

Klima- und entwicklungspolitische Bewertung des Koalitionsvertrags von CDU, CSU und SPD

Germanwatch, 7.2.2018 (aktualisiert am 19.3.2018)

Analyse ausgewählter Punkte der Koalitionsvereinbarung.

In [] sind jeweils die Unterkapitel der Koalitionsvereinbarung mit Seitenzahl genannt.

Die Koalitionsvereinbarung ist zu den Themen Nachhaltigkeit und bei der Bekämpfung der globalen Klimakrise von einer merkwürdigen Spannung geprägt. Einerseits werden sehr klare Ziele in Richtung einer Transformation zu nachhaltigem Handeln und zur Umsetzung des Paris-Abkommens als Leitprinzipien der nächsten Legislaturperiode verankert – und dies soll auch mit einer stärkeren Verbindlichkeit als bisher geschehen. Andererseits werden nur wenige konkrete Rahmensetzungen, Maßnahmen und Instrumente beschlossen, die tatsächlich geeignet wären, diese Ziele in die Praxis umzusetzen. Die Vorbereitung entsprechender Beschlüsse wird in Kommissionen verschoben. 2018 und 2019 sind die Jahre, in denen diese Spannung nun als breite gesellschaftliche Debatte ausgetragen werden wird. Werden wir weiter nur schön klingende Ankündigungen als ungedeckten Scheck erhalten oder werden endlich auch entsprechende Maßnahmenpakete beschlossen? Irritierender noch: Ein Teil der angekündigten Maßnahmen – etwa massive Investitionen im Rahmen des Bundesverkehrswegeplans, bei dessen Erstellung die deutschen Klimaziele nicht berücksichtigt wurden – wäre geeignet, die angekündigten Ziele zu unterminieren.

Klimapolitische Bewertung

1. **Nachhaltige Entwicklung als Maßstab des Regierungshandelns in Deutschland.** Die Koalition bekennt sich klar zur Weiterentwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, die die Umsetzung der Agenda 2030 und ihrer Entwicklungsziele in Deutschland voranbringen soll. Die mit der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele und der Agenda 2030 befassten Institutionen (Nachhaltigkeitsrat, Parlamentarischer Beirat, SDSN) werden gestärkt. Die Koalition will alle Subventionen hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit „einer stetigen Überprüfung unterziehen“ [Umwelt – S. 137]. Es ist erfreulich, dass die Umsetzung der Agenda 2030 mit ihren 17 Nachhaltigkeitszielen, des Pariser Klimaabkommens sowie der Gipfelzusagen (G7 und G20) auch als zentrales Ziel einer Entwicklungspolitik für gerechte Globalisierung gesehen wird [Entwicklungspolitik für eine gerechte Globalisierung – S. 160] und dass dabei der „Dreiklang aus öffentlichen Mitteln, nachhaltigen und entwicklungsfördernden Privatinvestitionen und einer neuen fairen Handelspolitik“ als wegweisend angesehen wird.

2. **Zukünftige Klimazielerreichung wird verbindlicher abgesichert, aber noch nicht mit den notwendigen Maßnahmen untermauert.** Die neue Bundesregierung bekennt sich eindeutig zum Ziel des Pariser Klimaabkommens, die globale Klimakrise zu bekämpfen, indem der Temperaturanstieg auf deutlich unter 2, möglichst sogar auf 1,5°C begrenzt wird. Wenn das nicht nur Lippenbekenntnisse sind, bedeutet das für Deutschland, spätestens in der ersten Hälfte der 2030er Jahre aus der Kohle auszusteigen und 2050 Treibhausgasneutralität erreicht zu haben. Als Konsequenz auf die missliche Situation, dass die letzten drei Regierungen ständig das Klimaschutzziel für 2020 beschworen haben, ohne die erforderlichen Maßnahmen zu seiner Erreichung zu beschließen, kündigt die Regierung an, die Minderungsziele für 2030 nun „auf jeden Fall“ [Klima – S. 142] zu erreichen. 2019 soll ein Klimaschutzgesetz erarbeitet werden, „das die Einhaltung der Klimaschutzziele 2030 gewährleistet“ [Klima – S. 143]. Die Koalitionsvereinbarung kündigt an, „das Aktionsprogramm 2020 und den Klimaschutzplan 2050 vollständig“ umzusetzen und Ergänzungen vorzunehmen, „um die Handlungslücke zur Erreichung des Klimaziels 2020 so schnell wie möglich zu schließen“ [Klima – S. 142]. Konkrete Maßnahmen für das Schließen der Lücke werden nur in kleinem Ausmaß (Sonderausschreibung für Erneuerbare Energien) benannt – damit geht erneut wertvolle Zeit verloren. Das verschärfte Ziel, den Anteil Erneuerbarer Energien an der Stromversorgung bis 2030 auf 65 % [Energie – S. 71] zu setzen, bei gleichzeitigen deutlichen Anreizen für die Sektorkopplung mit Elektromobilität und Gebäude, ist erfreulich.
3. **Kommission "Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung" soll Kohleausstiegsbeschluss vorbereiten.** Was Anfang 2015 noch ein absolutes Tabuthema in Deutschland war, ist nun Beschlusslage in einem Koalitionsvertrag. 2019 will die Regierung einen „Plan zur schrittweisen Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung, einschließlich eines Abschlussdatums“ verkünden. Eine Kommission "Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung" soll bis Ende 2018 einen Vorschlag dafür erarbeiten [Klima – S. 142]. Es ist erfreulich, dass nun auch geklärt ist, dass die Umweltverbände an dieser Kommission beteiligt werden. Für den notwendigen Strukturwandel werden 1,5 Mrd. Euro im Koalitionsvertrag angekündigt [Solide Finanzen – S. 67].
4. **Im Koalitionsvertrag sind die Voraussetzungen für eine Anhebung der Klimaziele 2030 angelegt.** Für die Umsetzung der Sektorziele auch im Bereich Verkehr und Bau wird ein zum Energiesektor „zeitlich paralleles Vorgehen“ angekündigt [Klima – S. 143]. Mit dieser expliziten Bestätigung der Sektorziele 2030 schaffen die Koalitionäre mehr Investitionssicherheit und regen – spätestens mit dem Beschluss eines entsprechenden Gesetzes und den notwendigen Maßnahmen – Innovationen an. Zur Erreichung des 2030-Ziels soll der Ausbau der Erneuerbaren Energien deutlich beschleunigt (65 %) und die Energieeffizienz schneller vorangebracht werden. Als Vorbereitung für das Gesetz soll die Kommission "Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung" Maßnahmen erarbeiten, die das 2030-Ziel für den Energiesektor „zuverlässig erreichen“ lassen [Klima – S. 143]. Diese Entscheidungen bieten nach Germanwatch-Einschätzung eine gute Grundlage, um als Teil einer Vorreiterkoalition von Staaten in den UN-Klimaverhandlungen bis 2020 gemäß der im Pariser Klimaabkommen gemachten Zusage, ehrgeizigere Klimaziele anzustreben, für 2050 ein 95 %-Ziel und ein davon abgeleitetes ambitionierteres Minderungsziel für 2030 anzukündigen. Auch in der EU kann sich die Bundesregierung auf dieser Grundlage für eine Anhebung des EU-weiten 2030-Ziels einsetzen. Ein Angebot der EU (oder zumindest einer Gruppe von EU-Mitgliedern) zur Klimazielanhebung ist Voraussetzung für den Ambitionssteigerungsmechanismus des Pariser Klimaabkommens. Schon auf dem UN-Klimagipfel Ende 2018 in Polen sollen die Staaten deutlich machen, zu welchen Zielanhebungen sie für die Periode bis 2030 be-

reit sind. Ohne Angebote aus der EU wird der Ambitionsmechanismus nicht ins Rollen kommen. Eine Zielanhebung auf EU-Ebene würde auch eine Aufstockung der deutschen Ziele zur Folge haben.

5. **Erreichung des 2020-Klimaziels von Koalition verschoben.** Die Koalitionsvereinbarung scheint die internationale Klimadebatte nicht zur Kenntnis genommen zu haben, in der die Dringlichkeit sofortigen Handelns in den Mittelpunkt rückt. Beim letzten Klimagipfel in Bonn (COP 23) war das Thema der Einhaltung der 2020-Zusagen durch die Industrieländer zentral. Mit dem Sonderbericht des Weltklimarats zum 1,5-Grad-Ziel, der im Oktober 2018 erscheinen soll, wird auch wissenschaftlich noch einmal bestätigt werden, dass zum Einhalten der Pariser Temperaturziele nicht nur strengere 2030- und 2050-Ziele, sondern auch sofortige zusätzliche Anstrengungen erforderlich sind. Dazu passt es nicht, wenn im Koalitionsvertrag weitgehend (bis auf die Sonderausschreibung für Erneuerbare Energien) klare Aussagen dazu vermieden werden, was jetzt sofort geschehen soll, um den 2020-Zielen näher zu kommen. Dass nicht einmal die von der Union in den Jamaika-Sondierungen bereits akzeptierte Abschaltung von 7 GW Kohlekraftwerkskapazität vereinbart werden konnte, ist enttäuschend. Deutschland darf nicht zu einem Bremsklotz für den Erfolg des nächsten Klimagipfels (COP 24) werden. Entschieden handeln der Industrieländer vor 2020 wird insbesondere von vielen Schwellenländern als eine Bedingung für eine Zielerhöhung, auch der anderen Länder, und die Verständigung auf ambitionierte Umsetzungsregeln für das Pariser Abkommen betrachtet.

6. **Emissionshandel soll gestärkt werden.** Germanwatch begrüßt, dass die Koalitionäre den Europäischen Emissionshandel weiter stärken wollen. Dadurch können die EU-Partner damit rechnen, dass Deutschland bis 2021 Vorschläge vorlegt und diskutiert, wie ein ambitionierteres Cap oder eine Löschung von Zertifikaten die nötige Anhebung des EU-Klimaziels für 2030 ermöglichen. Auf Druck der CSU ist allerdings eine klarere Sprache zu einem CO₂-Preis herausgefliegen. Aber wer sachkundig ist, weiß: ohne einen investitionsrelevanten CO₂-Preis wird der angekündigte Ausstieg aus der Kohle wesentlich holpriger und werden die Klimaziele im Verkehrs- und Gebäudebereich – wie in Bezug auf 2020 – auch für das Jahr 2030 krachend verfehlt werden. Der Koalitionsvertrag spricht ausdrücklich nur vom Ziel eines CO₂-Bepreisungsinstruments, „das nach Möglichkeit global ausgerichtet ist, jedenfalls aber die G20-Staaten umfasst“ [Klima – S. 143]. Wer ein „globales“ Bepreisungsinstrument fordert, weiß, dass es dieses in absehbarer Zeit nicht geben wird. Schon realitätsnäher ist das Ziel eines CO₂-Preises einer kritischen Masse von G20-Staaten. In diese Richtung hat auch Germanwatch mit dem BDI und dem Mercator Institute on Global Commons and Climate Change gemeinsame Aktivitäten gestartet. Um einen CO₂-Preis einer kritischen Masse in Realitätsnähe zu rücken, wird bei dieser gemeinsamen Initiative anerkannt, dass die verschiedenen Staaten dabei unterschiedliche Instrumente – Emissionshandel, Steuern, Abgaben oder Hybridinstrumente – entwickeln können und dass nicht zu erwarten ist, dass die Schwellenländer direkt einen CO₂-Preis in derselben Höhe wie die Industrieländer einführen.

7. **Aus Sicht von Germanwatch schafft der Koalitionsvertrag eine – leider etwas holprige – Grundlage für eine mit Frankreich (und weiteren EU-Ländern) koordinierte CO₂-Bepreisung.** Hierzu ist ein klarer Satz in den Schlussverhandlungen gestrichen worden. Dennoch ist die Tür nun aufgestoßen für CO₂-Bepreisungsinitiativen zusammen mit Frankreich und weiteren europäischen Vorreiterstaaten. Diese neue Handlungsgrundlage für die nächste Regierung schafft die im Absatz zur Stärkung der CO₂-Bepreisung vorgenommene Selbstverpflichtung: „Wir werden die Impulse der Gemeinsamen Resolution von Assemblée nationale und Deutschem Bundestag zum 55. Jahrestag des Élysée-Vertrags am 22. Januar 2018 aufgreifen und im Rahmen der deutsch-französischen Freundschaft die enge Zusammenarbeit bei der Umsetzung des Pariser Klimaschutzabkommens von 2015 und der Verpflichtung

tungen des „One Planet Summit“ von 2017 fortsetzen“ [Klima – S. 143]. In der genannten Resolution sind „gemeinsame Initiativen insbesondere zum CO₂-Preis“ ausdrücklich als eine prioritäre Aufgabe hervorgehoben. Die Gemeinsame Resolution wurde von beiden Parlamenten mit breiter Mehrheit beschlossen (im Bundestag von Union, SPD, FDP und den Grünen). Beim "One Planet Summit" in Paris am 12.12.2017 hat sich die Bundesrepublik an drei Selbstverpflichtungen beteiligt: Treibhausgasneutralität bis 2050 erreichen, die Emissionen der internationalen Schifffahrt zu reduzieren und einen ausreichend hohen CO₂-Preis gemeinsam mit europäischen Partnern voranzutreiben. Es wäre ein Affront gegenüber Frankreich, wenn die neue Bundesregierung diese Verpflichtungen nicht bestätigen würde. Der im Koalitionsvertrag geforderte Schutz der Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere energieintensiver Industrien, kann durch eine Kombination der folgenden Maßnahmen erreicht werden: Dynamik in Bezug auf einen CO₂-Preis bei wichtigen EU- und G20-Staaten; Nutzung eines Teils der Einnahmen des CO₂-Preises im Emissionshandelssystem für die Innovationsförderung und Forschung in den entsprechenden Branchen; Berücksichtigung der Umsetzung des Paris-Abkommens, seit Ende 2016 Völkerrecht, in bilateralen und internationalen Handelsabkommen.

8. Kein Fahrplan zur systematischen Verankerung von Nachhaltigkeitsaspekten im Finanzwesen.

Der Koalitionsvertrag geht an keiner Stelle darauf ein, wie ein aktives Management klimabezogener Chancen und Risiken im Finanzsektor vorangebracht werden soll, obwohl dies dringend erforderlich ist. Zum einen könnte so ermöglicht werden, dass der Finanzmarkt seine Hebelwirkung zur Erreichung der Klima- und Nachhaltigkeitsziele einsetzt. Zum anderen könnte eine verspätete und unvollständige Anpassung des Finanzmarktes an den langfristigen Strukturwandel destabilisierende und disruptive Folgen haben. Neben Offenlegungspflichten müssen die Rahmenbedingungen für nachhaltige, klimagerechte Anlageprodukte und -strategien verbessert werden, wie zuletzt auch eine hochrangige EU-Expertengruppe (HLEG) empfahl. Während andere Länder wie Frankreich und Großbritannien bereits deutliche Fortschritte gemacht haben, fehlt in Deutschland bisher die Bereitschaft zum Handeln. Die neue Bundesregierung sollte die Empfehlungen der HLEG aufnehmen und insbesondere die Offenlegung zukunftsgerichteter Informationen und klimabezogene Stresstests konsequent in bestehende Rahmenbedingungen des Finanzmarktes aufnehmen. Wie von der HLEG empfohlen, sollte beispielsweise im Zuge des Überprüfungsprozesses der sogenannten CSR-Richtlinie die Offenlegungsempfehlungen der von den G20 eingesetzten Arbeitsgruppe zu klimabezogenen finanziellen Risiken (TCFD) verpflichtend in Deutschland und darüber hinaus in der EU eingeführt werden. Deutschland sollte dafür u. a. mit Frankreich auf EU-Ebene eine Vorreiterallianz bilden.

9. Paradigmenwechsel hin zu Klimaschutz im Verkehrssektor.

Bahnverkehr, ÖPNV und Fahrradverkehr sollen deutlich gestärkt werden. Die Koalitionäre bestätigen das Verkehrssektorziel für 2030 von minus 40-42 %, das nur mit viel Entschlossenheit erreicht werden kann. Aus Germanwatch-Sicht ist die Ankündigung, dieses Ziel und entsprechende Umsetzungsmaßnahmen als Teil eines Klimaschutzgesetzes 2019 zu verankern, eine wichtige Ankündigung, deren Umsetzung einen Paradigmenwechsel bedeuten würde. Seit 1990 sind die Emissionen im Straßenverkehr nicht gesunken und im Flugverkehr deutlich gestiegen. Der Verkehr soll nun verpflichtet werden, seinen fairen Anteil am Erreichen der Klimaziele beizusteuern. Dies würde bedeuten, den aktuellen Bundesverkehrswegeplan einer prinzipiellen Überprüfung zu unterwerfen, inwieweit dieser mit den energie- und klimapolitischen Vorgaben des Paris-Abkommens und Koalitionsvertrages vereinbar ist. Ansonsten kann der angekündigte „Investitionshochlauf auf einem Rekordniveau für die Verkehrsinvestitionen mindestens auf dem heutigen Niveau“ [Finanzierung / Verkehrsinvestition – S. 74] leicht den Pfad für das Scheitern künftiger Klimaschutzziele betonieren. Es ist erfreulich, dass es bei der Dienstwagenbesteuerung Begünstigungen für Elektro- und Hybridfahrzeuge geben soll. In diesem Zusammenhang wäre wichtig, dass für Konzepte wie Zeitkarten für den ÖPNV und die Bahncard 100 eine analoge Begünstigung eingeführt

wird. Die angekündigte deutliche Stärkung der Leistung des Eisenbahn-, ÖPNV- und Fahrradverkehrs, die Förderung der Elektromobilität bei Bahn und Schiene sowie das Setzen des Schwerpunktes „auf den Erhalt vor dem Neu- und Ausbau“ [Finanzierung / Verkehrsinvestition – S. 74] ist zwar in dieser Hinsicht erforderlich, aber nicht ausreichend. Wenn insbesondere die Planung für den Straßenbau nicht deutlich angepasst wird, können die schön klingenden Ziele nicht umgesetzt werden. Das angekündigte Ziel etwa, bis zum Jahr 2030 die Zahl der Bahnkunden zu verdoppeln, lässt sich sonst nicht erreichen. Das angekündigte Ziel, den Bahnlärm bis 2020 zu halbieren, ist dabei eine wichtige Grundlage für den notwendigen deutlichen Ausbau des Schienenverkehrs. Germanwatch erwartet im Verkehr bis Ende 2018 neben dieser am Sektorziel 2030 ausgerichteten Neubewertung der Ausbaupläne für Autobahnen und Ortsumgehungen Maßnahmenvorschläge für eine CO₂-Komponente bei der Kraftstoffsteuer sowie die Wiedereinrichtung eines leistungsfähigen Nachtzugnetzes. Aus unserer Sicht sind das notwendige Maßnahmen der von einer Kommission bis Anfang 2019 vorzulegenden Strategie „Zukunft der bezahlbaren und nachhaltigen Mobilität“ [Mobilität und Umwelt – S. 75]. Mit der ausdrücklichen Beteuerung, sich auch in der Verkehrspolitik an den Klimazielen von Paris orientieren zu wollen, hat der Koalitionsvertrag die Messlatte für den eigenen Erfolg klar gesetzt.

10. **Luft- und Seeverkehr sollen mehr zum Klimaschutz beitragen.** Die Koalition will sich dafür einsetzen, dass die Emissionen des See- und Luftverkehrs auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene sinken, damit beide Sektoren zu den internationalen Klimazielen beitragen. Das kommt einem Paradigmenwechsel gleich. Denn bis jetzt kennen die Emissionen, insbesondere des Flugverkehrs, nur eine Richtung: nach oben. Es spricht für eine gewisse Ernsthaftigkeit dieses Anliegens, dass die im Entwurf des Verkehrskapitels zunächst angekündigte „schrittweise Abschaffung der Luftverkehrssteuer“ abgelehnt wurde. Es ist allerdings auch erst noch der Nachweis zu führen, dass die „bedarfsgerechte Kapazitätserweiterung der Flughäfen“ [Luftverkehr – S. 80] mit diesem Ziel der Emissionsreduktion in Übereinstimmung zu bringen ist.

11. **Netzausbau wird beschleunigt, Speichertechnologien stärker entwickelt und gefördert.** Die Koalitionäre machen deutlich, dass ein verstärkter Ausbau der Erneuerbaren Energien ein modernisiertes, intelligentes Stromnetz braucht [Energie – S. 71]. Es gibt jedoch keinen Grund, den beschleunigten Ausbau der Erneuerbaren Energien in den nächsten vier Jahren an einen Ausbau des Stromnetzes zu binden. In Kombination mit neuen Speichertechnologien und Nachfragemanagement können die Erneuerbaren ihre volle Wirkungskraft auch mit Blick auf die Sektorenkopplung entfalten. Weitere Ziele der Koalition sind der Erhalt einer einheitlichen Stromgebotszone und die Sicherstellung der Akteursvielfalt bei den Stromanbietern, so dass es auch künftig Bürgerenergieprojekte geben wird. Zur Verwirklichung dieser Ideen machen die Koalitionäre eine Reihe sinnvoller Vorschläge, zu denen die Novellierung des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes, Netzoptimierungsmaßnahmen, die bessere Nutzung von Erdverkabelungen, Digitalisierungsinstrumente, ein innovativer Regulierungsrahmen und eine stärkere Beteiligung von Standortgemeinden von EE-Anlagen an der Wertschöpfung gehören. Darüber hinaus soll die Kraft-Wärme-Kopplung modernisiert, CO₂-ärmer ausgestaltet und flexibilisiert werden [Energie – S. 73]. Diese Maßnahmen führen zu einem leistungsfähigen, intelligenten und auf die Bedürfnisse der Erneuerbaren Energien abgestimmten sowie stabilen Stromnetz und Energiesystem. Dieses ermöglicht die Reduzierung der Kohleverstromung bis zum völligen Ausstieg aus der Nutzung fossiler Brennstoffe.

12. **Energieeffizienz bekommt neue Priorität.** Hervorzuheben ist das Vorhaben der Koalition, eine unter dem Leitprinzip „Efficiency First“ stehende, sektorübergreifende Effizienzstrategie auszuarbeiten, die den Energieverbrauch bis 2050 um 50 % reduzieren soll. Parallel soll der Nationale Aktionsplan Ener-

gieeffizienz (NAPE) weiterentwickelt und umgesetzt werden [Energie – S. 73]. Jede Kilowattstunde, die nicht produziert werden muss, ist ein direkter Klimaschutzbeitrag und stärkt die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft.

13. **Außen- und energiepolitische Zusammenarbeit wird gestärkt.** Wir begrüßen den Einsatz für eine „entschlossene und substanzielle Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik aus einem Guss“ mit dem Ziel einer „im Sinne der Agenda 2030 gerechten Gestaltung der Globalisierung, die allen Menschen ein Leben in Würde und Sicherheit bietet“ [Deutschlands Verantwortung für Frieden, Freiheit und Sicherheit in der Welt – S. 144]. Und dass auf die dafür notwendige regelbasierte internationale Ordnung, auf funktionierende starke Partnerschaften und Allianzen sowie eine wachsende Gestaltungskraft der Europäischen Union gesetzt wird. Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass sich in den nächsten Jahren entscheidet, „welche Standards und Regeln in Handel, Klima- und Energiepolitik die internationale Ordnung prägen werden“ [Außenwirtschaftspolitik sowie Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik – S. 154]. In diesem Zusammenhang werden wir ein besonderes Augenmerk darauf haben, wie entschieden und strategisch Störmanövern der US-Regierung begegnet werden wird und wie die bilaterale Partnerschaft zur Umsetzung der Energiewende sowie zur Eindämmung der Folgen der globalen Klimakrise etwa im Dialog mit Russland und der Ukraine, Südosteuropa, der MENA-Region, Saudi-Arabien, Indien und China erfolgen wird. Eine Kooperation Europas mit China in Bezug auf eine Dekarbonisierung der weltweiten Seidenstraße-Investitionen ist eine wichtige Grundlage dafür, dass das Paris-Abkommen umgesetzt werden kann. U. a. der Dialog mit Russland – auch in der OSZE – wird darüber entscheiden, ob die Dekarbonisierung Europas zu einem Friedensprojekt wird oder neue Spannungen erzeugt. Germanwatch begrüßt deshalb sehr, dass die Koalitionäre die internationale Energiezusammenarbeit ausbauen und „weitere bilaterale Energiepartnerschaften“ für die internationale Energiewende entwickeln wollen [Energie – S. 71]. Die Partnerschaften müssen sowohl mit (potentiellen) Vorreiterstaaten als auch mit solchen Staaten ausgebaut werden, für die die weltweite Energiewende eine besondere Herausforderung darstellt. Zwar ist es richtig, dass solche Partnerschaften häufig auch der deutschen Wirtschaft nutzen werden, ihr vorrangiger Zweck muss aber die Förderung von Energiewenden in den Partnerländern sein, um dort Stabilität zu schaffen und wirtschaftliche Perspektiven zu verbessern. Marktzugang für deutsche Unternehmen und eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft können Nebeneffekte dieser Partnerschaften sein – aber wir werden genau hinschauen, dass die entwicklungs- und friedenspolitischen Ziele sich dem nicht unterordnen müssen. Es ist auch deswegen zu begrüßen, dass „weitere Partnerschaften mit Entwicklungs- und Schwellenländern“ für die Energiewende auch im Kapitel "Entwicklungspolitik" noch einmal genannt werden.
14. **Klimaanpassungsmaßnahmen in Entwicklungs- und Schwellenländern unterstützen.** Erfreulich ist in diesem Zusammenhang die entwicklungspolitische Ansage, Entwicklungs- und Schwellenländer bei ihren Anstrengungen im Klimaschutz und bei der Anpassung an den Klimawandel sowie beim Schutz der biologischen Vielfalt zu unterstützen. Die Ankündigung, konsequent auf die Förderung Erneuerbarer Energien, auf eine dezentrale Versorgung, insbesondere in ländlichen Gebieten, sowie auf den Zugang zu sauberer, bezahlbarer und sicherer Energie zu setzen [Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel stärken – S. 162], wird Germanwatch vor allem in Ländern Afrikas, der MENA-Region, Indien und Südosteuropa im Detail anschauen und Vorschläge dazu entwickeln.
15. **Deutschland wird seine internationale Klimaschutzfinanzierung weiter aufstocken.** Germanwatch begrüßt das klare Bekenntnis im Koalitionsvertrag „für einen weiteren Aufwuchs der internationalen Klimaschutzfinanzierung durch Deutschland im Rahmen der Erhöhung der ODA-Mittel“ zu sor-

gen [Klima – S. 143]. Wir interpretieren das so, dass dies zusätzlich zum bisher zugesagten Aufwuchs erfolgen wird. 2020 (d. h. in dieser Legislaturperiode) ist das Zieldatum, bis zu dem die Industrieländer laut ihrer internationalen Zusage ein jährliches Niveau von 100 Mrd. Dollar für Klimafinanzierung erreicht haben wollen; Deutschlands Anteil an dieser Zusage sind etwa 10 Mrd. Euro. Wir erwarten, dass die Bundesregierung einen Plan vorlegt, wie dies durch eine Kombination von öffentlichen und privaten Mitteln erreicht werden kann. Langfristig muss die internationale Klimafinanzierung zusätzlich zu den 0,7 % ODA-Mitteln erbracht werden, da in den Klimaverhandlungen von Kopenhagen 2009 „neue und zusätzliche“ Mittel dafür zugesagt wurden.

- 16. Forschung wird verstärkt auf Energiewende und CO₂-Neutralität ausgerichtet, damit Deutschland bis 2050 leichter 95 % Emissionsreduktion erreichen kann.** Die von der Koalition geplanten Forschungsanstrengungen für CO₂-arme Industrieprozesse, eine CO₂-Kreislaufwirtschaft, die Erprobung von Power-to-X-Technologien und den beabsichtigten erleichterten Zugang zu Forschungsförderungen für Start-ups sind sehr zu begrüßen [Energie – S. 73]. Es ist zentral, hier jetzt aus der Phase erster Pilotprojekte herauszukommen. Ein auf Innovation ausgerichtetes Forschungssystem mit Demonstrationsprojekten und unterstützenden Markteinführungskonzepten kann ein wesentlicher Game Changer für Klimaschutz sein. Die Einnahmen aus einer zu stärkenden CO₂-Bepreisung können eine wesentliche Rolle bei der Finanzierung einer solchen Forschungs- und Markteinführungsoffensive spielen. Ein solches Vorgehen ist Voraussetzung dafür, Deutschland auf einen 95-Prozent-Reduktionspfad für das Jahr 2050 zu bringen.

Menschenrechts-, entwicklungs- und rohstoffpolitische Bewertung

- 1. Aussagen des Koalitionsvertrages zur Handelspolitik sind widersprüchlich.** Im Kapitel zu Wirtschaftspolitik wird der Freihandel propagiert, der auch durch bilaterale Freihandelsabkommen vorangetrieben werden soll. Im Kapitel zur Entwicklungspolitik wird zugleich versprochen, die aus Sicht der EU-Kommission bereits fertiggestellten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) mit Afrika „daraufhin [zu] überprüfen, ob sie der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung dienen“ [Fairer Handel – S. 160]. Das signalisiert zumindest Offenheit, auf die Kritik eines Großteils der afrikanischen Zivilgesellschaft und einiger Regierungen an den EPAs einzugehen. Die Bundesregierung sollte diese Position schnell und möglichst in Abstimmung mit Frankreich gegenüber der Europäischen Kommission vertreten und sich dafür einsetzen, dass afrikanischen Ländern keine handelspolitischen Nachteile entstehen, wenn sie die EPAs nicht unterzeichnen oder anwenden. Das Anliegen, Umwelt, Gesundheit und Arbeitnehmerrechte in allen Handelsverträgen zu verankern, findet sich sowohl im Wirtschafts- als auch im Entwicklungskapitel und ist grundsätzlich zu begrüßen. Grund zur Sorge gibt allerdings, dass das CETA-Abkommen im Wirtschaftskapitel als vorbildlich dargestellt wird, obwohl ein starkes Ungleichgewicht zwischen dem Schutz von ökonomischen Akteuren und in ihren Schutzrechten betroffenen Menschen oder der Umwelt darin bestehen bleibt. So können auf einen Verstoß gegen Handels- und Investitionsregeln Handelssanktionen oder finanzielle Entschädigung folgen, auf einen Verstoß gegen Umweltschutz- und soziale Rechte dagegen nur Konsultationen. Will die Koalition ihrem Anspruch gerecht werden, die Globalisierung mitzugestalten, braucht sie einen grundsätzlich anderen Ansatz.

2. **Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) konsequent umsetzen.** Bezüglich der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen begrüßen wir, dass die zukünftige Bundesregierung sich für eine „konsequente Umsetzung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte (NAP)“ einsetzen will und dabei eine „wirksame und umfassende Überprüfung“ anstrebt [Menschenrechte, Krisenprävention und humanitäre Hilfe – S. 156]. Insbesondere begrüßen wir, dass die neue Bundesregierung bei nicht ausreichenden Ergebnissen auf freiwilliger Ebene ganz klar gesetzliche Regelungen schaffen – und diese nicht nur wie im NAP vorgesehen „prüfen“ – will. Auch die dann angestrebte „EU-weite Regelung“ halten wir für ausgesprochen zielführend. International gibt es einen starken Trend hin zu verbindlichen Regeln für Unternehmen. In Frankreich gibt es seit 2017 ein Gesetz, das große französische Unternehmen zur Achtung von Menschenrechten und Umwelt verpflichtet. In Großbritannien sind Konzerne verpflichtet, Zwangs- und Kinderarbeit in ihrer ganzen Produktionskette auszuschließen. Das EU-Parlament fordert die Europäische Union auf, eine generelle Sorgfaltsprüfungspflicht für europäische Unternehmen einzuführen. Deutschland sollte hier nicht länger zu den Bremsern gehören. Gespräche und Aktivitäten sollten folgen. Eine konsequente Umsetzung des NAP erfordert aus unserer Sicht sowohl die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen als auch den politischen Willen, als Bundesregierung zügig Maßnahmen zu ergreifen. So müssen die Außenwirtschaftsförderung und die öffentliche Beschaffung stärker an den Menschenrechten ausgerichtet werden. Dazu gehört es, Unternehmen, die ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nicht nachkommen, für eine bestimmte Zeit von der öffentlichen Beschaffung und der Außenwirtschaftsförderung auszuschließen. Zudem müssen Betroffene von Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch Unternehmen dabei unterstützt werden, ihre Rechte gerichtlich einklagen zu können. Dies umfasst insbesondere kollektive Klagemöglichkeiten, zum Beispiel über eine Ausweitung der Musterfeststellungsklage, die passive Streitgenossenschaft, Beweislastleichterungen, Prozesskostenreduzierung und ein umfassendes Schutzprogramm für ausländische KlägerInnen. Zudem sollte die Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze unter die Aufsicht eines ausgewogen besetzten Gremiums gestellt werden.
3. **Klares Bekenntnis zu zivilgesellschaftlichem Engagement.** Germanwatch begrüßt es sehr, dass sich die Koalition „entschlossen gegen die zunehmende und gezielte Einschränkung von Zivilgesellschaften ("Shrinking Spaces"), die sich für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Einhaltung der Menschenrechte einsetzen“ wendet [Menschenrechte, Krisenprävention und humanitäre Hilfe – S. 155]. Die zukünftige Bundesregierung muss alle ihr zur Verfügung stehenden diplomatischen Mittel einsetzen, um Einschränkungen gesellschaftlichen Engagements im o. g. Sinne anzumahnen und um in konkreten Fällen auf Verbesserungen hinzuwirken, auch wenn dadurch etwaige wirtschaftspolitische Nachteile zu erwarten sind.
4. **Bürokratieabbau mit Augenmaß und „One in, one out“-Prinzip aufgeben.** Mit ihren hinter dem Begriff "Bürokratieabbau" versteckten Vorhaben beschneidet sich die zukünftige Bundesregierung in ihrer politischen Gestaltungsfreiheit, notwendige Rahmenseetzungen zum Beispiel auf umweltpolitischer oder menschenrechtlicher Ebene einzuführen [Bürokratieabbau – S. 63]. Darüber hinaus will sie auch auf europäischer Ebene einen antiquierten Ansatz vorantreiben, den die EU-Kommission Ende Oktober 2017 gerade eingestampft hat. So hat sich die EU-Kommission in der neuen Mitteilung "Vollendung der Agenda für bessere Rechtsetzung: bessere Lösungen für bessere Ergebnisse" (COM(2017) 651 final) vom sogenannten „One in, one out“-Prinzip verabschiedet. Die EU-Kommission begründet dies folgendermaßen: „Die Kommission hat Bedenken, dass ein solches Konzept Deregulierungsdruck erzeugen und ihre politische Verantwortlichkeit beeinträchtigen könnte – die darin besteht, dann zu handeln, wenn dies notwendig ist.“ Mit einem „One in, one out“-Prinzip ist zu befürchten, dass sowohl potenziell nützliche Regelungen unterbleiben als auch existierende Gesetzgebungen abgeschafft

werden, die den Menschenrechten, der Gesundheit der Menschen und der Umwelt dienen. Besonders kritisch sind entsprechende Vorgaben eines „One in, one out“-Prinzips deshalb, weil in Deutschland bislang bei neuen Gesetzgebungen der Erfüllungsaufwand für Unternehmen durch Entlastung an anderer Stelle im selben Ressort kompensiert werden muss. Dagegen wird üblicherweise der Nutzen einer Regelung gar nicht geprüft. Bedauerlicherweise schreibt der neue Koalitionsvertrag diese Entwicklung fort, indem wieder nur die „laufenden Kosten erfasst werden“ sollen [Bürokratieabbau – S. 63], nun auch von EU-Regelungen. Wichtig ist jedoch, dass die Bundesregierung bei der Umsetzung der Maßnahmen zum Bürokratieabbau zukünftig sowohl die Kosten als auch den Nutzen eines Regelungsvorhabens berücksichtigt und einander gegenüberstellt. Der Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands muss überarbeitet werden, damit zukünftig eine ganzheitliche Kosten-Nutzen-Betrachtung (qualitativ, quantitativ und monetär) erfolgt.

5. **Verhältnismäßigkeit im Bürokratieabbaugesetz III wahren.** Bedenklich ist zudem das Vorhaben, europäische Vorgaben „nicht mit zusätzlichen bürokratischen Belastungen [zu] versehen“ [Bürokratieabbau – S. 63]. Dies könnte zukünftig dazu genutzt werden, jeglichen Gestaltungsspielraum von europäischen Rahmenseetzungen auf nationaler Ebene mit dem pauschalen Verweis abzuschmettern, dies würde zu „bürokratischen Belastungen“ für eine bestimmte Unternehmensgruppe führen. Zwar hieß es bereits im Eckpunktepapier des Bundeskabinetts zum Bürokratieabbau vom 11. Dezember 2014 zur Umsetzung einer EU-Richtlinie (hier konkret der sogenannten "CSR-Richtlinie"), dass „unnötige Belastungen für die Wirtschaft zu vermeiden“ sind, aber gleichzeitig, dass auch eine „verantwortungsvolle Gestaltung der Globalisierung“ angestrebt wird. Bei der Ausgestaltung des vorgesehenen Bürokratieabbaugesetzes III sollte die zukünftige Bundesregierung einen solchen Ausgleich im Sinne der Verhältnismäßigkeit ebenso vorsehen.
6. **Rohstoffpolitik ökologisch und sozial ausgestalten.** Zur Beschaffung von Rohstoffen will die zukünftige Bundesregierung bilaterale Handelsverträge und Initiativen auf WTO-Ebene nutzen. Hierbei ist angesichts der bisherigen Erfahrungen zu befürchten, dass Versorgungsinteressen der deutschen Wirtschaft ökologische und soziale Anliegen in den Hintergrund drängen könnten. Zudem will die Bundesregierung den in Wissenschaft und Zivilgesellschaft stark umstrittenen Tiefseebergbau vorantreiben und „Pilot-Mining-Tests“ unterstützen [Rohstoffpolitik – S. 60]. Bisher sind jedoch die sozialen und ökologischen Konsequenzen von Tiefseebergbau nicht ausreichend erforscht und es existiert kein angemessener regulativer Rahmen. Die Bundesregierung sollte zunächst die Auswirkungen ermitteln und entweder einen wirkungsvollen Rahmen schaffen oder gegebenenfalls davon Abstand nehmen. Das Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess) will die Bundesregierung im Sinne von „Freiwilligkeit vor Regulierung“ weiterentwickeln. Da jedoch viele freiwillige Maßnahmen im vorangegangenen Ressourceneffizienzprogramm keine Reduktion unseres absoluten Ressourcenverbrauchs erzeugen konnten, muss die Bundesregierung – wenn sie wie angekündigt ihr Handeln an den SDGs ausrichten will – bei der Fortschreibung des Programmes auch verbindliche Vorgaben machen.
7. **EU-Verordnung zum Handel mit Konfliktmineralien ambitioniert umsetzen und ausweiten.** Wir begrüßen das Vorhaben der Koalition, der Konfliktmineralienverordnung zu einer starken Umsetzung in Deutschland zu verhelfen [Fairer Handel – S. 160]. Ebenso erfreulich ist, dass die Bundesregierung sich auf europäischer Ebene für die Abschaffung von Schwellenwerten einsetzen will, die momentan die Wirkkraft der Verordnung einschränken. Zudem unterstützen wir das Vorhaben der Bundesregierung, eine Ausweitung der EU-Verordnung auf die gesamte Lieferkette zu erreichen. Denn bislang ist ein Großteil der verarbeitenden Industrie, der Konfliktmineralien z. B. in Form von Handys und Laptops nach Europa importiert, von der Regelung ausgenommen.

8. **Kreislaufwirtschaft ambitioniert weiterentwickeln.** Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung die Kreislaufwirtschaft weiterentwickeln will [Kreislaufwirtschaft – S. 139]. Damit dies gelingt, ist einerseits zentral, den Vorrang einer absoluten Senkung des Rohstoffverbrauchs vor neuem Rohstoffabbau zu verankern. Andererseits müssen die im Koalitionsvertrag genannten Maßnahmen im Rahmen von Kreislaufwirtschaft über reine Prüfaufträge und Forschungsaufträge hinausgehen. Bei Forschungsprojekten gilt es nicht alleine Wirtschaft, sondern auch Zivilgesellschaft zu berücksichtigen. Germanwatch begrüßt, dass die Bundesregierung Reparatur und Wiederverwendung als einen Motor der Kreislaufwirtschaft sieht. Damit diese ihre Wirkung entfalten können, müssen allerdings Reparaturdienstleistungen gestärkt werden und die Verantwortung nicht allein auf die Hersteller abgeschoben werden.

AutorInnen: Christoph Bals, Oldag Caspar, Lutz Weischer, Cornelia Heydenreich, Tobias Reichert, Johanna Kusch, Johanna Sydow, Julia Anna Bingler und Kai Bergmann

Redaktion: Hanna Fuhrmann

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter: www.germanwatch.org/de/15004

7.Februar 2018 (aktualisiert am 19. März 2018)

Herausgeber: Germanwatch e.V.

Büro Bonn

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

Tel. +49 (0)228 / 60 492-0, Fax -19

Internet: www.germanwatch.org

Büro Berlin

Stresemannstr. 72

D-10963 Berlin

Tel. +49 (0)30 / 2888 356-0, Fax -1

E-Mail: info@germanwatch.org

Für den Inhalt ist alleine Germanwatch verantwortlich.