am schwächsten sind. Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sind ein Versuch, der Auslagerung von Verantwortung etwas entgegen zu setzen. Darüber hinaus haben die Vereinten Nationen am 25. Oktober 2021 mit den formalen Verhandlungen zur Regulierung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten (unter dem Schlagwort des *UN Binding Treaty*) begonnen. Globale Regeln, die für alle gleichzeitig und gleichermaßen gelten, sind notwendig. Doch bisher werden diese Verhandlungen von Industriestaaten wie den USA, Kanada, Australien und Japan ignoriert, während die EU sich ihnen weitestgehend entzieht und keine substantziellen Beiträge leistet.¹

Die Umsetzung der UN-Leitprinzipien führte in Deutschland dazu, dass der Deutsche Bundestag am 11. Juni 2021 ein Lieferketten-sorgfaltspflichtengesetz verabschiedete. Das Gesetz ist ein wichtiger erster Schritt, bleibt jedoch hinter den Erwartungen der Zivilgesellschaft zurück. Kritisiert wird unter anderem die Unterscheidung zwischen unmittelbaren und mittelbaren Zulieferern. Bei mittelbaren, also Zulieferern der direkten Zulieferer, müssen



In der Volksrepublik China entstehen eine Vielzahl an Richtlinien zur Unternehmensverantwortung.

Photo: Lin Zhizhao, Unsplash

2

Unternehmen erst ihrer Sorgfaltspflicht nachkommen, wenn sie substanzielle Hinweise auf Menschenrechtsverletzungen haben. Diese Unterscheidung steht im Widerspruch mit der ursprünglichen Idee der UN-Leitprinzipien. Daher wird der Legislativvorschlag für ein europäisches Lieferkettengesetz von der EU-Kommission, der im Dezember 2021 vorgelegt werden soll, nun mit Spannung erwartet.

Zugleich sollte „China“ in deutschen und europäischen Lieferkettendiskussionen explizit berücksichtigt werden. Ohne das aktive Mitwirken chinesischer Akteure wird es nicht gelingen, globale Lieferketten metallischer Rohstoffe nachhaltiger zu gestalten. Gute und effektive Gesetze und Industrieprogramme in China kommen unseren Verpflichtungen nach Nachhaltigkeit zugute. Ein chinesisches Gesetz ebenso wie eine Vielzahl von Richtlinien, Initiativen und anderer Maßnahmen existieren bereits. Diese sind relevant für die Nachhaltigkeit chinesischer Auslandsinvestitionen im Bergbausektor und somit für internationale Lieferketten. Deshalb hat die vorliegende Publikation zum Ziel, einen Überblick über bestehende Richtlinien in der Volksrepublik China zu schaffen. Zugleich zeigt die nach wie vor mangelnde Einhaltung internationaler Standards durch chinesische Unternehmen in der Praxis, dass diese Maßnahmen noch nicht über eine ausreichende Durchschlagskraft verfügen.

Regulierungsansätze in China

Für China ist die Schaffung eigenständiger Lieferketten eine der acht Hauptaufgaben für die im Januar 2021 verabschiedete Wirtschaftsstrategie 2021. Das 2020 abgeschlossene

größte Freihandelsabkommen der Welt, das RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership) war hierfür ein wichtiger Baustein. Seit der Einbettung der Handelsströme in die Belt-and-Road Initiative (BRI), die in Deutschland als „Neue Seidenstraße“ bekannt ist, haben sich die Vernetzung der Lieferketten zwischen China und Südostasien intensiviert. Chinesische Firmen lagern Prozesse mit geringer Wertschöpfung in die Niedriglohnländer der Region wie Kambodscha, Laos, Singapur, Vietnam, Thailand, Malaysia, Kambodscha und Myanmar aus.² Zugleich hat sich China in den letzten Jahren in das internationale Handelsregime integriert und dabei eigene Institutionen und Standards durchgesetzt. Expert*innen zu chinesischem Handelsrecht haben dargelegt, dass chinesische Investoren versuchen, lokales Recht zu umgehen und gleichzeitig ein transnationales Recht zu schaffen, welches Rechtsinfrastrukturen aus den USA wie auch aus China übernehmen. Diese werden durch extralegale und nicht-legale Normen ergänzt. Durch diese Vorgehensweise und neuen normativen Ordnungen können sich chinesische Investoren schützen, indem sie eine Risikominderung als Vorbedingung zur Förderung der wirtschaftlichen Interessen Chinas in Übersee machen.³ Parallel dazu werden die chinesischen Rechtsinfrastrukturen weiterentwickelt, so dass Nachhaltigkeitsstandards auch im Rahmen von Auslandsinvestitionen durchgesetzt werden sollen/können. Darüber hinaus existieren „indirekte“ Instrumente wie die Genehmigungsverfahren, die genutzt werden könnten, um die Einhaltung von Nachhaltigkeitsstandards durch chinesische Unternehmen im Ausland durchzusetzen.

Allgemeine Genehmigungsverfahren

Auf Ministeriumsebene besteht ein verbindliches Genehmigungsverfahren für Auslandsinvestitionen auf Grundlage der im Jahr 2017 veröffentlichten *Measures for the Administration of the Overseas Investments of Enterprises* der Nationalen Reform und Entwicklungskommission (NDRC). Die Maßnahmen zielen darauf ab, die „übergeordnete Steuerung von Auslandsinvestitionen zu stärken, und die Aufsicht im Gesamtverlauf einer Investition zu optimieren, die nachhaltige und gesunde Entwicklung von Auslandsinvestitionen zu fördern, sowie die Interessen und nationale Sicherheit Chinas zu schützen.“⁴ Hier besteht also ein ganz anderes Verständnis von Nachhaltigkeit: Die Investitionen sollen sich vorrangig ökonomisch nachhaltig entwickeln. Soziale und ökologische Nachhaltigkeitsanforderungen werden nicht explizit erwähnt. Über das Kriterium der Sensibilität der Investition

besteht die Möglichkeit zu einer „Exclusion List“; dies ermöglicht eine Steuerung der Regionen und Sektoren, in denen Investitionen getätigt werden sollen. Regionen oder Länder, die keine diplomatischen Beziehungen zu China haben, von Krieg oder sozialen Unruhen betroffen sind, oder in denen im Rahmen von durch China beigetretenen internationalen Vereinbarungen nicht investiert werden darf, werden als sensibel eingestuft. Die zuständigen Behörden haben darüber hinaus die Möglichkeit, weitere Regionen und Länder als sensibel einzustufen. Zu den sensiblen Sektoren gehören bspw. die Waffenindustrie, grenzüberschreitende Wasserressourcen und Nachrichtenmedien.⁵ Das Beispiel Sambia (siehe unten) zeigt aber, dass diese Ausschlusskriterien nicht immer eingehalten werden.

Sensible Projekte müssen der NDRC nach Erfassung der Risiken und Gegenmaßnahmen zur Genehmigung vorgelegt werden. Ohne Genehmigung oder zumindest einer Registrierungsbestätigung können Unternehmen keine Auslandsinvestition tätigen.⁶ Obwohl die Maßnahmen Menschenrechte nicht explizit erwähnen, werden diese durchaus tangiert, etwa bei der Frage, ob Unternehmen eine Investition in Konfliktregionen tätigen dürfen. Das Verfahren sieht vor, dass Unternehmen Investitionsvorhaben im Ausland zunächst bei der NDRC und dem Wirtschaftsministerium (MofCom) entweder registrieren oder zur Genehmigung vorlegen. Dabei bestimmen die Größe der geplanten Investition, die Sensibilität der Region oder des Sektors sowie die Art der Investition (direkt oder indirekt) darüber, in welcher Form die relevanten Behörden eingebunden werden müssen. Während in einigen Fällen eine einfache Anmeldung reicht, muss in anderen eine Genehmigung beantragt werden. Anschließend erfolgt nach den Vorschriften der *State Administration of Foreign Exchange* (SAFE) eine Registrierung bei einer staatlich anerkannten Devisenbank. Staatliche Unternehmen müssen zusätzlich die Genehmigung der Kommission (des Staatsrats) zur Kontrolle und Verwaltung von Staatsvermögen (SASAC) einholen.⁷

Berichtspflichten

Neben Genehmigungsverfahren für einzelne Investitionsvorhaben gibt es in China Tendenzen zu rechtsverbindlichen Berichtspflichten für Unternehmen. Im Jahr 2016 wurden Berichtspflichten zu ökologischen Aspekten für börsennotierte Unternehmen als Teil der *Guiding Opinions on Building a Green Financial System* der PBoC, des MEE, der CSRC und weiteren Behörden erstmalig angekündigt.⁸ Obwohl der Zeitplan, diese bis 2020 einzuführen, nicht eingehalten wurde,⁹ hat der *Reform Plan of Law-based Environmental Information*

Disclosure im vergangenen Jahr die Notwendigkeit rechtsverbindlicher Berichtspflichten erneut hervorgehoben.¹⁰ Diese Berichtspflichten werden vermutlich Tätigkeiten börsennotierter Unternehmen sowohl innerhalb Chinas als auch im Ausland umfassen.

Finanzrichtlinien

China hat eine Reihe relevanter Richtlinien formuliert, die in den so genannten Bereich der „Green Finances“ gehört. Darunter die *Green Credit Guidelines* der CBRC aus dem Jahr 2012, das *Green Credit Statistics System* der CBRC aus dem Jahr 2013, die *Green Bond Guidelines* (die auch den *Green Bond Endorsed Project Catalogue* enthalten) der PBoC aus dem Jahr 2015¹¹ und die *Guiding Principles on Building a Green Financial System* der PBoC aus dem Jahr 2016. Obwohl der heimische Markt im Fokus dieser Maßnahmen steht, sollten die Standards für „grüne“ Projekte grundsätzlich auch für Investitionen chinesischer Finanzinstitutionen im Ausland gelten. Die im Jahr 2020 verkündete *Guidance on Promoting Investment and Financing to Address Climate Change* bezieht sich zudem explizit auch auf Investitionen entlang der BRI.¹²

Informationsfreigabe und Transparenzvorschriften

Die *China Securities Regulatory Commission* (CSRC) hat einheitliche Standards für die Offenlegung von Klima- und Umweltinformationen durch börsennotierte Unternehmen festgelegt; die Finanzbehörden haben mit der Arbeit an einem einheitlichen System von Standards und Statistiken für grüne Finanzierungen und Instrumente begonnen, beispielsweise mit dem 2015er *Green Bond Endorsed Project* Katalog oder dem *Green Industry Guiding* Katalog (2019). Diese Green-Finance-Standards haben den Grundstein für die Offenlegung von Klima- und Umweltinformationen gelegt. Unternehmen innerhalb Chinas mussten sich durch das 2003 in Kraft getretene Gesetz zur Informationsfreigabe (*Information Disclosure Law* 2007), dem Gesetz der Umweltbehörde zur Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen (*EIAL* 2002) und den später hinzugefügten *Interim Measures on Public Participation in the EIA Process* (2006) daran gewöhnen, Informationen offenzulegen und die Bevölkerung mit einzu beziehen. Dennoch ist die Informationsfreigabe an die Bevölkerung bis heute die zentrale Herausforderung für die betroffenen Gemeinschaften geblieben. In der Praxis kommt diese nicht umgesetzte Informationspflicht, mit der auch die Konsultationspflicht (FPIC) einhergeht, einer Entrechtung der Indigenen oder lokalen Gemeinschaften gleich.

Guidelines

Während China bisher keine rechtsverbindlichen Maßnahmen im Bereich nachhaltige Lieferketten formuliert hat, haben Debatten und Initiativen zum Thema unternehmerische Sorgfaltspflichten in den letzten Jahren seit Veröffentlichung der *Corporate Social Responsibility Guidelines* für Staatsunternehmen durch die Kommission zur Kontrolle und Verwaltung von Staatsvermögen (SASAC) im Jahr 2008 an Bedeutung gewonnen. Zugleich zeugen Gesetze zur Förderung des Umweltschutzes und Modernisierung des Bergbausektors in China von der wachsenden Bedeutung eines nachhaltigeren Wirtschaftswachstums für die chinesische Regierung. Sie können als Grundlage dienen, um die Umsetzung höherer Standards von chinesischen Unternehmen im Ausland einzuleiten. So fordert die *Climate Finance Guidance for the Belt and Road Initiative* (BRI) des MEE und der NDRC aus dem vergangenen Jahr die Einhaltung chinesischer Standards bei Investitionen und Baumaßnahmen im Ausland.¹³

4 Tatsächlich stand der Aufbau einer sogenannten „Green BRI“ in den letzten Jahren im Mittelpunkt chinesischer Bemühungen, das eigene Auslandsengagement nachhaltiger zu gestalten. In diesem Zusammenhang wurden Plattformen mit anderen internationalen Akteuren etabliert, wie die im Jahr 2019 gegründete *International Coalition for Green Development on the Belt and Road* (BRIGC) mit über 130 Mitgliedern, darunter internationale Organisationen und Ministerien. Diese zielt nach eigener Aussage darauf ab, die Partnerländer der BRI bei der Erreichung der Nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) der Vereinten Nationen zu unterstützen.¹⁴ Für den Rohstoffsektor ist das insofern relevant, als dass Investitionen in metallische Rohstoffe seit 2013 jährlich etwa fünf bis 15 Prozent chinesischer Investitionen entlang der BRI ausmachten und sich 2020 auf ca. 3,8 Mrd. USD beliefen.¹⁵ Die genaue Bedeutung des Rohstoffsektors im Rahmen der BRI ist schwer zu quantifizieren, sie spielt vor allem in den Investitionen in Energieprojekte und Verkehrsinfrastruktur eine eher große Rolle.¹⁶ Die BRI kurbelte vor allem Auslandsinvestitionen im fossilen Bereich (Kohle, Öl, Gas/LNG) an. 93 Prozent der Kredite des *Silk Road Funds* im Energiesektor entfielen in der Zeit 2015 bis 2017 auf Investitionen in fossile Energieträger.

Bisher wurden jedoch keine Gesetze oder andere verpflichtende Regulierungen eingeführt, um die Einhaltung chinesischer oder anderer Nachhaltigkeitsstandards entlang der BRI durchzusetzen.¹⁷ Derzeit ist unklar, wann und ob China rechtsverbindliche

Instrumente einführen wird, um die Einhaltung von Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsstandards durch chinesische Unternehmen im Ausland durchzusetzen. Das Verhalten deutscher, europäischer und anderer Unternehmen spielt hierfür eine Rolle. Unterschiedliche Beispiele aus der Vergangenheit zeigen, dass sich Interventionen internationaler Akteure auf das Verhalten chinesischer Firmen und Behörden auswirken können. So war es unter anderem die internationale Kritik an chinesischen Bergbauunternehmen, die zu einer intensiveren Auseinandersetzung in China mit der Nachhaltigkeit mineralischer Rohstofflieferketten führte, darunter dem gescheiterten Versuch der früheren *General Administration for Quality Inspection and Quarantine* (AQSIQ), einen nationalen Standard zur Einfuhr von Konfliktmineralien zu etablieren. Der Standard hätte den 2015 veröffentlichten Richtlinien des chinesischen Bergbauverbands für chinesische Unternehmen entlang mineralischer Rohstofflieferketten durch eine rechtsverbindliche Maßnahme ergänzen können, wurde jedoch seit Eingliederung der Behörde in die *State Administration for Market Regulation* (SAMR) im Jahr 2018 nicht weiterverfolgt.¹⁸ Dass die AQSIQ dazu den Austausch mit der OECD suchte, zeigt, dass die chinesische Regierung bereit dazu ist, sich an internationaler *best practice* zu orientieren.¹⁹

Berichtspflichten im Bergbausektor

Von besonderer Relevanz für den Bergbausektor und metallische Rohstofflieferketten sind die Initiativen des chinesischen Bergbauverbands (*China Chamber of Commerce of Metals, Minerals and Chemicals Importers & Exporters*, CCCMC). Dieser veröffentlichte 2014 die *Guidelines for Social Responsibility in Outbound Mining Investments*, welche gemeinsam mit internationaler Unterstützung durch Geber und NGOs entwickelt wurden.²⁰ Diese Richtlinien sind breit gefasst und decken unter anderem die Bereiche Governance, Lieferkettenmanagement, Menschenrechte, Umwelt, Partizipation und Arbeitsschutz ab. Sie gelten für den gesamten Lebenszyklus eines Bergbauprojekts sowie die dazugehörigen Infrastrukturmaßnahmen und fordern Unternehmen explizit dazu auf, ihrer Sorgfaltspflicht zur Prüfung ihrer Lieferketten auf Konfliktmineralien nachzukommen.

Um diesen Teil der Lieferketten näher zu definieren und zu operationalisieren, entwickelte CCCMC gemeinsam mit der OECD 2015 die *Due Diligence Guidelines for Responsible Mineral Supply Chains*. Sie orientieren sich an dem *OECD-Leitfaden für die Erfüllung*

der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten sowie den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte.²¹ Neben den mit schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen und Verschärfung von Konflikten verbundenen Risiken, umfassen die Richtlinien des CCCMC aus dem Jahr 2015 auch Risiken in Zusammenhang mit Umweltschutz und den Rechten indigener Bevölkerungsgruppen. Im Jahr 2016 gründete CCCMC die erste Industrieinitiative, die sich auf die verantwortungsvolle Beschaffung von Kobalt fokussiert, die *Responsible Cobalt Initiative*.²²

Eine aktuelle Studie von Global Witness (2021) überprüfte die Wirksamkeit der CCCMC Richtlinie. In einer Stichprobe wurden 75 chinesischen Unternehmen der Zinn-, Tantal-, Wolfram- und Goldschmelzen und -raffinerien (3TG) im Zeitraum 2015 bis 2018 auf die Einhaltung der CCCMC Richtlinie in Anlehnung an den oben genannten OECD-Leitfaden untersucht. Alle untersuchten Unternehmen haben durch Akkreditierung, Verifizierung oder Mitgliedschaft in mindestens fünf führenden branchengeführten Industrieprogrammen zur verantwortungsvollen Beschaffung, Verhüttung und Raffinerie der Metalle teilgenommen, beispielsweise dem *Responsible Minerals Assurance Process* der *Responsible Minerals Initiative* (RMI), der *Responsible Gold Guidance* (RGG) der *London Bullion Market Association* (LBMA) oder der *International Tin Supply Chain Initiative* (ITSCI) der *International Tin Association* (ITA). Die Untersuchung von Global Witness fokussierte auf die jährliche Berichtspflicht, die als Eckpfeiler für Sorgfaltspflichten gilt.

Zentral für die Berichtspflicht sind drei Komponenten: die Lieferkettenpolitik, der jährliche Sorgfaltspflichtenbericht und eine Audit-Zusammenfassung. Für die Jahre 2019 und 2020 wurde festgestellt, dass die Berichts- und Dokumentationspflicht über alle Branchenprogramme hinweg grundlegender Nachbesserungen bedurfte, sowohl bei den Standards als auch bei der Umsetzung. Dies führte zu einer wesentlichen Überarbeitung der Standards für die Berichterstattung und der Audits.

Ergebnis der Untersuchung war, dass

- 14 Hütten und Raffinerien (19 Prozent) überhaupt keine Informationen zur Sorgfaltspflicht veröffentlichten
- nur vier Unternehmen (5 Prozent) alle drei Komponenten der Berichtspflicht veröffentlichten; zwei davon waren Tochtergesellschaften in ausländischem Besitz (nicht chinesisch)

- 19 Hütten und Raffinerien (25 Prozent) keine Sorgfaltspflichtregeln, aber eine andere Form von Sorgfaltspflichtinformationen veröffentlichten

- 57 Unternehmen (76 Prozent) keinen Bericht über die Sorgfaltspflicht in der Lieferkette veröffentlichten

- 55 Unternehmen (73 Prozent) keine Audit-Zusammenfassung veröffentlichten.

Diese Ergebnisse sind enttäuschend. Von den 75 untersuchten metallverarbeitenden Unternehmen, die an globalen Mineralienlieferketten beteiligt sind, erfüllte keines nachweislich den anerkannten internationalen OECD-Standard für die Durchführung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette. Da alle überprüften Unternehmen während des Überprüfungszeitraums an branchengeführten Industrieprogrammen zur Stärkung der Nachhaltigkeitsstandards teilnahmen, wäre viel mehr Transparenz und proaktiver Nachweis eines verantwortungsvollen Geschäftsverhaltens zu erwarten gewesen. Diese Ergebnisse machen klar, so die Autor*innen, dass allein die Teilnahme an Nachhaltigkeitsprogrammen keinesfalls eine Verbesserung der Situation bewirkt.

Dies bedeutet auch, dass es für alle weiteren, im Downstream-Prozess beteiligten Akteure nicht möglich ist, Nachhaltigkeitsstandards, angemessene Sorgfaltspflicht oder die Einhaltung von Menschenrechten in der Lieferkette zu identifizieren. Hauptimporteur von 3TG-Mineralien aus Konflikt- und Hochrisikogebieten ist jedoch China.²³ Ohne die Beteiligung chinesischer Hütten und Raffinerien an Transparenzinitiativen und Nachhaltigkeitsstandards ist eine globale Transparenz der 3TG-Lieferkette, Risikomanagement und -minderung nicht möglich. Weiterhin zeigt die Studie, dass zehn Unternehmen anstatt eines Sorgfaltspflichtenberichts eine „Konfliktfrei“-Erklärung abgaben, alle mit nahezu identischen Textbausteinen. Ohne weitere Qualifizierung und aussagekräftigen Maßnahmenkatalogen sind solche Erklärungen jedoch bedeutungslos. Dies kann negative Auswirkungen auf die Qualität der Sorgfaltspflichten der nachgelagerten Industrie und somit auch auf die Verpflichtungen deutscher und europäischer Unternehmen haben.

Relevante Richtlinien und Gesetzesmaßnahmen für die Einhaltung von Nachhaltigkeits- und Menschenrechtsstandards im Rahmen von Auslandsinvestitionen im Bergbausektor durch chinesische Unternehmen²⁴

Nr.	Bezeichnung	Zuständige Behörde/ Institution	Jahr	Rechtsverbdl.	Beschreibung
1.	Guidelines for Environmental and Social Impact Assessments of the China Export and Import Bank's Loan Projects	China ExIm Bank	2007	Nein	Typ: Richtlinien Geltungsbereich: China ExIm Bank finanzierte Projekte in und außerhalb Chinas Inhalt: Standards für Umweltverträglichkeitsprüfungen, Berücksichtigung von Land- und Ressourcenrechten, Umgang mit Umsiedlungen
2.	Guidelines to State-owned Enterprises Directly under the Central Government on Fulfilling CSR	SASAC	2008	Nein	Typ: Richtlinien Geltungsbereich: Staatsunternehmen unter der Zentralregierung Inhalt: Orientierung zu unternehmerischer Gesellschaftsverantwortung, Vorgaben u.a. zu Veröffentlichung von CSR-Berichten
3.	Green Credit Guidelines	CBRC	2012	Nein	Typ: Richtlinien Geltungsbereich: Banken Inhalt: Einrichtung von Risikomanagementmechanismen; Einhaltung von Sorgfaltspflichten bzgl. Umwelt- und Sozialrisiken bei Projekten im Ausland; Einhaltung lokaler Gesetze im Ausland
4.	Guidelines for Environmental Protection in Foreign Investments and Cooperation	MEE, MofCom	2013	Nein	Typ: Richtlinien Geltungsbereich: Im Ausland tätige Unternehmen Inhalt: Orientierung zur Berücksichtigung lokaler Bräuche und Glaubenssysteme, Einhaltung lokaler Gesetze, Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen, Einführung von Monitoring-Mechanismen für Umweltverschmutzung
5.	China Green Bond Endorsed Project Catalogue	PBoC	2015	Nein	Typ: Richtlinien Geltungsbereich: Finanzmarktakteure Inhalt: Katalog für Projekte, die mit grünen Anleihen finanziert werden können
6.	Guidelines for Social Responsibility in Outbound Mining Investments	CCCMC	2014 2017 überarbeitet	Nein	Typ: Richtlinien Geltungsbereich: Im Ausland tätige Bergbauunternehmen Inhalt: Orientierung zur Berücksichtigung von Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsprinzipien im Bergbausektor in den Bereich Governance, Lieferketten, Umwelt, Partizipation und Arbeitsschutz

Relevante Richtlinien und Gesetzesmaßnahmen für die Einhaltung von Nachhaltigkeits- und Menschenrechtsstandards im Rahmen von Auslandsinvestitionen im Bergbausektor durch chinesische Unternehmen²⁴

Nr.	Bezeichnung	Zuständige Behörde/ Institution	Jahr	Rechts-verbdl.	Beschreibung
7.	Due Diligence Guidelines for Responsible Mineral Supply Chains	CCCCMC	2015 2021 (in Arbeit)	Nein	Typ: Richtlinien Geltungsbereich: Unternehmen entlang der Lieferketten mineralischer Rohstoffe innerhalb und außerhalb Chinas Inhalt: Standards für die Einhaltung von Sorgfaltspflichten und den Umgang mit Risiken in Zusammenhang mit schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen, Konfliktförderung, Umweltschutz und Schutz indigener Bevölkerungsgruppen
8.	Responsible Cobalt Initiative (RCI)	CCCCMC/ OECD	2016	Nein	Typ: Industrieinitiative Geltungsbereich: Unternehmen entlang der Kobaltlieferkette Inhalt: Multi-Stakeholder-Initiative zur Einhaltung unternehmerischer Sorgfaltspflichten im Kobaltsektor; Beschwerdemechanismen; Richtlinien u.a. zu sozialer Verantwortung und Verbot von Kinderarbeit
9.	Guiding Opinions on Building a Green Financial System	PBoC, MEE, Ministry of Finance, NDRC, CSRC, weitere	2016	Nein	Typ: Richtlinien Geltungsbereich: Finanzmarktakteure Inhalt: Hinweise zur Ausgestaltung von „grünen“ Krediten, Versicherungen, Anleihen und weiteren Finanzprodukten
10.	Guidance on Promoting Green Belt and Road	MEE	2017	Nein	Typ: Richtlinien Geltungsbereich: Nicht definiert Inhalte: Übergeordnete Zielsetzungen und Prinzipien zur nachhaltigeren Gestaltung der BRI im Umweltbereich
11.	Measures for the Administration of the Overseas Investments of Enterprises	NDRC	2018	Ja	Typ: Gesetzesmaßnahme Geltungsbereich: Unternehmen, die im Ausland investieren Inhalt: Anmelde- und Genehmigungsverfahren für Auslandsinvestitionen; Vorgaben für Risikoabwägungen
12.	Green Industry Guideline Catalogue (Ankündigung, Inhaltsverzeichnis, Erläuterungen)	NDRC, MEE, MNR, MIIT, MoHURD, National Energy Administration	2019	Nein	Typ: Richtlinien Geltungsbereich: Beteiligte Behörden und nachgelagerte Institutionen Inhalt: Definition und Beschreibung grüner Industriezweige zur Investitionsförderung
13.	Guidance on Promoting Investment and Financing to Address Climate Change	MEE, NDRC, PBoC, CBIRC, CSRC	2020	Nein	Typ: Richtlinien Geltungsbereich: Finanzmarktakteure Inhalt: Förderung der Klimafinanzierung in China und entlang der BRI; Ansätze zur Aufhebung des Empfängerlandprinzips und Einhaltung von chinesischen Umwelt- und Sozialstandards im Ausland



Der Weg zu verbindlichen Regulierungsansätzen mag noch lang sein, ist aber bereits in Sicht.

Photo: Robert Nyman, Unsplash

Fazit

Die hier in diesem Papier aufgeführten Gesetzesansätze, Richtlinien und Standards zeigen, dass sich die chinesische Regierung ausführlich mit den Auswirkungen und der Nachhaltigkeit des eigenen Auslandsengagements auseinandersetzt, darunter auch im Rohstoffbereich.

Die Hauptrisiken bestehen in

- 1.** mangelnder Verbindlichkeit sowie fehlender Verpflichtung zur Einhaltung von Umweltstandards und Menschenrechten
- 2.** mangelnder Durchsetzungskraft, zum Beispiel über Haftung
- 3.** mangelnder unabhängiger Konsultations- und Beschwerdemechanismen
- 4.** mangelnder Transparenz und Offenlegung von Informationen; mangelnder Einhaltung von Berichtspflichten
- 5.** Risiken für menschenwürdige Arbeit (minderwertige Arbeitsbedingungen, Ungleichheit, Niedriglöhne).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass China eine Vielzahl an Richtlinien, Orientierungen und anderen Initiativen beschlossen hat, die Unternehmen freiwillig dazu bringen sollen, Umweltschutz und Einhaltung von sozialen Standards zu beachten. Jedoch hat die chinesische Regierung bisher keine rechtsverbindlichen Maßnahmen zur nachhaltigen Gestaltung von Rohstofflieferketten oder zur Einhaltung von Nachhaltigkeitsstandards bei Außeninvestitionen verabschiedet. Mit dem bestehenden Genehmigungsverfahren für Auslandsinvestitionen verfügt die chinesische Regierung allerdings über ein effektives Instrument, welches potenziell zur Durchsetzung von Nachhaltigkeitsstandards genutzt werden könnte. Nichtsdestotrotz fehlen verpflichtende Maßnahmen, um die Einhaltung von Nachhaltigkeits- und Menschenrechtsstandards durch chinesische Unternehmen im Ausland zu gewährleisten.

Hier steht China jedoch nicht allein. Sowohl in Europa als auch in China mangelt es an Klagemöglichkeiten von Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen oder Umweltkatastrophen. Ohne rechtsverbindliche Regulierungen oder andere Instrumente wie Beschwerde- und Monitoringmechanismen haben die genannten Maßnahmen eine sehr begrenzte Durchschlagskraft. Europäische Betriebe haben jahrzehntelang von den niedrigen Standards in China profitiert. Für wirksame menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten müssen diese Betriebe vorangehen, wenn es um Glaubhaftigkeit geht. Durch die Verabschiedung des deutschen Lieferkettengesetzes und den Debatten auf europäischer Ebene wird der Druck auf China aufrechterhalten. Richtig wäre, gemeinsam für einheitlich und weltweit geltende Standards aufeinander zuzugehen.

Endnoten

- 1 Carlos López, Holding multinational corporations accountable for human rights, *International Politics and Society* Journal, 27.10.2021, <https://www.ips-journal.eu/topics/democracy-and-society/holding-multinational-corporations-accountable-for-human-rights-551/>.
- 2 Pedro Morazán, Chinas neue Seidenstraße, Südwind 2020, S. 16.
- 3 Matthew S. Erie, Volume 62, Number 1, Winter 2021, Chinese Law and Development, S. 51.
- 4 NDRC, Measures for the Administration of the Overseas Investments of Enterprises, 26.12.2017, <http://www.gov.cn/xinwen/2017-12/26/5250408/files/a4a4d631e9df460ab93a-969b9ae7f6a8.pdf>.
- 5 Reed Smith, New requirements issued by NDRC on overseas investment by enterprises, Reed Smith Client Alerts, 06.03.2018, <https://www.reedsmith.com/en/perspectives/2018/03/new-requirements-issued-by-ndrc-on-overseas-investment-by-enterprises>.
- 6 Michael Fischer, Legal Framework for Chinese Outbound Investments, Deloitte, <https://www2.deloitte.com/dl/en/pages/legal/articles/chinese-outbound-investments.html>.
- 7 Fischer, Legal Framework for Chinese Outbound Investments; außerdem: China outbound investment: a procedural overview, The Square, 17.07.2018, <https://www.thesquare.blog/2018/07/17/china-outbound-investment-a-procedural-overview/>.
- 8 Ministry of Environment and Ecology of the People's Republic of China, Guiding Opinions on Building a Green Financial System, 31.08.2016, http://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/gwy/201611/t20161124_368163.htm.
- 9 Dorcas Wong, Sustainability Reporting in China: The Rise of CSR and ESG Reporting by Businesses, China Briefing, 28.07.2020, <https://www.china-briefing.com/news/sustainability-reporting-china-csr-esg-reporting-business-accountability/>.
- 10 Ibid.
- 11 Weihui Dai, Sean Kidney, Beate Sonerud, Roadmap for China: Green Bond Guidelines for the Next Stage of Market Growth, April 2016, <https://www.cbd.int/financial/gmr/china-bonds-guidance.pdf>.
- 12 Christoph Nedopil Wang, Interpretation of the "Guidance on Promoting Investment and Financing to Address Climate Change" for the Belt and Road Initiative (BRI), Green Belt and Road Initiative Center, 27.10.2020, <https://green-bri.org/interpretation-of-the-guidance-on-promoting-investment-and-financing-to-address-climate-change-for-the-belt-and-road-initiative-bri/>.
- 13 Ebenda.
- 14 Johanna Coenen, Simon Bager, Patrick Meyfroidt, et al, Environmental Governance of China's Belt and Road Initiative, Environmental Policy and Governance, Volume 31, Issue 1, Januar/Februar 2021, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/eet.1901>.
- 15 Christoph Nedopil Wang, China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2020, 21.01.2021, <https://green-bri.org/china-belt-and-road-initiative-bri-investment-report-2020/>.
- 16 Masuma Farooki, China's Mineral Sector and the Belt & Road Initiative, European Policy Brief, Strategic Dialogue on Sustainable Raw Materials for Europe (STRADE), No. 02/2018, http://stradeproject.eu/fileadmin/user_upload/pdf/STRADE_PB_02-2018_One_Belt_One_Road.pdf.
- 17 Johanna Coenen, Simon Bager, Patrick Meyfroidt, et al, Environmental Governance of China's Belt and Road Initiative, Environmental Policy and Governance, Volume 31, Issue 1, Januar/Februar 2021, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/eet.1901>.
- 18 Leila Nasr, China Increases Focus on Conflict Minerals, Assent Blog, 12.07.2017, <https://blog.assentcompliance.com/index.php/china-increases-focus-on-conflict-minerals/>.
- 19 OECD, Active with the People's Republic of China, März 2018, <https://www.oecd.org/china/active-with-china.pdf>.
- 20 Peter Dolega und Doris Schüler, STRADE (2018): China's approach towards responsible sourcing, European Policy Brief, Strategic Dialogue on Sustainable Raw Materials for Europe (STRADE), No. 03/2018, http://stradeproject.eu/fileadmin/user_upload/pdf/STRADE_PB_03_2018_China_responsible_sourcing.pdf.
- 21 CCCMC, Chinese Due Diligence Guidelines for Responsible Mineral Supply Chains - Project Brief, 2015, <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/CCCMC-Guidelines-Project%20Brief%20-%20EN.pdf>.
- 22 Merle Groneweg: Lieferkettenverantwortung: Die Rolle Chinas für Debatte und Standardsetzung, PowerShift, Dezember 2019, <https://power-shift.de/wp-content/uploads/2020/01/Factsheet-Lieferkettenverantwortung-China.pdf>. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass China als Raffinadeproduzent mit großem Abstand weltweit die Führung übernimmt. So werden aktuell nur ca. 1,5% des weltweiten Kobalts durch chinesische Unternehmen gefördert, aber 60% des Kobalts weltweit durch sie verarbeitet.
- 23 Global Witness, Digging for Disclosure. A review of publicly-available supply chain due diligence information by Chinese metals processing companies, März 2021, S. 15. <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/natural-resource-governance/digging-disclosure/>.
- 24 Green Belt and Road Initiative Center, Belt and Road Initiative (BRI) Policy Database, <https://green-bri.org/bri-policies/>; Greenovation Hub, China's Mining Industry at Home and Overseas: Development, Impacts, and Regulation, 2014; Dai, et al, 2016.

Bildnachweise

Titelbild <https://unsplash.com/photos/wPb5dmlPYOw>,
Foto: John Salvino, Unsplash, Unsplash License,
<https://unsplash.com/license>

S.2 <https://unsplash.com/photos/NBISeHBBKtk>,
Foto: Lin Zhizhao, Unsplash, Unsplash License,
<https://unsplash.com/license>

S.8 <https://unsplash.com/photos/3wwiqmOm3gQ>,
Foto: Robert Nyman, Unsplash, Unsplash License,
<https://unsplash.com/license>

Impressum

Herausgeber:

**PowerShift – Verein für eine ökologisch-
solidarische Energie- & Weltwirtschaft e. V.**

Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin

Tel.: +49 (0)30 42 805 479

E-Mail: michael.reckordt@power-shift.de

Web: <https://power-shift.de>

Und:

**urgewald – Anwalt für Umwelt &
Menschenrechte e.V.**

Von-Galen-Straße 4, 48336 Sassenberg

Tel.: +49 (0)2583 30 492-0

E-Mail: nora.sausmikat@urgewald.org

Web: <https://urgewald.org/>

Autorin: Nora Sausmikat

Redaktion: Merle Groneweg und

Michael Reckordt

Layout, Satz & Reinzeichnung:

Tilla Balzer | buk.design

Die Autorin möchte sich bei Gregor Großmann, SOMO, Rettet den Regenwald e.V., Friends of the Earth US, WoMin Alliance, South Africa, Salva la Selva, Gaia Foundation, GroundWork/Friends of the Earth South Africa und International Coal Network für die Unterstützung zu diesem Papier bedanken.

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei der Autorin.

Berlin, November 2021



Diese Publikation wurde unterstützt durch die Olin gGmbH. Die Olin gGmbH ist eine Förderorganisation für Umwelt und Naturschutz. Sie unterstützt umwelt- und gesellschaftspolitische Organisationen.