



OXFAM
Deutschland

Covid19 und Europa: Die Krise als Chance nutzen

Weichenstellungen für Europa und den Globalen Süden

23.06.2020

Einleitung

Die Bundesregierung übernimmt zum 1. Juli 2020 die Präsidentschaft des Rates der Europäischen Union. Sie bekommt damit in Europa Gestaltungsmacht in einer Zeit, die nach Neugestaltung verlangt, nach einer Stärkung von Solidarität und internationaler Zusammenarbeit. Die Corona-Krise zeigt wie unter einem Brennglas die dramatischen Folgen sozialer Ungleichheit, innerhalb von Gesellschaften wie auch zwischen Ländern.

Weltweit könnten die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie eine halbe Milliarde Menschen in die Armut stoßen, wie der im April veröffentlichte [Oxfam-Bericht „Dignity Not Destitution“](#) zeigt. Die Vereinten Nationen schätzen, dass in Afrika fast die Hälfte aller Arbeitsplätze verloren gehen könnte.

Frauen tragen in dieser Krise weltweit die größte Last und werden dafür schlecht oder gar nicht bezahlt werden: in Supermärkten, Krankenhäusern oder Familien. Sie kümmern sich häufig alleine um Haushalt, Angehörige und Kinder – und sind im Zuge der Ausgangsbeschränkungen außerdem vermehrt häuslicher Gewalt ausgesetzt.

In Europa offenbart die Pandemie die katastrophalen Folgen der Sparpolitik, die viele Länder im Nachgang der Finanz- und Wirtschaftskrise vor zehn Jahren zu erleiden hatten. Sie untergrub die Finanzierung öffentlicher Gesundheitssysteme und machte viele Fortschritte bei der sozialen Sicherheit zunichte. Zugleich vertiefen die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie die Ungleichheit zwischen den EU-Mitgliedsstaaten. Wie schon in der Finanzkrise sind es erneut die Südländer der Union, die am härtesten betroffen sind, die Gefahr einer verschärften Schuldenkrise ist groß.

Die Europäische Union steht jetzt an einem Scheideweg: Will sie Solidargemeinschaft sein oder ein Bund aus Einzelinteressen? Stehen die Mitgliedsstaaten füreinander ein und stärken dadurch den europäischen Gedanken oder obsiegen jene, die das Heil im nationalen Egoismus sehen? Nimmt Europa auch seine Verantwortung gegenüber armen und schutzbedürftigen Menschen in anderen Ländern wahr oder trägt es durch Untätigkeit und Abschottung zur weiteren Desintegration der Welt bei?

Mit dem 750 Milliarden schweren Wiederaufbaufonds „Next Generation EU“ und der Aufstockung von Mitteln für Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe im Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 hat die EU nach anfänglichem Zögern eine erste Antwort in Richtung des Solidargedankens gegeben. Doch ob dieser Weg konsequent beschritten wird, hängt wesentlich davon ab, wie diese Beiträge finanziert und wofür sie letztlich eingesetzt werden.

Gelingt es der EU, die Krise als Chance für einen solidarischen und klimagerechten Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft zu nutzen oder zementiert sie überkommene Strukturen und Ungleichheitsverhältnisse?

Dieses Papier analysiert, vor welchen Herausforderungen die Europäische Union auf den verschiedenen Politikfeldern steht und welchen Beitrag die Bundesregierung während ihrer Ratspräsidentschaft leisten kann, den Solidargedanken in Europa und weltweit zu stärken.

Wie die EU auf die Krise reagiert

Die EU hat im Wesentlichen mit zwei Maßnahmen auf die Krise reagiert: Die EU-Kommission hat am 27. Mai 2020 das mit 750 Milliarden Euro ausgestattete [Programm „Next Generation EU“](#) vorgelegt, um primär die Folgen der Krise in Europa abzufedern. Es soll helfen, Existenzgrundlagen zu sichern, die Wirtschaft anzukurbeln und das Wachstum nachhaltig und robust zu stärken. Ein Großteil der Unterstützung soll als Zuschüsse in die am stärksten von den Auswirkungen der Corona-Krise betroffenen Regionen Europas fließen.

Im Rahmen dieses Programms hat die EU-Kommission auch einen [überarbeiteten Vorschlag](#) für externe Maßnahmen im Mehrjährigen EU-Finanzrahmen 2021-2027 vorgelegt. Die Mittel für Entwicklungszusammenarbeit werden laut Vorschlag um 10 Milliarden Euro erhöht, die Mittel für Humanitäre Hilfe um 5 Milliarden Euro.

Die Vorschläge müssen nun zwischen den EU-Mitgliedsstaaten diskutiert, ein Konsens gefunden und im Rahmen der deutschen EU-Präsidentschaft verabschiedet werden.

Die Aufgabe unserer Zeit: Öffentliche Systeme stärken!

Die EU muss im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft ein klares Signal zur Bekämpfung der Auswirkungen der Corona-Krise geben, den Ankündigungen müssen nun Taten folgen. Dabei muss die deutsche EU-Ratspräsidentschaft im Zeichen europäischer und weltweiter Solidarität und internationaler Zusammenarbeit stehen. Es ist daher richtig, dass die Bundesregierung ihr [Programm überarbeitet](#) hat und die europäische Antwort auf die Corona-Krise in den Mittelpunkt ihrer Präsidentschaft stellen will.

Dabei darf die EU sich nicht darauf beschränken, die Pandemie nur in Europa einzudämmen. Die Auswirkungen von COVID-19 im Globalen Süden werden dramatisch sein, die dortigen Länder brauchen europäische Unterstützung. Um beispielsweise die Gesundheitsausgaben der 85 ärmsten Länder zu verdoppeln, in denen etwa die Hälfte der Weltbevölkerung lebt, sind Oxfam-Berechnungen zufolge rund 178 Milliarden US-Dollar nötig.

Auch in zahlreichen Ländern der EU fehlt es an adäquater Gesundheitsversorgung, weil die öffentlichen Systeme in den vergangenen Jahren stark ausgehöhlt wurden. Es sind gerade diese Länder, in denen die Todeszahlen besonders hoch sind. Eine der zentralen Lehren aus der Corona-Krise lautet deshalb: Starke öffentliche Systeme sind unabdingbar, um die Folgen einer Pandemie in Grenzen halten zu können. Die Antwort auf die aktuelle Krise liegt nicht im Markt.

Armut und Ungleichheit dürfen nicht durch ähnliche Sparmaßnahmen befeuert werden, wie dies im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise nach 2008 geschehen ist. Es gilt, einen neuen globalen Sozialvertrag zwischen Menschen, Regierungen und Märkten auszugestalten. Hierfür müssen die erforderlichen Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise gerecht finanziert und so ausgestaltet werden, dass sie dazu beitragen, Wirtschaft und Gesellschaft solidarischer und klimafreundlicher zu machen.

Solidarisch finanzieren: Woher das Geld kommen sollte

Für eine gerechte Finanzierung der von der EU geplanten Maßnahmen in Europa und im Globalen Süden bieten sich u. a. folgende Maßnahmen an:

1. Eine umfassende Finanztransaktionssteuer:

Eine Steuer auf den Handel mit Aktien, Anleihen und Derivaten könnte in Europa, je nach Ausgestaltung, zwischen 40 bis 60 Milliarden Euro einbringen. Nach der Finanzkrise gab es breite politische Unterstützung für die Forderung, jeden Finanzakteur und möglichst den Handel mit allen Finanzprodukten durch eine Finanztransaktionssteuer auf internationaler Ebene angemessen zu besteuern. Deutschland war hier, gemeinsam mit Frankreich, ein Vorreiter. Es gab im Rahmen der G20 und der EU Ansätze für eine solche Steuer, die jedoch scheiterten. In der EU verhandeln seit mittlerweile sieben Jahren zehn EU-Staaten im Rahmen einer sogenannten Verstärkten Zusammenarbeit über die Einführung einer solchen Steuer, darunter auch Deutschland.

Die deutsche Bundesregierung will das Thema Finanztransaktionssteuer während ihrer EU-Ratspräsidentschaft auf die Agenda setzen und die Verhandlungen abschließen. Hierbei ist aber lediglich vorgesehen, technische und rechtliche Aspekte zu lösen und nur eine Steuer auf den Handel mit Aktien einzuführen, die den Namen Finanztransaktionssteuer nicht mehr verdient. Eine solche verwässerte Steuer würde in den zehn beteiligten Ländern Schätzungen zufolge insgesamt lediglich rund 3,5 Milliarden Euro jährlich einbringen, davon in Deutschland nur noch 1,2 Milliarden Euro. Angesichts des möglichen Einnahmepotenzials einer umfassenden Finanztransaktionssteuer ist dies viel zu wenig.

Die Bundesregierung sollte daher einen neuen Anlauf für eine umfassende Finanztransaktionssteuer in ihrer EU-Präsidentschaft starten und sich dafür aussprechen, die Einnahmen für die Bewältigung der Corona-Krise im Globalen Süden und in Europa zu nutzen.

2. Effektive Maßnahmen gegen Steuervermeidung von Konzernen:

Durch Steuervermeidung von Konzernen gehen den EU-Mitgliedsstaaten pro Jahr schätzungsweise 50 bis 170 Milliarden Euro an Einnahmen verloren. Länder des Globalen Südens verlieren Schätzungen zufolge mindestens 100 bis 200 Milliarden US-Dollar. Das ist mehr, als in Form von Entwicklungszusammenarbeit in den Globalen Süden fließt (2019: 152 Milliarden US-Dollar). Multinationale Konzerne und sehr vermögende Einzelpersonen müssen ihren angemessenen Anteil zur Bewältigung der Krise in Europa und weltweit beitragen.

Die Bundesregierung muss sich daher dafür einsetzen, dass die erforderlichen Maßnahmen in Europa nicht durch Sparmaßnahmen oder höhere Umsatzsteuern finanziert werden, die vor allem arme Menschen belasten, sondern durch eine gerechtere Besteuerung reicher Einzelpersonen und der profitabelsten Unternehmen.

Dafür muss die EU den internen Steuerwettbewerb und die Gewinnverschiebung in Steueroasen beenden. Die Steuerumgehung durch multinationale Unternehmen hat den Ländern schon lange vor der Corona-Krise Ressourcen entzogen, um wichtige öffentliche Dienstleistungen wie das Gesundheitswesen, Bildung und soziale Sicherung zu finanzieren. Insbesondere Digitalunternehmen verzeichnen im Zuge der Krise große Gewinne, bleiben durch die Nutzung von Steuerschlupflöchern aber unterbesteuert.

Oxfam fordert deshalb von der deutschen EU-Präsidentschaft, ernsthaft gegen Steuervermeidung vorzugehen. Damit verbunden wären eine Verschärfung der Kriterien für die EU-Steuerparadiesliste sowie Maßnahmen gegen aggressive Steuermechanismen von Steuerparadiesen innerhalb der EU. Aufgrund des Stillstands in den Verhandlungen zu einem internationalen Abkommen gegen Steuervermeidung von Konzernen im Rahmen der G20 und der OECD gilt es zudem, die Einführung eines effektiven Mindeststeuersatzes für Konzerne in der EU sowie einer europaweiten Digitalsteuer voranzutreiben.

Zudem muss Deutschland endlich seinen Widerstand gegen Steuertransparenz beenden. Die Bundesregierung muss in Ihrer Präsidentschaft ihre jahrelange Blockade gegen die Einführung einer öffentlichen Berichterstattung von Unternehmen über die in den jeweiligen Ländern erzielten Gewinne und darauf gezahlte Steuern (sog. Country-by-Country Reporting) aufgeben.

3. Schuldenerlassung von Ländern des Globalen Südens aussetzen

Bereits vor Ausbruch der Corona-Pandemie war die Verschuldungssituation laut [Schuldenreport 2020](#) in 124 Staaten kritisch bis sehr kritisch. Der Schuldendienst hat in vielen Ländern bereits damals Geld verschlungen, das für Investitionen in Gesundheitsversorgung, Bildung und soziale Absicherung fehlte. So geben [64 Staaten](#) mehr für den Schuldendienst aus als für die Gesundheitsversorgung. Ghana etwa wendet elfmal mehr für Schuldenerlässe auf, als es für Gesundheit ausgibt. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie verschärfen die Situation im Globalen Süden nun weiter.

Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass die EU-Mitgliedsstaaten die Schuldenerlassung von Ländern im Globalen Süden, die unter schweren Auswirkungen der COVID-19-Krise leiden, bis mindestens Dezember 2022 aussetzen und erlassen. Zudem sollten sich die EU-Länder in internationalen Foren wie den G20, dem IWF und der Weltbank mit einer Stimme für Schuldenerlässe einsetzen, damit durch den wegfallenden Schuldendienst im Globalen Süden die dringend benötigten Gelder für Investitionen in Gesundheitsversorgung und Bildung und soziale Sicherung frei werden. Wenn die EU gemeinsam handelt, kann sie bei der dringenden Lösung der Schuldenfrage im Globalen Süden eine wichtige Rolle spielen.

Konkret: Was Geld bewirken kann

Durch die **Schließung von Steuerschlupflöchern** fließen in den kommenden Jahren in Europa 170 Milliarden Euro zusätzlich in die Staatskassen. Damit ließe sich fast im Alleingang die notwendige Verdoppelung des Gesundheitsbudgets in den armen Ländern finanzieren.

Mit den zu erwartenden Einnahmen von 40 Milliarden Euro aus einer europäischen **Finanztransaktionssteuer** ließe sich die Finanzierungslücke schließen, um allen Kindern weltweit eine Grund- und Sekundarbildung zu ermöglichen.

In Ghana würde es ein **Schuldenerlass** ermöglichen, jedem Kind sowie allen beeinträchtigten und älteren Menschen des Landes über einen Zeitraum von sechs Monaten einen Bargeldzuschuss von 20 Dollar pro Monat zu gewähren.

Gerecht gestalten: Wohin das Geld fließen muss

1. Wirtschaft und Gesellschaft solidarisch umbauen – BuildBackBetter

In ihrem Programm „Next Generation EU“ beschreibt die Europäische Kommission drei Säulen: Erstens, Unterstützung der Mitgliedsstaaten beim Wiederaufbau und der Krisenbewältigung, zweitens, Förderung privater Investitionen und Aufstockung bestimmter Programme, um den Binnenmarkt widerstandsfähiger gegen künftige Krisen zu machen, und drittens, die Beschleunigung der notwendigen ökologischen und technologischen Transformation Europas. Die konkrete Ausgestaltung und der Beginn der Umsetzung werden auch Gegenstand der deutschen Ratspräsidentschaft sein.

Dies ist ein entscheidender Moment, um die europäische Wirtschaft sozialer und ökologischer auszurichten. Auf quantitatives Wachstum fixierte Politiken und Instrumente könnten uns für Jahrzehnte in dem alten Modell einer Wirtschaft gefangen halten, die sich als unfähig erwiesen hat, soziale Gerechtigkeit zu schaffen und planetare Grenzen einzuhalten. Der notwendige ökologische Wandel wird als Zielgröße der Maßnahmen immer wieder genannt, dies muss sich in der konkreten Ausgestaltung widerspiegeln (siehe dazu u.a. unsere klimapolitischen Forderungen weiter unten).

Gleichzeitig versäumt die Kommission, andere sozio-ökonomische Zielgrößen und eine Überwindung des Wachstumszwangs anzustreben. Es gilt, Politiken und Instrumente zu entwickeln, die sich konsequent an einer alternativen Wirtschaftsmessung orientieren, die mittlerweile breit diskutiert und auch praktiziert wird. So hat beispielsweise die [Stadt Amsterdam](#) erklärt, den Wiederaufbau nach der Corona-Krise an einem solchen Modell auszurichten. Dies würde die europäische Wirtschaft mittel- und langfristig nicht nur ökologischer, sondern auch demokratischer, transparenter und sozial gerechter machen.

Die deutsche Ratspräsidentschaft sollte in den nächsten Monaten deshalb darauf hinwirken, die Ausgestaltung und Umsetzung des Wiederaufbaufonds am sozialen und ökologischen Umbau der Wirtschaft auszurichten. Dazu ist es erforderlich, die Wiederaufbau-Maßnahmen mit relevanten Plänen der EU-Kommission, wie dem “Social Economy Action Plan” oder der Initiative für “sustainable corporate governance” zu verknüpfen. Unternehmen und Investitionen sollten mit dieser Perspektive gefördert werden. Priorität sollten einerseits kleinere Unternehmen haben, die besonders gefährdet sind, die Krise nicht zu überstehen, andererseits solche mit alternativen, demokratischen Geschäftsmodellen im Sinne einer sozialen und solidarischen Ökonomie. Wenn große Unternehmen Geld erhalten, muss dieses an Auflagen geknüpft sein, um die Interessen von Arbeiter*innen, Produzenten und Steuerzahler*innen zu sichern und mittelfristig wegzukommen von einem rein auf Profitmaximierung ausgerichteten Geschäftsmodell:

- Unternehmen, die von Förderung profitieren, sollten sich dazu verpflichten, ihre Geschäftstätigkeiten so umzustrukturieren, dass sie ihre klimaschädlichen Emissionen entsprechend dem Pariser Klimaabkommen und dem 1,5-Grad-Ziel herunterfahren. Unternehmen, die an der Gewinnung fossiler Brennstoffe beteiligt sind, sollten überhaupt nicht mit staatlichen Geldern gerettet werden.
- Unternehmen, die Förderung erhalten, sollte untersagt sein, in den ersten drei Jahren nach Erhalt der Förderung Boni an Manager und Dividenden an Kapitaleigner auszuzahlen. Dividenden sollten erst wieder gezahlt werden dürfen, wenn

Lohnfortzahlungen an Arbeiter*innen mindestens auf dem Niveau existenzsichernder Löhne gewährleistet sind und auf existenzsichernde Löhne in den Lieferketten hingearbeitet wird.

- Regierungen müssen im Gegenzug für staatliche Hilfen angemessene Mitspracherechte haben, einschließlich Repräsentation in Vorständen, insbesondere wenn es sich um hohe Summen und große Unternehmen handelt. Unternehmen müssen veröffentlichen, welche Gewinne sie in welchen Ländern erzielen und wie viel Steuern sie darauf zahlen (sog. öffentliche länderbezogene Berichterstattung) und dürfen ihr Geld nicht in Steueroasen und Steuerschlupflöchern verstecken, wenn sie von staatlichen Hilfen profitieren.

2. Die Entwicklungszusammenarbeit stärken

Die UN beziffern den Finanzbedarf zur Bewältigung der Corona-Krise im Globalen Süden auf 2,5 Billionen US-Dollar. Eine Billion davon ist laut UN durch Schuldenerlass aufzubringen, eine weitere durch Sonderhilfen des IWF (so genannte Sonderziehungsrechte). Für die restlichen 500 Milliarden müssen die reichen Länder ihre Etats für die Entwicklungszusammenarbeit erhöhen. Gemessen am Anteil der internationalen Gebergemeinschaft am weltweiten Bruttonationaleinkommen (BNE), müssten die Staaten der EU rund 111 Milliarden US-Dollar (davon Deutschland 27 Milliarden Dollar) als gerechten Anteil beitragen. Von der deutschen Ratspräsidentschaft muss daher ein klares Signal ausgehen, dass die EU-Mitgliedsstaaten weiterhin dazu stehen, ihre Entwicklungsleistungen auf 0,7 Prozent des BNE anzuheben. Unter keinen Umständen darf die Corona-Pandemie von der EU und ihren Mitgliedsstaaten als Vorwand genutzt werden, um Hilfsbudgets zu kürzen.

Die Mittel aus dem EU-Haushalt und aus den Entwicklungsbudgets der EU-Mitgliedsstaaten müssen vor allem in die ärmsten und die am stärksten von der Corona-Krise betroffenen Länder fließen, damit diese ihre öffentlichen Bildungs-, Gesundheits- und sozialen Sicherungssysteme stärken, Ernährungssouveränität schaffen, betroffenen Menschen Bargeldzuschüsse gewähren und gefährdete Kleinunternehmen retten können. Die EU muss sich dafür einsetzen, dass Dienstleistungen im Gesundheits- und Bildungsbereich gebührenfrei und für alle Menschen zugänglich sind und sich klar gegen eine Privatisierung zentraler Dienstleistungen aussprechen, da diese den öffentlichen Sektor aushöhlt, die Dienstleistungen nicht allen Bürger*innen zugänglich sind und somit Armut und Ungleichheit verschärfen.

Zudem müssen die zusätzlichen Mittel nicht in Form von Krediten, sondern als Zuschüsse fließen, zum Beispiel in Form von flexibel nach den Prioritäten der Partnerländer einsetzbarer Budgethilfe. In den vergangenen zehn Jahren haben die Geber zunehmend Entwicklungszusammenarbeit in Form von Darlehen geleistet (13 Prozent der gesamten ODA an die am wenigsten entwickelten Länder im Jahr 2010, gestiegen auf 30 Prozent im Jahr 2018). Dies erhöht die Schuldenbelastung in armen Ländern, die schon jetzt in 124 Staaten kritisch ist. Die EU und ihre Mitgliedsstaaten müssen verhindern, dass dieser Schuldenberg weiter anwächst.

3. Ernährungssouveränität durch Stärkung von Kleinbäuer*innen schaffen

Bereits heute leiden mehr als 820 Millionen Menschen chronisch unter Hunger. Die Corona-Krise trifft in vielen armen Ländern, insbesondere südlich der Sahara, mit voller Wucht auf eine bereits sehr fragile Ernährungssituation. Die lokalen Lebensmittelpreise steigen und im Land vorhandene Grundnahrungsmittel erreichen die Menschen nicht. Gleichzeitig können kleinbäuerliche Betriebe ihre Lebensmittel nicht verkaufen, die Erzeugerpreise fallen. Betroffen sind all jene, die ohnehin am Rande der Existenz leben, wenig Geld verdienen und keinen finanziellen Puffer haben: Marktverkäufer*innen, Tagelöhner*innen, [Plantagenarbeiter*innen](#), Migrant*innen, kleinbäuerliche Produzent*innen und nomadische Viehzüchter*innen. Die Vereinten Nationen erwarten, dass sich die Zahl der Menschen, die unter akutem Hunger leiden, im kommenden Jahr verdoppeln wird.

Ein Grund hierfür sind die restriktiven Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus, wie Ausgangssperren und Grenzschließungen, sowie Unsicherheiten in bestimmten Gebieten. Doch die wahren Ursachen liegen tiefer. Die Corona-Krise offenbart die strukturellen Ungerechtigkeiten im globalen Ernährungssystem und bringt ans Licht, wie viele Menschen im ländlichen Raum an der Armutsgrenze leben. Indem Regierungen die industrielle, großflächige Landwirtschaft fördern, verdrängen sie kleinbäuerliche Produzent*innen zunehmend vom Markt und setzen sie unter Druck, unter prekären Arbeitsbedingungen ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Die Klimakrise erhöht zu alledem noch die Unsicherheiten insbesondere für die benachteiligten Menschen in der Lebensmittelversorgungskette. Nach der Corona-Krise darf die Welt nicht zur Normalität der Zeit davor zurückkehren, denn diese Normalität war Teil des Problems. Vielmehr gilt es, lokale und regionale kleinbäuerliche Produzent*innen und Ernährungssysteme sozial und ökologisch nachhaltig zu stärken.

Die deutsche Bundesregierung muss sich während ihrer Ratspräsidentschaft dafür einsetzen, dass die EU und ihre Mitgliedsstaaten ein Ernährungssystem fördern, das Kleinbäuer*innen stärkt und sie dabei unterstützt, sich mithilfe von ökosystemischen Ansätzen an die Folgen der Klimakrise anzupassen:

- Kurzfristig gilt es, die Regierungen in armen Ländern, insbesondere südlich der Sahara, zu unterstützen, ihre sozialen Sicherungssysteme auszubauen, besonders gefährdete Menschen zu schützen und Kleinbäuer*innen zu unterstützen, um vor Ort die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln sicherzustellen.
- Mittel- und langfristig müssen die EU und ihre Mitgliedsstaaten agrarökologische Ansätze ins Zentrum ihrer Entwicklungspolitik stellen und als zentrales Förderkonzept bei Klimaschutz und Klimaanpassung im Agrar- und Ernährungsbereich einsetzen. Voraussetzung sind partizipative Ansätze in der Forschung und Agrarberatung und eine entsprechende Förderung von agrarökologisch orientierten Bauernorganisationen und zivilgesellschaftlichen Organisationen im Globalen Süden.

4. Für ein Lieferkettengesetz auf deutscher und europäischer Ebene

Die Corona-Krise demonstriert auf dramatische Weise die Fragilität und Anfälligkeit globaler Lieferketten, und das nicht nur für europäische und deutsche Unternehmen und Verbraucher*innen, sondern besonders für die Beschäftigten im Globalen Süden. Daher müssen resiliente Lieferketten geschaffen werden. Europäische Unternehmen müssen für

das Wohl der Menschen am Anfang der Lieferkette, in den Produktionsländern sorgen, ihre Menschenrechte müssen geachtet, ihre Lebensumwelt muss geschützt werden.

Die Europäische Kommission hat mit dem European Green Deal Ende 2019 ein umfangreiches Maßnahmenpaket für nachhaltiges Wirtschaften angestoßen. Dieses Programm muss im Einklang mit international anerkannten Menschenrechten umgesetzt werden und sollte an den EU-Aktionsplan für die Finanzierung nachhaltigen Wachstums („Sustainable Finance“) anschließen.

Eine zunehmende Anzahl von Unternehmen fordert ein Lieferkettengesetz auf europäischer Ebene, wie die jüngste, im Auftrag der EU-Generaldirektion Justiz erstellte [Studie](#) zeigt. Basierend auf den darin enthaltenen Empfehlungen hat EU-Justizkommissar Reynders Ende April angekündigt, im Jahr 2021 einen Vorschlag für eine verbindliche Regulierung für unternehmerische Sorgfaltspflichten vorlegen zu wollen.

Oxfam Deutschland erwartet von der Bundesregierung im Rahmen ihrer Ratspräsidentschaft dazu folgende Schritte:

- **Erwartungen an einen EU-Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte:** Im Zentrum eines EU-Aktionsplans sollte eine EU-weite Regulierung unternehmerischer Sorgfaltspflichten für Menschenrechte und Umwelt stehen, die auf den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sowie den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen beruht. Darüber hinaus sollte dort unter anderem die Verankerung verbindlicher Menschenrechts- und Umweltstandards in Handelsabkommen der EU festgelegt werden. Auf internationaler Ebene sollte die EU sich zudem konstruktiv an den Verhandlungen über ein UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten beteiligen, das erstmals ein globales Level Playing Field für den Menschenrechtsschutz in Lieferketten schaffen könnte.
- **Ambitionierte europäische Regulierung zu unternehmerischen Sorgfaltspflichten:** Die EU sollte eine ambitionierte, sektorübergreifende Regelung zu menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten von Unternehmen erlassen. Diese Regelung muss alle Unternehmen einbeziehen, die in einem EU-Mitgliedsstaat angesiedelt sind oder die Produkte und Dienstleistungen auf dem EU-Binnenmarkt anbieten, und sie dazu verpflichten, in der gesamten Wertschöpfungskette Menschenrechte zu achten. Die EU-Mitgliedsstaaten müssen verpflichtet werden, die Einhaltung der Vorgaben zu kontrollieren und Unternehmen bei Verstößen zu sanktionieren. Ebenfalls müssen die Mitgliedsstaaten eine zivilrechtliche Haftung ermöglichen, wenn Unternehmen einen vorhersehbaren und vermeidbaren Schaden für Betroffene in Produktionsländern verursacht haben. Als größte Volkswirtschaft der EU und Inhaber der EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 muss Deutschland nun vorangehen und mit einem eigenen Lieferkettengesetz ambitionierte Maßstäbe setzen.¹

¹ Das Europäische Netzwerk ECCJ (European Coalition for Corporate Justice), in dem aus Deutschland das CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung vertreten ist, hat Anforderungen an eine europäische Regelung ausgearbeitet: „EU Model Legislation on Corporate Responsibility to Respect Human Rights and the Environment“ <https://corporatejustice.org/2020-legal-brief.pdf>

5. 2020 zum Erfolgjahr für den Klimaschutz machen

2020 ist ein Schlüsseljahr für die europäische Klimapolitik. Die Nachschärfung des 2030-Klimaschutzziels steht an, außerdem die Umsetzung des European Green Deal sowie die Erfüllung gemachter Versprechen über Klima-Hilfen für die Entwicklungsländer.

Im Einzelnen:

European Green Deal: Die Wiederankurbelung der Wirtschaft nach Corona mit der Modernisierung der EU-Wirtschaft auf dem Weg zur Klimaneutralität ist zentrale Aufgabe des *European Green Deal*.² Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft muss sicherstellen, dass EU-Konjunkturmaßnahmen und insbesondere auch das kommende EU-Budget für den Zeitraum 2021-2027 (einschließlich darin enthaltener Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit) klimakompatibel ausgestaltet werden und einen sozial ausgewogenen Übergang zur Klimaneutralität im Einklang mit dem Pariser Klimaabkommen befördern.

Europäisches Klimagesetz: Die Europäische Union möchte bis 2050 Klimaneutralität erreichen, d.h. nicht mehr Treibhausgase ausstoßen, als durch Ausgleichsmaßnahmen kompensiert werden können. Der Vorschlag der Europäischen Kommission über ein *Europäisches Klimagesetz*³ wird während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft verhandelt. Aus Sicht von Oxfam müsste die EU als reiche Wirtschaftsregion mit Hauptverantwortung für die Klimakrise spätestens 2040 klimaneutral werden. Zudem sollte die Bundesregierung sicherstellen, dass Restemissionen nicht durch Maßnahmen wie etwa Waldmonokulturen in Drittländern ausgeglichen werden sollen, die dort dann zu sozialen und ökologischen Problemen bzw. zu Flächenkonkurrenz für die Nahrungsmittelproduktion führen.

Klimaziel 2030: Alle fünf Jahre müssen alle Länder unter dem Pariser Abkommen ihre Klimaziele (Nationally Determined Contributions, NDC) nachbessern – zum ersten Mal 2020. Die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten sind unter dem Pariser Abkommen zu einem gemeinsamen Ziel von bisher 40 Prozent Reduktionen bis 2030 (ggü. dem Niveau von 1990) verpflichtet. Die derzeit anvisierte Anhebung des EU-Klimaziels auf 50-55 Prozent Reduktionen bis 2030 wird konkret unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft ausgehandelt und beschlossen werden. Aus Oxfam-Sicht müsste die EU ihre Emissionen bis 2030 um mindestens 65 Prozent reduzieren, um fair zum Pariser Abkommen beizutragen.

Klimafinanzierung: 2009 versprochen die Industrieländer, ab 2020 die finanziellen Klima-Hilfen für ärmere Länder auf 100 Mrd. US-Dollar pro Jahr anzuheben. Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft sollte sich dafür einsetzen, dass die Geberländer eine aktualisierte Projektion vorlegen, dass und wie das Versprechen dieses Jahr auch tatsächlich eingelöst wird.⁴ Die Europäische Union sollte darüber hinaus neue Zusagen machen, wie die Klima-Hilfen auch nach 2020 weiter ansteigen werden. Den EU-Afrika-Gipfel während der deutschen Ratspräsidentschaft sollte die EU zudem dazu nutzen, ein Klima-Paket für Afrika zu schnüren, mit konkreten Hilfszusagen für den Aufbau von Resilienz gegenüber drohenden Klimafolgen und die Förderung klimafreundlicher Entwicklung für verbesserte Energieversorgung auf dem Weg zu 100% erneuerbare Energien.

² https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de

³ https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/law_de

⁴ Vgl. auch <https://www.deutscheklimatefinanzierung.de/blog/2020/02/deutsche-klimafinanzierung-2020-sachstand-und-kommende-herausforderungen/>

6. Ein Pakt für Migration und Asyl

Die gemeinsame Migrations- und Flüchtlingspolitik der Europäischen Union muss dringend reformiert werden. Allen Beteiligten ist klar, dass das System in seiner jetzigen Form nicht funktioniert. Deswegen begrüßt Oxfam grundsätzlich die Initiative der Europäischen Kommission, einen neuen **Migrations- und Asylpakt** auszuarbeiten und damit neue Impulse zu setzen.

Dies ist allerdings nicht der erste Anlauf. Die bisherigen Versuche zur Reform des Dublin-Systems sind alle daran gescheitert, dass sich die Regierungen nicht über die **Verteilung von Asylsuchenden** einigen konnten. Polen, Ungarn und die Slowakei weigern sich grundsätzlich, sich an der Aufnahme von Asylsuchenden zu beteiligen. Deutschland und andere Länder interessieren sich weiterhin für Verteilungsmechanismen und feste Zuständigkeiten für Asylbewerber, um Sekundärmigration innerhalb Europas zu verhindern. In der Zwischenzeit tragen Malta, Griechenland, Spanien und Italien weiterhin die Hauptlast für das gemeinsame Asylsystem der Union. Viele Aufnahmeeinrichtungen wie z.B. auf den griechischen Inseln sind so überfüllt, dass dort kein menschenwürdiger Flüchtlingsschutz mehr möglich ist.

Auch das Sterben im Mittelmeer geht weiter. Zwar kommen nicht mehr so viele Menschen im Mittelmeer ums Leben wie vor ein paar Jahren. Weil keine staatlich organisierte Seenotrettung mehr existiert und einige europäische Regierungen den zivilen Seenotrettern die Arbeit so schwer wie möglich machen, ist jedoch das Risiko einer Überfahrt heute deutlich höher: Prozentual sterben mehr Menschen als früher, gemessen an der Zahl der versuchten Überfahrten.

Die Veröffentlichung des ersten Kommissionsentwurfs für den neuen Pakt hat sich bereits mehrfach verzögert, zuletzt wegen der Grenzschießungen vieler EU-Länder infolge der Corona-Krise. Dies ist aber auch ein Hinweis darauf, dass sich unter den Mitgliedstaaten bislang noch keine tragfähige Kompromisslösung abgezeichnet hat.

Im April haben die Innenminister Frankreichs, Italiens, Spaniens, und Deutschlands einen Brief an die Kommission geschrieben, in dem sie die vier aus ihrer Sicht wichtigen Elemente eines Pakts erläutern. Ein wichtiges Element, für das in dem Brief plädiert wird, sind **Vorkontrollen an den EU-Außengrenzen**, bei denen Asylbewerber zurückgewiesen werden können, deren Anliegen als aussichtslos bewertet wird. Asylbeamte würden in Auffanglagern eine Vorprüfung von Asylanträgen durchführen, ggf. anschließend mit richterlicher Begutachtung, ob rechtliche Einspruchsmöglichkeiten bestehen. Wenn ein Antrag laut dieser Vorprüfung keine Aussicht auf Erfolg hat, würde die europäische Grenzschutzagentur Frontex die betreffende Person direkt aus den Lagern zurück in ihr Herkunftsland abschieben. Bereits in anderem Zusammenhang hatte Bundesinnenminister Seehofer sich dafür eingesetzt, die geplante personelle Aufstockung von Frontex zu beschleunigen.

Ebenfalls schlägt der Brief der Innenminister einen **verbindlichen Mechanismus zur Verteilung von Asylbewerbern** innerhalb der Union vor, wobei gleichzeitig die Rede von möglichen Alternativen ("other measures of solidarity") ist, wenn ein Land keine Asylsuchenden aufnimmt. Dabei könnte es sich z.B. um eine stärkere finanzielle oder anderweitige Unterstützung des betreffenden Mitgliedsstaats für Frontex handeln. Mit Blick auf die Öffentlichkeit zuhause sprechen die vier Minister zwar nur von Fällen "begründeter Ausnahmen", in denen diese Regelung zum Tragen kommen soll. In Wirklichkeit dürfte es sich eher um eine Annäherung an die Position der Visegrad-Gruppe handeln, die 2016 einen ähnlichen Vorschlag als Gegenentwurf gegen die damals diskutierten Verteilungsquoten in

Stellung gebracht hatte. Seitdem haben sich auch noch weitere Mitgliedsstaaten für die Idee größerer Flexibilität bei der Verteilung von Asylbewerbern erwärmt.

Der gemeinsame Brief erwähnt ebenfalls einen neuen Mechanismus für den Bereich der **Seenotrettung** sowie den Hinweis, dass Asylsuchende künftig verbindlich einem europäischen Mitgliedsstaat zugewiesen werden und Sozialleistungen nur noch dort erhalten können, um dadurch die **Sekundärmigration** innerhalb der Union zu erschweren.

Im Kommissionsentwurf werden voraussichtlich als weiteres Element des neuen Pakts noch Punkte zur weiteren Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern enthalten sein. An der geografischen Ausrichtung dürfe sich nichts ändern (westlicher Balkan, Türkei, Nordafrika und Subsahara-Afrika). Eventuell gibt es Vorschläge zur Verstärkung der Konditionalität zwischen Zugeständnissen bei der Rücknahme abgelehnter Asylbewerber und der Bewilligung europäischer Entwicklungsmittel.

Vor diesem Hintergrund sollte sich die Bundesregierung während ihrer EU-Ratspräsidentschaft von folgenden Überlegungen leiten lassen:

- Die Annahme, dass es möglich sein soll, an den Außengrenzen ordnungsgemäße Asylverfahren zu organisieren, ist – insbesondere mit Blick auf die dafür erforderlichen personellen, räumlichen und finanziellen Kapazitäten – unrealistisch. Hierzu sollten einfach die Lehren aus dem EU-Türkei-Deal gezogen werden, dessen Umsetzung nie funktioniert hatte und der bis heute dazu geführt hat, dass auf fünf Inseln in der Ägäis Tausende von Asylbewerbern unter gefährlichen und teilweise menschenunwürdigen Bedingungen festsitzen.
- Besorgniserregend ist der Vorschlag einer Beschleunigung von Asylverfahren durch Vorprüfungen. Dahinter steht die Idee, dass man Asylbewerber ohne realistische Bewilligungschancen so schnell wie möglich bearbeitet und abschiebt. Hier gibt es ein großes Fragezeichen, ob bei einer solchen Vorprüfung dem Schutz der Betroffenen die oberste Priorität eingeräumt wird – in einer Situation, in der viele Betroffene ohnehin an massivem psychischen Stress und Gesundheitsproblemen leiden und Unterstützung benötigen. Hinzu kommt das Risiko – und hierfür können wieder die Erfahrungen herangezogen werden, die bislang in Griechenland gemacht wurden –, dass die Voraussetzungen für eine rechtlich einwandfreie Abwicklung von beschleunigten oder sonstigen Asylverfahren häufig nicht gegeben sind, zum Beispiel Anwälte.
- Last not least: Flüchtlinge und Asylbewerber befinden sich in einer besonders vulnerablen Lage. Ihre Inhaftierung bzw. Kasernierung in Auffanglagern kommt einer Kriminalisierung gleich. Diese Behandlung widerspricht dem Völkerrecht und ist in keinster Weise zulässig.