

Menschenrechts-, entwicklungs- und rohstoffpolitische Bewertung des Koalitionsvertrags von CDU, CSU und SPD

Germanwatch, 7.2.2018, aktualisiert am 13.3.2018

Analyse ausgewählter Punkte der Koalitionsvereinbarung.¹

In [] sind jeweils die Kapitel beziehungsweise Unterkapitel der Koalitionsvereinbarung genannt.

Mit Blick auf Unternehmensverantwortung, Handelspolitik und Rohstoffpolitik enthält der Koalitionsvertrag im Kapitel zur Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik einige ambitionierte Vorhaben, die wir begrüßen. Die Bundesregierung sollte diese nun konsequent umsetzen. Allerdings werden diese Aussagen immer wieder durch Passagen im Wirtschaftskapitel des Koalitionsvertrags kontrastiert. Das betrifft etwa Abschnitte zum Freihandel sowie zum verstärkten Rohstoffabbau in der Tiefsee. Aber auch geplante Maßnahmen zum Bürokratieabbau können die politische Gestaltungsfreiheit der Bundesregierung in der Menschenrechts- oder Umweltpolitik einschränken.

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.

¹ Eine Bewertung ausgewählter Punkte der Koalitionsvereinbarung zu klima- und entwicklungspolitischen Aspekten des Koalitionsvertrags von CDU, CSU und SPD kann im Internet abgerufen werden unter www.germanwatch.org/de/15004

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, Beweislasterleichterungen, 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: Cornelia Heydenreich, Tobias Reichert, Johanna Sydow, Johanna Kusch und Christoph Bals

Redaktion: Hanna Fuhrmann

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter: www.germanwatch.org/de/15185

Aktualisiert am 13. 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.