

A stylized world map composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to represent specific countries or regions.

# Fluchtursachen »Made in Europe«

Über europäische Politik und ihren Zusammenhang  
mit Migration und Flucht

**FELIX BRAUNSDORF (HG.)**

November 2016

- Wenn Europa seiner globalen Verantwortung gerecht werden will, muss es diese komplexen Zusammenhänge zwischen europäischer Politik und Migration bzw. Flucht verstehen. Das bildet die Grundvoraussetzung für Maßnahmen, die tatsächlich dazu beitragen können, die Zerstörung der Lebensgrundlage von Menschen zu verhindern. Dieser Verantwortung müssen sich die europäischen Staaten stellen.
- Deshalb müssen Fluchtursachen »Made in Europe« konsequent angegangen werden. In einer zunehmend globalisierten Welt trägt Europa Mitverantwortung, etwa bei der Ausgestaltung von Handelsverträgen und der Einschränkung der Regulierungs- und Handlungsfähigkeiten von Staaten, der Sorgfaltspflicht für transnationale Konzerne, in Agrar- und Fischereipolitik, bei CO<sub>2</sub>-Emissionen, militärischer Interventionspraxis oder europäischen Waffenexporten. Der vorliegende Band schärft dieses Verständnis und bietet Vorschläge für eine verantwortungsbewusste Politik der »Fluchtursachenbekämpfung«.
- Europa könnte damit maßgeblich zur Umsetzung der 2030-Agenda der Vereinten Nationen beitragen. Deren Nachhaltigkeitsziele betonen, dass alle Länder, auch reiche Industriestaaten, eine sozial, ökologisch und wirtschaftlich nachhaltige Entwicklung der Welt vorantreiben müssen, um kommenden Generationen ein erfülltes Leben zu ermöglichen – unabhängig davon, wo sie geboren werden. Denn Europa trägt nicht nur eine humanitäre Verantwortung gegenüber den Menschen, die hier Schutz suchen, sondern auch gegenüber den Menschen, deren Lebensgrundlage durch die europäische Politik bedroht wird.

<i>Felix Braunsdorf</i>	
<b>Fluchtursachen »Made in Europe«</b>	
<b>Über europäische Politik und ihren Zusammenhang mit Migration und Flucht</b> . . . . .	<b>2</b>
<i>Jochen Hippler</i>	
<b>Westliche Außenpolitik als Fluchtursache?</b>	
<b>Anmerkungen zur Ambivalenz europäischer Politik</b> . . . . .	<b>4</b>
<i>Julia Gurol, Esther Meininghaus, Max M. Mutschler, Carina Schlüsing</i>	
<b>Die Risiken europäischer Waffenexporte</b> . . . . .	<b>9</b>
<i>Thomas Hirsch</i>	
<b>Klimabedingte Migration und europäische Verantwortung</b> . . . . .	<b>13</b>
<i>Wolfgang Obenland</i>	
<b>Europas Einfluss auf die globale Ungleichheit</b> . . . . .	<b>18</b>
<i>Christopher Schuller</i>	
<b>Wie lässt sich durch Unternehmenstätigkeit ausgelöste</b>	
<b>Vertreibung verhindern?</b> . . . . .	<b>23</b>
<i>Francisco J. Mari</i>	
<b>Fischerei-, Agrar-, Wirtschaftspolitik:</b>	
<b>Wie die EU Hunger und Armut in Afrika schafft</b> . . . . .	<b>27</b>
<i>Dr. Evita Schmieg</i>	
<b>Europäische Handelspolitik:</b>	
<b>Fördert oder verhindert sie Migrationsbewegungen?</b> . . . . .	<b>33</b>
<b>Literatur</b> . . . . .	<b>39</b>
<b>Autor_innen</b> . . . . .	<b>42</b>

## Fluchtursachen »Made in Europe« Über europäische Politik und ihren Zusammenhang mit Migration und Flucht

**Felix Braunsdorf**

Bisher versucht die Politik, Fluchtursachen in den Krisenregionen vor Ort zu »bekämpfen«. Doch das reicht bei Weitem nicht aus! Auch Fluchtursachen »Made in Europe« müssen angegangen werden – hier trägt Europa Mitverantwortung, etwa bei der Ausgestaltung von Handelsverträgen und der Einschränkung der Regulierungs- und Handlungsfähigkeiten von Staaten, der Sorgfaltspflicht für transnationale Konzerne, in Agrar- und Fischereipolitik, bei CO<sub>2</sub>-Emissionen, militärischer Interventionspraxis oder europäischen Waffenexporten. Wenn Europa seiner globalen Verantwortung gerecht werden will, muss es diese komplexen Zusammenhänge zwischen europäischer Politik und Migration bzw. Flucht verstehen. Das bildet die Grundvoraussetzung für Maßnahmen, die tatsächlich dazu beitragen können, die Zerstörung der Lebensgrundlage von Menschen zu verhindern. Genau hier setzt diese Publikation an, in der das Thema aus unterschiedlichen fachlichen Perspektiven untersucht wird.

In den vergangenen Jahren kamen deutlich mehr asylsuchende Menschen in Länder der Europäischen Union (EU) als zuvor. Europäische Öffentlichkeiten und Politiker\_innen diskutieren intensiv darüber, wie mit den ankommenden Menschen sowie den Phänomenen Migration und Flucht umzugehen ist – bzw. was ihre Ursachen sind. Dabei haben auch neue Begriffe Einzug in die öffentlichen Debatten gefunden.

»Fluchtursachenbekämpfung« ist so ein neuer Begriff in der politischen Realität. Die Bundesregierung stockt die Mittel für entwicklungspolitische Maßnahmen, sofern diese Fluchtursachen bekämpfen, kontinuierlich auf. Die Europäische Kommission hat einen Treuhandfonds ins Leben gerufen, um den Ursachen von irregulärer Migration in Afrika zu begegnen. Diese Maßnahmen signalisieren, dass die Politik das »Problem« tatkräftig angehen will, dass sie es an seinen Wurzeln zu »bekämpfen« gedenkt. Aber was ist damit eigentlich gemeint? Denn obwohl der Inhalt des Ausdrucks »Fluchtursachenbekämpfung« klar und deutlich erscheint, wird er in der

politischen Praxis sehr unterschiedlich interpretiert und verwendet. Der Begriff droht damit zu einem politischen Mantra ohne Bedeutung zu werden.

Bislang reagiert die Politik auf die steigende Zahl von Menschen auf der Flucht und in der Migration mit kurzfristigen Maßnahmen. Das geschieht z. B., indem Staaten ihr entwicklungspolitisches Engagement in den Aufnahmeregionen verstärken, Schmugglernetzwerke zerstören oder sicherheitspolitisch beim Grenzmanagement zusammenarbeiten. Viele dieser Maßnahmen zielen also nicht auf die Fluchtursachen in den Herkunftsländern ab, sondern darauf, die Flucht- und Migrationsbewegungen nach Europa einzudämmen.

Stattdessen sollte »Fluchtursachenbekämpfung« bei der Frage ansetzen, warum Menschen ihre Heimat verlassen. Der völkerrechtlichen Definition zufolge befinden sich Menschen auf der Flucht, die politisch verfolgt werden. Die Genfer Flüchtlingskonvention definiert einen Flüchtling als Person, die sich aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Ethnie, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt. Sie hat einen Anspruch auf Asyl, weil die Regierung ihres Heimatlandes nicht in der Lage ist, sie vor lebensgefährlichen Bedrohungen zu schützen, oder sie selbst an Leib und Leben bedroht.

Ein Blick in die öffentlichen Debatten und die politische Praxis reicht jedoch aus, um zu verstehen, dass unter Fluchtursachen noch viel mehr als die politische Verfolgung von Menschen in ihrem Land subsumiert wird. Tatsächlich bildet das enge Konzept des politischen Flüchtlings die Realität von Menschen auf der Flucht nur unzureichend ab. Für viele ist die Entscheidung, ihr Zuhause zu verlassen, eine notwendige Anpassungsstrategie an sich verschlechternde Lebensbedingungen und hat tief liegende politische, ökologische und wirtschaftliche Ursachen. Zahlreiche Faktoren machen das Leben in vielen Teilen unseres Planeten zunehmend unerträglich oder sogar unmöglich. Menschen fliehen vor Konflikten und Kriegen, und je länger die Gewalt andauert, desto länger sind sie zu einem oftmals prekären Leben als »Flüchtlinge« gezwungen. Naturkatastrophen wie Dürren gefährden immer mehr Existenzen und befeuern Konflikte über knappe Ressourcen. Diskriminierung bis hin zur offenen Verfolgung lassen Menschen oft keine

andere Wahl, als zu fliehen. Armut, Ungleichheit und Perspektivlosigkeit besonders unter Jugendlichen grassieren in vielen Gesellschaften.

In einer zunehmend globalisierten Welt hat die europäische Politik z. T. erhebliche Auswirkungen auf die Lebensbedingungen von Menschen nicht nur innerhalb, sondern auch außerhalb Europas. Diese komplexen Zusammenhänge zwischen europäischer Politik und Migration bzw. Flucht müssen offengelegt und verstanden werden. Nur so können politische Alternativen entworfen werden, die tatsächlich dazu beitragen, die Zerstörung der Lebensgrundlage von Menschen zu verhindern.

Der vorliegende Band schärft dieses Verständnis und bietet Vorschläge für eine verantwortungsbewusste Politik der »Fluchtursachenbekämpfung«. Erstmals wurden Beiträge von Autor\_innen aus unterschiedlichen Fachgebieten, die Fluchtursachen »Made in Europe« in sieben ausgewählten Politikbereichen identifizieren, in einem Band zusammengetragen. Jochen Hippler wägt zu Beginn die Möglichkeiten und Grenzen europäischer Außen- und Sicherheitspolitik ab und macht dabei deutlich, welche Folgen eine ambivalente Interventionspraxis haben kann. Julia Gurol, Esther Meininghaus, Max M. Mutschler und Carina Schlüsing untersuchen die Risiken europäischer Waffenexporte in Krisenregionen anhand der Beispiele Syrien und Libyen. Thomas Hirsch appelliert an die europäische Verantwortung bei der Umsetzung des Pariser Klimaabkommens und fordert mehr humanitäres Engagement bei der globalen Bewältigung klimabedingter Migration. Wolfgang Obenland entflechtet das komplexe Verhältnis zwischen Ungleichheit und Migration und nennt als zentrale Ansatzpunkte die internationale Steuerpolitik und Staatsverschuldung. Christopher Schuller verweist auf die Menschenrechtsverletzungen und Vertreibungen, die europäische Unternehmen verursachen und die derzeit weder verhindert noch angemessen entschädigt werden. Francisco J. Marí zeigt auf, welche Auswirkungen die europäische Agrar- und Fischereipolitik auf die lokalen Wirtschaftskreisläufe in Westafrika haben. Evita Schmiege macht abschließend deutlich, wie sich die EU-Handelspolitik ändern müsste, damit sich Partnerländer nachhaltig entwickeln können und allen Menschen eine positive Zukunftsperspektive ermöglicht wird.

Die Beiträge zeigen unterschiedliche Perspektiven auf ein und dasselbe Phänomen – Menschen auf der Flucht

bzw. in der Migration. Sie machen die Komplexität des Themas deutlich und offenbaren die Schwierigkeit, in der Praxis zwischen Flucht und Migration zu unterscheiden. Vor allem zeigen sie, dass Europa nicht nur eine humanitäre Verantwortung gegenüber den Menschen trägt, die hier Schutz suchen, sondern auch gegenüber den Menschen, deren Lebensgrundlage durch die europäische Politik bedroht wird. Dieser Verantwortung müssen sich die europäischen Staaten stellen. Damit können sie auch zur Umsetzung der 2030-Agenda der Vereinten Nationen beitragen. Deren Nachhaltigkeitsziele betonen, dass alle Länder, auch reiche Industriestaaten, eine sozial, ökologisch und wirtschaftlich nachhaltige Entwicklung der Welt vorantreiben müssen, um kommenden Generationen ein erfülltes Leben zu ermöglichen – unabhängig davon, wo sie geboren werden.

## Westliche Außenpolitik als Fluchtursache?

Anmerkungen zur Ambivalenz  
europäischer Politik

**Jochen Hippler**

Migration, Flucht und Vertreibung sind keine neuen Phänomene, sondern existieren seit Jahrtausenden. Auch in Europa sind sie alles andere als unbekannt. Allerdings sind Massmigration und Massenflucht meist regionale Erscheinungen, die innerhalb der Ursprungsländer oder in deren Nähe verbleiben. Afghanische Flüchtlinge gingen seit der sowjetischen Intervention Ende der 1970er Jahre vor allem nach Pakistan und in den Iran. Und heute flieht die große Mehrheit der syrischen Flüchtlinge – soweit sie nicht ohnehin als »Binnenvertriebene« im Land bleibt – in die Nachbarländer: in den Libanon, in die Türkei oder nach Jordanien, dass Flüchtlinge nun zusätzlich nach Europa kommen, ist neu und sorgt europaweit für große Unruhe. Arbeitsmigration oder die Zuwanderung aus ehemaligen Kolonien kennt Europa schon lange, doch der plötzliche Zuzug einer großen Zahl von Kriegsflüchtlingen von außerhalb Europas wird als eine neue Herausforderung betrachtet – auch sicherheitspolitisch.

Dieser Beitrag untersucht die Frage, ob und in welchem Maße umgekehrt die europäische Außen- und Sicherheitspolitik auch für die Flucht- und Migrationsbewegungen mitverantwortlich ist. Das gilt nicht nur für die westliche Politik gegenüber dem Nahen und Mittleren Osten, sondern auch für die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

»Selbst in Zeiten stark ansteigender Zahlen sind Flüchtlinge global sehr ungleich verteilt. Reichere Länder nehmen weit weniger Flüchtlinge auf als weniger reiche. Knapp neun von zehn Flüchtlingen (86 Prozent) befanden sich 2015 in Ländern, die als wirtschaftlich weniger entwickelt gelten. Ein Viertel aller Flüchtlinge war in Staaten, die auf der UN-Liste der am wenigsten entwickelten Länder zu finden sind.«

**UNHCR (2015)**

## Krieg und Konflikte als akute Fluchtursachen

Große Migrationsbewegungen entstehen meist, wenn die bisherige Heimat keine Lebensperspektive mehr bietet oder sogar lebensbedrohend gefährlich geworden ist (*push*-Faktoren) und wenn ein anderes Land oder eine andere Region im Heimatland als deutlich besser oder zumindest sicherer erscheint (*pull*-Faktoren). Die *push*-Faktoren können besonders vielfältig sein: Wirtschaftliche und soziale Hoffnungslosigkeit im Ursprungsland, politische Unterdrückung, »ethnische Säuberungen« und Vertreibung, Kriege und Bürgerkriege spielen Schlüsselrollen. In Zukunft dürften auch ökologische Gründe mehr Gewicht erhalten, etwa Migration durch Ausdehnung der Wüsten, Wassermangel oder Überschwemmungen aufgrund des steigenden Meeresspiegels. Die *pull*-Faktoren sind für sich genommen selten Ursachen von Massmigration, aber sie können doch die Schwelle senken, die Migration erschwert, und sie spielen eine große Rolle, wenn es um die Wahl des Zufluchtsortes geht. Wenn man schon fliehen muss, dann nicht gerade in ein anderes Krisenland, sondern vorzugsweise in Regionen, die bessere Lebensperspektiven zu bieten scheinen.

Die Fluchtursachen politisch Verfolgter wie von Kriegsflüchtlingen sind vielfältig. Aber in beiden Fällen kann davon ausgegangen werden, dass die Bedrohung der Lebensumstände den Betroffenen subjektiv und/oder objektiv ein gefahrloses Verbleiben im Heimatland unmöglich macht. Im Fall politischer Flüchtlinge reichen die Ursachen von systematischer Diskriminierung (etwa Berufsverbote oder Verlust des Arbeitsplatzes) über Einschüchterung (etwa bezüglich der Äußerung unliebsamer Meinungen oder politischer Betätigung), drohende bzw. tatsächliche Verhaftung oder Folter bis zur Gefahr von Ermordung. Meist kommen mehrere Faktoren zusammen und machen ein normales, erst recht politisch aktives Leben unmöglich. Häufig werden den Opfern solcher politischen Verfolgung auch ihre Lebensgrundlagen, z. B. in Form ihrer Einkommensquellen, entzogen, wenn etwa Schriftsteller\_innen mit einem Publikationsverbot belegt werden oder Künstler\_innen nicht mehr öffentlich auftreten dürfen. Bei Kriegsflüchtlingen stellt sich die Situation anders dar. Hier geht es zuerst um die Rettung des eigenen Lebens, wenn eine Stadt durch Luftangriffe oder mit schweren Waffen angegriffen wird, wenn ethnische Säuberungen oder Massenvergewaltigungen zu Mitteln des Krieges werden oder wenn

Zivilisten zwischen die Fronten geraten. Es ist aber auch nicht selten, dass die Lebensgrundlagen der Bevölkerung gezielt zerstört werden, wenn z. B. die Wasser- oder Stromversorgung, das Gesundheitswesen oder die Versorgung mit Nahrungsmitteln angegriffen werden. Mal soll dies den Widerstandswillen des Gegners schwächen, mal systematisch ganze Regionen entvölkern, um dann ungehindert militärisch vorrücken zu können. In allen Fällen aber wird es der Bevölkerung unmöglich gemacht, in ihrer Heimat zu bleiben – und wenn dies in großen Teilen des betroffenen Landes geschieht, bleibt kaum eine andere Möglichkeit als die Flucht ins Ausland. In Bezug auf Syrien und Irak lässt sich dies beispielhaft verdeutlichen: UNO-Organisationen beziffern die Zahl der Syrer im Land (ohne Geflüchtete), die humanitärer Hilfe bedürfen, auf rund 13,5 Mio. von 22 Mio. Einwohner\_innen, von denen mindestens 8,7 Mio. nicht einmal mehr in der Lage sind, sich ausreichend mit Nahrungsmitteln zu versorgen. 70 Prozent der Menschen verfügen über keinen regelmäßigen Zugang zu Trinkwasser mehr. Die durchschnittliche Lebenserwartung der Syrer fiel seit Beginn des Bürgerkrieges um 20 Jahre (OCHA 2015). Schon diese wenigen Zahlen – bei denen die Toten und verwundeten Kriegesopfer nicht einmal erwähnt werden – machen deutlich, warum sich inzwischen vielleicht 4,5 Mio. Syrer im Ausland in Sicherheit gebracht haben. Die überwältigende Mehrheit der Flüchtlinge bleibt dabei in der Region: weit über 2 Mio. in der Türkei, 1,2 Mio. im Libanon (bei einer Bevölkerungszahl, die deutlich unter der des Ruhrgebiets liegt), und 600.000 bis 700.000 in Jordanien.

Ihre besondere Dynamik gewann die massive Fluchtbewegung des Jahres 2015 durch Kriegsflüchtlinge – in Europa vor allem aus Syrien und Afghanistan.<sup>1</sup>

Es liegt auf der Hand, dass die Kriege und Gewaltkonflikte in den jeweiligen Ländern die entscheidende Fluchtursache darstellten, und es wird deutlich, dass nur ein kleiner Teil dieser Flüchtlinge nach Europa kam, die meisten sind in ihren Regionen geblieben. Unabhängig von den Zielländern stellt sich aber die Frage, ob westliche Regierungen durch ihre Handlungen oder Unterlassungen an den Flüchtlingsbewegungen aus solchen Konfliktgebieten eine Mitverantwortung tragen. Diese

bezieht sich nicht allein auf kriegsbedingte Migration, sondern auch auf andere Fluchtursachen.

### Gesellschaftliche Spannungen durch sozio-ökonomische Einflüsse von außen

Fluchtursachen sind mehrdimensional und komplex. Kriege und größere Gewaltkonflikte entstehen nicht über Nacht, sondern auf der Basis wirtschaftlicher, sozialer und politischer Entwicklungen, die zu einer gewaltsamen Austragung angestauter Konflikte führen. Massenflucht ist also häufig das Ergebnis einer längerfristigen Fehlentwicklung, die entweder der jeweiligen Gesellschaft entspringt oder von außen kommt. Manche dieser Faktoren lassen sich leicht konkreten Akteur\_innen zuordnen, wenn z. B. eine Regierung »ethnische Säuberungen« beschließt oder einen Krieg beginnt. Dies gilt auch dann, wenn die Ursachen solcher Entscheidungen weiter zurückreichen und auch andere Akteur\_innen einbeziehen. Andere Faktoren erscheinen eher »anonym« oder strukturell: Eine Serie von Fehlernten oder ein Zusammenbruch der Rohstoffpreise für zentrale Exportprodukte kann soziale Spannungen und Konkurrenzen verschärfen. Naturkatastrophen, die zum Teil von Menschen mitverursacht werden können, oder Weltmarktmechanismen können hier eine Rolle spielen, aber auch die Sozialstruktur einer Gesellschaft, wie extreme Ungleichheit oder politische Dominanz einer Bevölkerungsgruppe über andere. Gerade wenn interne Spannungen bereits ausgeprägt sind, können externe Faktoren – z. B. weltwirtschaftliche – eine Gesellschaft in einen Gewaltkonflikt treiben und Fluchtbewegungen auslösen. Ist die Konkurrenz um Ressourcen in einer Gesellschaft bereits scharf ausgeprägt, kann ein Schrumpfen des Verteilungsspielraums durch zusammenbrechende Exporteinnahmen oder auf den Binnenmarkt drängende ausländische Konkurrenz verheerende Auswirkungen haben. Hier haben ausländische oder internationale Akteur\_innen große Verantwortung: Strukturanpassungsprogramme des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank oder entsprechender Druck aus der Europäischen Union oder den USA haben in der Vergangenheit oft massiv konfliktverschärfend gewirkt. Von außen oktroyierte neoliberale Wirtschaftspolitik kann Verteilungskonflikte forcieren.

1. Die sechs größten Herkunftsländer von Flüchtlingen 2015 sind Syrien (4,9 Mio.), Afghanistan (2,7 Mio.), Somalia (1,12 Mio.), Südsudan (778.700), Sudan (628.800) und die Demokratische Republik Kongo (541.500) (UNHCR 2015).

## Verhängnisvolle Interventionen

Ein weiterer Aspekt internationaler Verantwortung besteht in der Militärpolitik großer Mächte, insbesondere wenn diese sich in regionalen Krisenherden engagieren. Dies kann im Kontext imperialer Interventionen geschehen, wie etwa bei der sowjetischen Besetzung Afghanistans in den 1980er Jahren oder beim Irakkrieg George W. Bushs 2003. Es kann aber auch im Rahmen humanitär intendierter Interventionen erfolgen, wie z. B. bei der Somalia-Intervention 1992. Andere Interventionen lassen sich diesen beiden Kategorien nicht so einfach zurechnen: So war der Krieg zum Sturz der Taliban in Afghanistan weder humanitär noch primär imperial, sondern entsprang einer Mischung aus sicherheitspolitischen Absichten (Terrorismusbekämpfung nach dem 11. September 2001), der Umgestaltung der afghanischen Gesellschaft und des Staates und geostrategischen Erwägungen. Die Folgen militärischer Interventionen werden zum Teil von den Absichten der Interventen bestimmt, zum großen Teil aber auch von deren militärischen und zivilen Verhaltensweisen, von den Bedingungen und Problemen im Zielland sowie von der Wahrnehmung und dem größeren oder geringeren Verständnis des betroffenen Landes durch die Interventen.

Militärische Interventionen führen nicht immer, direkt und automatisch zu Fluchtbewegungen, wie sich häufig gezeigt hat. So waren vor dem US-Krieg gegen den Irak 2003 umfangreiche Auffanglager für Flüchtlinge vorbereitet worden, die dann nicht benötigt wurden. Allerdings können später große Fluchtbewegungen einsetzen, wenn Kampfhandlungen andauern und nicht nur direkt zu zivilen Opfern führen, sondern auch die Lebensgrundlagen von Teilen der Gesellschaft zerstören, wie Bewässerungsanlagen, Krankenhäuser, die Versorgung mit Nahrungsmitteln, Trinkwasser oder Elektrizität. Dann ist ein Verbleiben der Bevölkerung oft nicht mehr möglich, die Zahl der Binnenvertriebenen und dann der Flüchtlinge steigt entsprechend. Diese Entwicklung konnte man bei der sowjetischen Intervention in Afghanistan (über 5 Mio. Flüchtlinge) (Bressendorf 2016) oder in den letzten Jahren in Syrien beobachten.

In manchen Fällen führen Interventionen, insbesondere solche mit Bodentruppen, nach einiger Zeit zu einer Destabilisierung der betroffenen Gesellschaft. Dies geschieht etwa, wenn ausländisches Militär länger die Ordnungs- und Herrschaftsfunktionen in einem fremden

Land übernimmt, da dies Gegenkräfte auf den Plan ruft und Radikalisierung begünstigt. Der Irak kann hier als Beispiel gelten: Die US-Intervention 2003 führte nicht sofort und direkt zu Fluchtbewegungen, verstärkte aber die interkonfessionellen Spannungen, löste darüber hinaus einen mehrdimensionalen Bürgerkrieg aus, ermöglichte damit den Aufstieg des sogenannten »Islamischen Staates« und schuf so die Bedingungen für interne und internationale Fluchtbewegungen. Aber auch wenn externes Militär eine solche quasi-koloniale Situation vermeiden möchte und auf eine zügige Machtübergabe an einheimische Kräfte setzt, wird sie zur zentralen Allokationsinstanz der inneren Machtverhältnisse, ohne sich immer in den gesellschaftlichen und politischen Bedingungen des Ziellandes wirklich zurechtzufinden. Einheimische Machtakteur\_innen versuchen regelmäßig, solche Situationen auszunutzen, um Positionsgewinne gegenüber innenpolitischen Konkurrenten zu erzielen. Dies konnte man in Afghanistan und erneut auch im Irak beobachten. Es kann ethnische Fragmentierung, konfessionelle Polarisierung und andere gesellschaftliche Destruktionstendenzen fördern, die ihrerseits eine Gewaltdynamik auslösen oder verstärken. Auch können größere Ressourcenflüsse von außen zur Verschärfung der Verteilungskonkurrenz im Inneren führen – nicht selten nutzen die begünstigten gesellschaftlichen Sektoren diese Mittel, um Klientelnetzwerke zu finanzieren, was deren Gegner mobilisiert. Überschreiten solche Faktoren eine bestimmte Schwelle, kann eine bereits fragile Gesellschaft zerfallen, sich polarisieren und Gewaltanwendung für Teile der Gesellschaft zu einer naheliegenden Option werden – mit dem Ergebnis, dass Fluchtbewegungen ausgelöst werden, die die ursprüngliche Intervention nicht bewirkt hatte. Die Frage der »Schuld« bzw. der Verursachung ist dann selten leicht zu beantworten: Machtakteur\_innen vor Ort spielen meist eine zentrale Rolle, aber deren destruktives Verhalten erfolgt oft in einem von außen gesetzten politischen und gesellschaftlichen Rahmen, der erst die Anreize schafft, eine Gewaltdynamik auszulösen, in Gang zu halten oder zu eskalieren. In diesem Sinne tragen die externen Akteur\_innen nicht nur die Verantwortung für ihr eigenes Verhalten, sondern auch für die Anreizsysteme, die lokale Gewaltakteur\_innen zur Eskalation bewegen. Dies gilt sowohl für aktive Politiken und Entscheidungen wie auch für Unterlassungen. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Besatzungspolitik der USA im Irak von 2003 bis 2005, die die Ethnisierung und Konfessionalisierung forcierte, um sich lokale Partner zu schaffen (Hippler



2008 und 2012). Zu nennen ist auch die westliche Politik in Afghanistan, die in vielen Landesteilen einen Wiederaufstieg der Warlords begünstigte, um diese sicherheitspolitisch zu instrumentalisieren (Chayes 2007).

### Lehren aus dem Stabilisierungsdogma

Die militärischen Interventionen seit Ende des Kalten Krieges haben in der Regel eher zwiespältige Ergebnisse erbracht. Ihre destruktiven Anteile – z. B. den Sturz der Taliban, Saddam Husseins oder Muammar al-Gaddafi – haben sie in aller Regel schnell und erfolgreich ins Werk gesetzt. Anders ausgedrückt: Ihre direkt militärischen Aufgaben, nämlich die Zerstörung gegnerischer Militärverbände oder -einrichtungen, konnten sie aufgrund der massiven westlichen, vor allem US-amerikanischen Überlegenheit an Personal und Gerät rasch und gezielt bewältigen. An den strategischen, also politischen Zielen sind die Interventionen allerdings fast ausnahmslos gescheitert, trotz aller militärischen Überlegenheit. Politische Stabilität, neue und funktionierende staatliche Strukturen, Demokratisierung und andere hehre Ziele wurden weder in Somalia noch in Afghanistan, dem Irak oder Libyen erreicht, selbst in Bosnien und dem Kosovo kann von stabilen und funktionierenden staatlichen Verhältnissen keine Rede sein – trotz des außergewöhnlichen personellen und finanziellen Engagements. Die betroffenen Länder waren sicherlich bereits vor den Interventionen fragil und instabil. Diese haben es allerdings kaum vermocht, sie zu stabilisieren, sondern haben sie zum Teil sogar noch weiter destabilisiert. Die militärischen Interventionen waren also nur in Ausnahmefällen – wie bei der sowjetischen Afghanistanintervention – allein oder vorwiegend für Fluchtbewegungen verantwortlich. Selten allerdings haben sie ein Krisenland erfolgreich stabilisiert, öfter die innenpolitischen Verhältnisse weiter kompliziert und nicht selten zur Fragmentierung der Gesellschaften und zur Eskalation von Konflikten geführt. Auf diese Weise wurden Fluchtbewegungen indirekt mit verursacht oder zumindest ignoriert. In all diesen Fällen waren die militärischen Interventen für Fluchtbewegungen zumindest mitverantwortlich.

### Möglichkeiten und Grenzen deutscher und europäischer Außen- und Sicherheitspolitik

Die deutsche und die europäische Außen- und Sicherheitspolitik bemühen sich seit Langem, in regionalen Gewaltkrisen Beiträge zur Krisenprävention, zur Konfliktbearbeitung und zur diplomatischen Lösung der Krisen zu leisten. In letzter Zeit ist als Politikziel die »Bekämpfung von Fluchtursachen« hinzugekommen, so etwa im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, und seit 2015 mehrfach pointiert formuliert von verschiedenen Bundesminister\_innen und der Bundeskanzlerin. Da die große Mehrheit der Flüchtlinge in Deutschland und Europa aus Bürgerkriegsgebieten stammt (vor allem aus Syrien und Afghanistan), besteht zwischen den beiden Zielen ein direkter Zusammenhang. Allerdings muss festgestellt werden, dass Erfolge ausgesprochen gering sind.

Der Außenwirtschaftspolitik fehlt es an Initiativen, die sozioökonomischen Rahmenbedingungen in potenziellen und aktuellen Krisenländern verbessern zu helfen. Vielmehr trägt sie – wie in anderen Beiträgen ausführlich behandelt – nicht selten dazu bei, die Ökonomie in fragilen Weltregionen zu untergraben. Hier wäre eine krisenpräventive Politik wünschenswert, um den externen sozioökonomischen Druck von potenziellen Krisenländern zu nehmen.

Andererseits haben sich viele europäische Länder, auch Deutschland, seit Ende des Kalten Krieges immer wieder an militärischen Interventionen in Krisenländern beteiligt – aus Gründen, die kaum etwas oder nichts mit den jeweiligen Ländern zu tun hatten: Zumindest die Interventionen in Somalia, in Afghanistan und in den Fällen Irak und Libyen durch die »Koalitionen der Willigen« wurden von vielen Ländern unterstützt, weil sie die Beziehungen zu westlichen Partnern (vor allem den USA, aber auch Großbritannien und Frankreich) stärken wollten, nicht weil sie besonders an Somalia oder Afghanistan interessiert gewesen wären. Das gilt etwa für die Entsendung der Bundeswehr nach Somalia und Afghanistan, aber auch nach Mali, durch die man sich hinter Washington bzw. Paris stellte. Der damalige Bundeskanzler Schröder hatte dies in seiner Regierungserklärung zur Entsendung der Bundeswehr nach Afghanistan



2001 bereits sehr deutlich gemacht.<sup>2</sup>

Der primär bündnispolitische Charakter militärischer Interventionen zumindest aus deutscher Sicht trug dazu bei, sich der Führung insbesondere der USA anzuschließen und auf eine eigene Strategie für die Intervention zu verzichten. Da auch die USA strategisch weitgehend desorientiert operierten, wurden die Interventionen konzeptionslos betrieben bzw. lange Listen mit oft vagen Absichten und Wünschen als Strategie ausgegeben. Dies trug dazu bei, an der Aufgabe einer Stabilisierung grundlegend zu scheitern. Bündnispolitik hatte systematisch Vorrang vor Konfliktbearbeitung.

Allerdings resultieren die Misserfolge nicht allein aus den subjektiven Schwächen und Fehlern der Interventen, sondern auch aus den objektiven Bedingungen. Während sich die militärische Zerstörung operativer Ziele bei überwältigender militärischer Überlegenheit und völliger Beherrschung des Luftraums immer wieder als relativ einfach erwiesen hat und dadurch der gewaltsame Sturz fremder Regierungen schnell erreicht wurde, war und ist die grundlegende Neugestaltung der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse in einem fremden Land an bestimmte Voraussetzungen gebunden. Militärische Überlegenheit ist dabei im besten Fall nebensächlich. Wenn externe Interventen aus gutem Grund vermeiden wollen, den politischen Neuaufbau als quasi-koloniales Projekt über eine oder zwei Generationen selbst zu betreiben, sind sie darauf angewiesen, dass im Zielland starke gesellschaftliche und politische Sektoren existieren, die dies selbst tun. Diese nachdrücklich zu unterstützen, kann erfolgversprechend sein – ohne entsprechende Partner im Zielland wird der Versuch, das Land von außen grundlegend umzugestalten, in der Regel nicht nur scheitern, sondern die Instabilität auf Dauer vergrößern. Hier klafft eine große Lücke zwischen den öffentlich proklamierten Zielen und Erwartungen der Interventen einerseits und den eigenen politischen Möglichkeiten andererseits. Stabilisierungseinsätze sind zuerst eine politische Gestaltungsaufgabe. Zwar spielen wirtschaftliche oder sicherheitspolitische Probleme in der Regel bei der Fragmentierung von Gesellschaften und der

Entwicklung von Bürgerkriegen wichtige Rollen, aber sie sind selten allein entscheidend. Ausschlaggebend dafür, ob Gesellschaften in eine grundlegende Krise geraten, ist sehr häufig ihr *Governance*-System. Ist es wirksam und legitim, kann es viele gesellschaftliche Probleme bearbeiten oder lösen – ist dies nicht der Fall, wird es die Probleme massiv verschärfen und oft sogar eine Gewaltdynamik auslösen. Deshalb reicht es nicht, durch Entwicklungspolitik und sicherheitspolitische Maßnahmen ein Land stabilisieren zu wollen. Der entscheidende Faktor besteht in der Herstellung legitimer und effektiver Staatlichkeit. Hier müssen auch die Versuche ansetzen, Gewaltkonflikte vorzubeugen oder sie wirksam zu bearbeiten. Das Ziel legitimer und funktionierender Staatlichkeit reicht wesentlich weiter als bis zum »*capacity building*«, es erfordert häufig tiefgreifende Reformen im Zielland. Die westliche Politik ist hier bisher nicht gut aufgestellt: Oft fehlt der Wille, diese entschlossen durchzusetzen, weil andere Politikziele dem entgegenstehen. Darüber hinaus gibt es bisher kein sonderlich wirksames Instrumentarium zur Verfolgung eines solchen Ansatzes, falls der politische Wille bestünde. Wenn Konfliktbearbeitung konsequent betrieben werden soll, müssen solche Instrumente geschaffen und genutzt werden. Hier haben die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik noch einen langen Weg vor sich.

Wer sich dieser Anstrengung durch Delegation der Politik an die Soldat\_innen entziehen möchte, wird nicht nur scheitern, sondern die Instabilität verstetigen und vergrößern. Die Bekämpfung von Fluchtursachen sieht anders aus.

2. »Wir haben über Jahrzehnte Solidarität erfahren. Deshalb ist es schlicht unsere Pflicht – das entspricht unserem Verständnis von Selbstachtung –, wenn wir in der jetzigen Situation Bündnissolidarität zurückgeben. ... Ist denn der Erfolg dieser Bündnisleistung gewährleistet? Niemand kann das sagen, jedenfalls nicht mit letzter Sicherheit. Aber was wäre das für eine Solidarität, die wir vom Erfolg einer Maßnahme abhängig machen?« Bundeskanzler Gerhard Schröder (Plenardebatte 2001).

## Die Risiken europäischer Waffenexporte

**Julia Gurol, Esther Meininghaus,  
Max M. Mutschler, Carina Schlüsing**

Angesichts europäischer Waffenexporte in Konfliktzonen stellt sich unweigerlich die Frage nach der europäischen Mitverantwortung für Flucht und Vertreibung. Im Jahr 2015 befanden sich 65,3 Mio. Menschen als Binnenvertriebene oder außerhalb ihres Ursprungslandes auf der Flucht – so viele wie noch nie (UNHCR 2016a: 2). Die meisten von ihnen bleiben in den unmittelbaren Grenzregionen ihrer Heimat, fernab der Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit. Erst die vermehrte Zuflucht nach Europa, stete Berichte über die unmenschlichen Bedingungen der Flucht und 2016 bereits über 3 000 Tote im Mittelmeer (IOM 2016) haben der Verzweiflung ein Gesicht verliehen, von dem der Blick nicht mehr einfach abgewandt werden kann. Gewaltsame Konflikte sind der Hauptauslöser von Flucht im Sinne der Genfer Konvention. Mit Beginn des »Arabischen Frühlings« im Dezember 2010 ist der Nahe Osten dabei zu einem neuen Hauptschauplatz geworden. Erstmals seit Jahrzehnten gingen Millionen Menschen auf die Straßen, um ein Ende der politischen Repression einzufordern.

Im Hinblick auf die Mitverantwortung der EU-Staaten sind Syrien und Libyen besonders relevant, wo im Laufe der Jahre nicht wenige zu Waffen griffen. Diese beiden Fallbeispiele sollen im Folgenden näher betrachtet werden. Syrien ist durch mehrere Konfliktlinien tief gespalten. Es lassen sich jedoch zwei übergeordnete Hauptkonflikte identifizieren: einen Krieg, in dem das Ba'th-Regime unter Baschar al-Assad kompromisslos an seinem Herrschaftsanspruch festhält und gegen die Opposition und das eigene Volk vorgeht, und einen zweiten Krieg, in dem der selbstproklamierte Islamische Staat (IS) versucht, sein Machtgebiet in Syrien und im Irak auszuweiten. Mehrere EU-Staaten sind hierbei ausschließlich in die militärische Intervention gegen den IS involviert. In Syrien hat mittlerweile jeder zweite Bewohner (ca. 11 Mio.) sein Zuhause verlassen; 4,8 Mio. haben die Landesgrenzen als Geflüchtete überquert. Die Syrer sind damit die größte Personengruppe unter den Geflüchteten weltweit. Obwohl die meisten von ihnen in den Nachbarländern bleiben, stellen die zehn Prozent der Syrer, die Schutz in Europa suchen, den größten Anteil an Asylbewerbern in der EU (UNHCR 2016a: 35, UNHCR 2016b).

Im Falle Libyens kam es seit Ende 2010 zu Protesten und schließlich zu bewaffnetem Widerstand verschiedener Gruppen, gegen den das Regime Muammar al-Gaddafis brutal vorging. Im März 2011 gestattete die Resolution 1973 des UN-Sicherheitsrates die direkte Intervention unter Berufung auf die Schutzverantwortung (Responsibility to Protect), an der ebenfalls mehrere EU-Staaten beteiligt waren. Mit dieser internationalen Unterstützung gelang es den bewaffneten Gruppen, Gaddafi zu stürzen. Seither bestanden unterschiedliche Übergangsregierungen, ohne dass es gelang, das Land zu stabilisieren. Seit Anfang 2016 existiert nach Vermittlungen der UN eine Einheitsregierung unter Premierminister Fayiz as-Sarradsch. Die andauernden Gewaltkonflikte und die politische Instabilität im Staat tragen jedoch dazu bei, dass Libyen ein Haupttransitland für Menschen geworden ist, die aus allen Teilen Afrikas vor Gewalt, Armut und dem Mangel an Überlebenschancen in Richtung Europa fliehen (Frontex 2016: 39). Die europäische Gemeinschaftsagentur Frontex schätzt, dass im Jahr 2015 ca. 885 000 Menschen über die östliche Mittelmeerroute nach Europa flohen sowie weitere 154 000 über die zentrale Mittelmeerroute von Libyen aus (Frontex 2016: 6). Insbesondere seit der Schließung der Balkanroute von der Türkei über Griechenland hat die zentrale Mittelmeerroute nach Italien, über die die Flucht oft tödlich verläuft, für Menschenhändler\_innen wieder an Bedeutung gewonnen.

Obwohl klar ist, dass Waffenexporte keine alleinige, zwangsläufige und direkte Ursache für den Ausbruch gewaltsamer Konflikte darstellen, befeuern sie dennoch entstehende und laufende Konflikte, indem sie einzelnen Konfliktakteur\_innen ermöglichen, ihre Gewaltstrategien umzusetzen. Daher stellt sich die Frage, in welchem Maße EU-Staaten in Waffenlieferungen in beide Krisengebiete involviert waren und welche Rückschlüsse hieraus für die künftige EU-Waffenexportpolitik zu ziehen sind.

### Der Fall Libyen

Die Rüstungsexporte nach Libyen können in drei Phasen unterteilt werden: Bis 2004 waren über Libyen aufgrund der Unterstützung terroristischer Organisationen sowohl UN- als auch EU-Waffenembargos verhängt (UN 1992–2003; EU 1986–2004). 2003 übernahm Gaddafi schließlich Verantwortung für die Terroranschläge von Lockerbie auf den amerikanischen Pan-Am-Flug 103 (1988) sowie auf ein französisches Flugzeug (1989), trat

als Partner in den war on terror ein und gab den Abbau libyscher Massenvernichtungswaffenprogramme bekannt. Daraufhin hob die UN ihr Waffenembargo auf, die EU folgte 2004. Nach dem Ausbruch gewaltsamer Konflikte im Zuge des »Arabischen Frühlings« belegte der UN-Sicherheitsrat Libyen erneut mit einem Waffenembargo; seit September 2011 wurden nur Lieferungen an den Nationalen Übergangsrat, d. h. die temporäre Übergangsregierung, zugelassen, sofern nicht durch den UN-Sanktionsausschuss untersagt (SIPRI 2014). Zwischen 2005 und 2010 gab es indes beträchtliche Rüstungslieferungen nach Libyen, die ab 2011 reduziert, aber nicht vollends unterbunden wurden.

Russland war über Jahre der bedeutendste Waffenlieferant für Libyen (BICC-Länderbericht 06/2016; SIPRI Arms Transfers Database 2016). Der Großteil libyscher Rüstungsgüter stammt aus Beständen der Sowjetunion, in den vergangenen Jahren lieferte Russland u. a. Panzerabwehrraketen sowie tragbare Flugabwehrraketen. Doch auch zahlreiche EU-Staaten haben seit 2004 Rüstungsexporte an die libysche Regierung getätigt. Zwar sind hier vergleichsweise viele Anfragen verwehrt worden (Duquet 2014: 22; SIPRI Fact Sheet 2011: 4), dennoch ergeben sich für mindestens zehn EU-Staaten zwischen 2004 und 2011 Genehmigungswerte, die jeweils die Millionengrenze überschreiten (Hansen/Marsh 2015: 278 ff.).<sup>1</sup> Führend ist Frankreich, mit Rüstungsexportgenehmigungen im Wert von über 381 Mio. Euro. Geliefert hat Frankreich u. a. 1 000 MILAN Panzerabwehrraketen und 100 Abschussgeräte im Wert von 88 Mio. Euro, Teile für Mirage-F1-Flugzeuge sowie Kleinwaffen und Munition. Italien weist einen Genehmigungswert von über 315 Mio. Euro auf, u. a. für zehn Leichthubschrauber, Militärfahrzeuge, Raketen sowie Kleinwaffen. Belgien lieferte Kleinwaffen (F2000, P90-Gewehre), Spanien im März 2008 sogar 1 050 Stück Streumunition im Wert von über 3 Mio. Euro (Vranckx/Slijper/Isbister 2011: 44). Mit solcher Munition wurde im Bürgerkrieg 2011 die Stadt Misrata beschossen. Großbritannien genehmigte Rüstungsexporte im Wert von über 98 Mio. Euro, gefolgt von Deutschland mit mehr als 93 Mio. Euro. Während Großbritannien u. a. Munition, ein taktisches

Kommunikationssystem sowie Militärfahrzeuge nach Libyen lieferte, genehmigte Deutschland z. B. den Export von All-Terrain-Fahrzeugen, Helikoptern und deren Komponenten sowie einer Gefechtsfeldüberwachungsradaranlage. Zwar verweigerte Deutschland im Unterschied zu Belgien, Frankreich und Italien die Lieferung von Kleinwaffen an Libyen, dennoch wurden deutsche G36-Gewehre und G36-KV-Pistolen von Heckler & Koch nach dem Sturz Gaddafis im libyschen Arsenal gefunden. Sie waren über Umwege – möglicherweise aus Ägypten – nach Libyen gelangt (Vranckx/Slijper/Isbister 2011: 36).

Trotz UN-Embargos lieferte Frankreich im Juni 2011 noch Waffen an libysche Rebellen – nun nicht länger zur Stabilisierung, sondern zum Sturz des Gaddafi-Regimes. Dabei handelte es sich u. a. um Sturmgewehre, Maschinengewehre und Panzerfäuste (New York Times, 30.6.2011). Auch Malta und Großbritannien lieferten Kleinwaffen an die Rebellen (Small Arms Survey 2015: 104).

Infolge des Zerfalls der staatlichen Autorität sind die libyschen Waffenarsenale zu einer Quelle der illegalen Proliferation, insbesondere für Klein- und Leichtwaffen, geworden. Waffen aus libyschen Beständen gelangten nach Algerien, Mali, Gaza und auf den Sinai (Der Spiegel, 30.3.2013) sowie über den Nordlibanon und vermutlich auch die Türkei und Katar nach Syrien (UNSC S/2014/106: 47 ff.).

## Der Fall Syrien

Auch mit Blick auf die Rüstungsexporte nach Syrien lassen sich drei Phasen erkennen, wobei das EU-Waffenembargo von 2011 und dessen Aufhebung 2013 zwei Zäsuren darstellen. Bedeutendster Rüstungslieferant für Syrien seit den 1950er Jahren ist Russland. Allein im Zeitraum 2010 bis 2015 beliefen sich russische Waffenlieferungen nach Syrien auf rund 1,2 Mrd. US-Dollar (SIPRI Arms Transfer Database 2016).

Auch EU-Mitgliedsstaaten lieferten bis zur Verhängung des Embargos 2011 sowie nach dessen Aufhebung 2013 Waffen nach Syrien. Schon in den 1970er Jahre erhielt das syrische Regime eine Lieferung von rund 4 400 deutsch-französischen MILAN-Raketen, die seit 2011 immer wieder im Krisengebiet, auch in IS-Händen, auftauchen. Frankreich lieferte zwischen 1977 und 1981 Panzerabwehrraketen (SIPRI Arms Transfer Database)

1. Siehe Tabelle 3 in: Hansen/Marsh (2015), S. 278–280. Diese Zahlen ergeben sich aus nationalen Rüstungsexportberichten und anderen öffentlich zugänglichen Informationsquellen. Es bestehen aber große Lücken und Ungenauigkeiten in der Berichterstattung. Außerdem ist zu beachten, dass wir in vielen Fällen lediglich Informationen über die Genehmigungswerte und nicht über die tatsächlichen Ausfuhren von Rüstungsgütern haben.

und zwischen 1980 und 1981 16 bewaffnete Helikopter vom Typ Gazelle, die vermutlich auch im laufenden Bürgerkrieg eingesetzt werden (Duquet 2014: 39). Italien lieferte zwischen 1998 und 2009 u. a. Feuerleitsysteme für die Aufrüstung von ca. 122 syrischen T-72-Panzern (Wezeman 2012: 22).

In diesem Kontext muss auch die Lieferung von insgesamt 360 Tonnen Chemikalien erwähnt werden, die zwischen 1998 und 2011 aus Deutschland nach Syrien gelangten (Spiegel Online, 30.9.2013). Zwar handelt es sich hierbei nicht um Rüstungsgüter, sondern um sogenannte dual-use-Güter, die auch für zivile Zwecke, z. B. zur Produktion von Zahnpasta, eingesetzt werden können. Unter den gelieferten Chemikalien befand sich aber Hydrogen-Fluorid, das auch zur Herstellung des Nervengifts Sarin benötigt wird (Daily Record, 1.9.2013). Dass die syrische Regierung diese Chemikalien nicht nur zu zivilen Zwecken einsetzen würde, zeigte sich im August 2013, als bis zu 1 400 Menschen in al-Ghoutha nahe Damaskus durch den Einsatz von Sarin getötet wurden. Daraufhin wurden ebenfalls Lieferungen von dual-use-Chemikalien nach Syrien durch Großbritannien und die Niederlande bekannt (Bromley 2014: 9 ff.).

Als das syrische Regime 2011 gewaltsam gegen die Opposition vorging, verhängte die EU ein Waffenembargo gegen Syrien, das jedoch Berichten zufolge von mehreren Mitgliedsstaaten missachtet wurde: So soll Frankreich 2012 Rüstungsgüter und militärisches Equipment an syrische Rebellen und ab 2013 u. a. 12,7-mm-Maschinengewehre, Raketenwerfer, Körperpanzerung und Kommunikationsausrüstung an die Freie Syrische Armee geliefert haben (France24, 21.8.2014). Gemeinsam mit Großbritannien sprach sich Frankreich für eine Abwandlung des Embargos aus, um auch legal Waffen an ausgewählte Rebellengruppen liefern zu können (n-tv, 15.3.2013). Im Mai 2013 gaben die EU-Außenminister\_innen dem Druck von London und Paris nach und hoben das Embargo wieder auf.

Deutschland exportierte seit Verhängung des Embargos 2011 keine Rüstungsgüter an das syrische Regime oder die Rebellen in Syrien. Dennoch wird im syrischen Bürgerkrieg auch mit Waffen deutscher Bauart gekämpft. Vor allem G3-Sturmgewehre befinden sich in den Händen unterschiedlicher Kriegsparteien, von Hisbollah-Kämpfer\_innen aus dem Libanon, die für Assad kämpfen, über die moderaten Gegner\_innen des Assad-Regimes, bis

hin zum IS. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass diese Waffen aus Lizenzproduktionen Saudi-Arabiens, der Türkei und des Iran stammen. Die Bundesrepublik unterstützte diese Staaten in der Vergangenheit im Aufbau eigenständiger Kleinwaffenproduktionskapazitäten. Noch im Jahr 2008 erteilte Deutschland Saudi-Arabien die Lizenz zur Produktion von G36-Gewehren (Mutschler/Wisotzki 2016). Dass Waffen aus europäischen Staaten häufig über Umwege in Kriegsgebiete geraten, zeigen auch die Enthüllungen des Balkan Investigative Reporting Network (BIRN) und des Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP, 2016). Demnach gelangten seit 2012 Waffen im Wert von mindestens 1,2 Mrd. Euro aus Kroatien, Tschechien, Serbien, der Slowakei, Bulgarien, Rumänien, Bosnien-Herzegowina und Montenegro über Saudi-Arabien, Jordanien, die Vereinigten Arabischen Emirate und die Türkei nach Syrien.

## Fazit

Diese Beispiele führen vor Augen, dass es auch europäische Waffen und Rüstungsgüter sind, die in den Gewaltkonflikten in Europas Nachbarschaft zum Einsatz kommen. Die Ursachen für diese Konflikte und daraus resultierende Fluchtbewegungen liegen tiefer und lassen sich nicht durch die Begrenzung von Waffenlieferungen beseitigen. Doch darf die Verfügbarkeit über die Gewaltmittel nicht ausgeblendet werden. Ohne Waffenlieferungen hätten die Akteur\_innen in diesen Konflikten ihre Gewaltstrategien so nicht anwenden können. Das beginnt bei der langjährigen Unterstützung repressiver Regime wie denjenigen Gaddafis und Assads unter der Prämisse, dass diese Stabilität garantieren. Wie schnell sich diese vermeintliche Stabilität in ihr Gegenteil verkehren kann, zeigen beide Fälle auf erschreckende Weise, seit die herausgeforderten Regime die gesamte Macht ihres Militärapparats dazu nutzten bzw. immer noch nutzen, um Oppositionsbewegungen niederzuschlagen. Auch Teile dieser Opposition mit Waffenlieferungen zu unterstützen, mag zunächst wie gebotene Hilfe zur Notwehr erscheinen, hat jedoch in vielen Fällen eher zu einer Eskalation und Verlängerung der Gewalt geführt und damit auch Flucht und Vertreibung weiter befördert. Diese Entwicklungen in Syrien und Libyen sollten den EU-Mitgliedsstaaten ein weiterer Anlass sein, ihr System zur Exportkontrolle von Militärgütern zu stärken. Wie beide Fälle zeigen, waren EU-Mitgliedsstaaten zwar nicht die bedeutendsten Waffenlieferanten. Doch

haben etliche von ihnen dazu beigetragen, zuerst die repressiven Regime und dann Teile der Opposition zu bewaffnen.

Wir brauchen ein restriktiveres und kohärenteres europäisches System der Rüstungsexportkontrolle. Mit dem Verhaltenskodex zur Rüstungsexportkontrolle von 1998, der 2008 zu einem »Gemeinsamen Standpunkt der EU« aufgewertet wurde, haben die EU-Staaten sich zwar auf gemeinsame Kriterien für Rüstungsexporte geeinigt. Dazu zählen u. a. die Achtung der Menschenrechte, die innere Lage im Endbestimmungsland und das Risiko der unerwünschten Weiterleitung der Waffen. Aber die Entscheidung über Rüstungstransfers liegt nach wie vor in den Händen der Regierungen, welche die viel zu vage formulierten Kriterien beinahe nach Belieben auslegen können. So haben zwar einige EU-Mitgliedsstaaten zwischen 2006 und 2012 mindestens 113 Anträge zur Ausfuhr von Rüstungsgütern nach Libyen, u. a. auch unter Berufung auf das Menschenrechtskriterium, nicht genehmigt (von Boemcken/Grebe 2014). Dennoch hat dies Mitgliedsstaaten in anderen Fällen nicht davon abgehalten, das Gaddafi-Regime aufzurüsten.

Die EU-Mitgliedsstaaten müssten sich also zunächst einmal auf strengere und eindeutige Kriterien einigen. Insbesondere gegenüber repressiven Regimen, die sich massiver Menschenrechtsverletzungen schuldig gemacht haben, muss es ein generelles Ausfuhrverbot und Mechanismen zur Überprüfung und Durchsetzung solcher Standards geben. Eine Möglichkeit hierzu wäre eine Zentralisierung europäischer Exportkontrolle durch eine mit den entsprechenden Kompetenzen ausgestattete Institution der EU (von Boemcken/Grebe 2014). Begleitet werden sollte dies durch den Abbau von Überkapazitäten der europäischen Rüstungsindustrie. Die Nachfrage nach Rüstungsgütern innerhalb der EU ist zu gering, um bestehende Kapazitäten auszulasten. Das Resultat ist ein hoher Exportdruck. Technologietransfers in Form der Vergabe von Produktionslizenzen und des damit verbundenen Aufbaus von Fertigungsanlagen für Rüstungsgüter in Drittstaaten außerhalb von EU und NATO sollten unterbleiben – insbesondere in Fällen, in denen es nachweislich zu illegaler Weitergabe von Waffen gekommen ist.

Durch Rüstungsexporte in Drittstaaten tragen viele EU-Mitgliedsstaaten eine Mitverantwortung für die Gewaltkonflikte in Europas Nachbarschaft und damit auch

für eine zentrale Fluchtursache. Hierzu zählen fortwährende Lieferungen an Staaten wie z. B. Saudi-Arabien trotz Menschenrechtsverletzungen und starker indirekter Involvement im Syrienkrieg sowie direkter Intervention im Jemen. Zu einer ernsthaften, langfristig orientierten Fluchtursachenbekämpfung gehören demnach strukturelle Veränderungen in der europäischen Rüstungsexportpolitik.

## Klimabedingte Migration und europäische Verantwortung

**Thomas Hirsch**

Weniger Klimaschutz bedeutet mehr klimabedingte Schäden, verschärft die Konflikte um knapper werdende Ressourcen und erhöht den Migrationsdruck. Besonders deutlich wird dies heute schon im afrikanischen Dürre-gürtel südlich der Sahara, in Zentral- und Süd(Ost)-Asien sowie in niedrig liegenden pazifischen Inselstaaten.

Je stärker der globale Migrationsdruck, desto wichtiger wird ein klar regulierter Umgang mit menschlicher Mobilität. Dies gilt auch im Hinblick auf eine nachhaltige menschliche Entwicklung: Das Unterziel 10.7 der nachhaltigen Entwicklungsziele der Vereinten Nationen (Sustainable Development Goals, SDGs) spricht sich für die Erleichterung sicherer, regulärer und verantwortungsvoller Migration und Mobilität von Menschen durch eine gut gesteuerte Migrationspolitik aus.

Noch klaffen Anspruch und Wirklichkeit jedoch weit auseinander. Wie diese Diskrepanz überwunden werden kann, welche Verantwortung hierbei der Europäischen Union zukommt und wie die EU Verantwortungslücken in ihrer Klima- und Migrationspolitik schließen könnte, ist Gegenstand dieses Beitrags. Ausgangspunkt sind hierbei die Verpflichtungen, die sich aus dem Pariser Klimaabkommen ergeben.

### Europäische Klimapolitik im Spiegel des Abkommens von Paris

Das Pariser Klimaabkommen vom Dezember 2015 wurde weltweit als bedeutender Durchbruch auf dem Weg zur Dekarbonisierung der Weltwirtschaft und Einstieg in das Zeitalter erneuerbarer Energien gewürdigt. Jahrelange Verhandlungen der internationalen Staatengemeinschaft unter dem Dach der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) fanden unter französischer Präsidentschaft und Mitwirkung der EU einen erfolgreichen Abschluss. Mit seiner Zieltrias steht das Abkommen für ein neues, transformatives Entwicklungsverständnis und reicht daher weit über den Klimaschutz hinaus:

1. Begrenzung der globalen Erwärmung auf deutlich unter 2 °C, wenn möglich 1,5 °C
2. Stärkung der Anpassungskapazität vor allem der besonders vulnerablen Länder
3. Umlenkung globaler Finanzströme in emissionsarme und klimaresiliente Investitionen

Indem die Staaten eine gemeinsame Verantwortung für die Minderung von Klimarisiken anerkennen und sich sowohl zu mehr nationaler Ambition als auch zu einer verstärkten Zusammenarbeit bei der Bewältigung des Klimawandels verpflichten, setzen sie gegenüber den besonders vulnerablen Staaten ein Zeichen der Solidarität. Mit dem Abkommen ist der Kampf gegen den Klimawandel jedoch noch nicht gewonnen. In den nächsten Jahren werden große Anstrengungen notwendig sein, um die Beschlüsse auch tatsächlich umzusetzen.

Die Europäische Union (EU) als der drittgrößte Emittent nach China und den USA zählte lange Zeit zu den Vorreitern in der internationalen Klimapolitik und reklamiert für sich, entscheidend zum Zustandekommen des Pariser Abkommens beigetragen zu haben. Ihr Klimaziel einer mindestens 40-prozentigen Emissionsminderung gegenüber 1990 bis 2030 wurde jedoch vor Paris festgelegt und danach nicht angepasst. Dabei ist dieses Ziel inkompatibel mit dem Abkommen: Wissenschaftliche Analysen wie z.B. von Climate Analytics, Ecofys und dem Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung zeigen, dass eine 40-prozentige Emissionsminderung bis 2030 bestenfalls am absolut unteren Ende dessen liegt, was ein fairer Anteil Europas am erforderlichen Klimaschutz wäre, um das 2-Grad-Ziel zu erreichen.<sup>1</sup> Das Abkommen hat jedoch den Vorsatz, die globale Erwärmung auf deutlich unter 2 °C bzw. möglichst 1,5 °C zu begrenzen. Dass die EU ihre Ziele dennoch nicht nachgeschärft hat, macht deutlich, dass sie im Begriff steht, gegen den Geist des Paris-Abkommens, den sie selbst beschworen hat, zu verstoßen. Der damit einhergehende Vertrauensverlust ist erheblich und erfordert einen grundlegenden Neuanfang der EU-Klimapolitik.

1. Siehe [www.climateactiontracker.org](http://www.climateactiontracker.org)



## Klimawandel, Migration und europäische Verantwortung

Die Internationale Organisation für Migration (IOM) schätzt die Anzahl der internationalen Migrant\_innen weltweit auf derzeit 244 Mio. Rechnet man die Binnenmigration hinzu, erhöht sich die Zahl auf knapp eine Mrd. Menschen. Migration ist ein Überbegriff für vielfältige Formen von Mobilität mit jeweils unterschiedlichen Beweggründen, die im Zuge der Globalisierung an Komplexität und Dynamik rasch zunehmen. Mit derzeit 65,3 Mio. Menschen – darunter 38 Mio. Binnenvertriebenen – hat es nie zuvor so viele Flüchtlinge unter den Migrant\_innen gegeben (UNHCR 2016). Naturkatastrophen und Umweltschäden stehen bei den Fluchtursachen seit einigen Jahren an erster Stelle, deutlich vor kriegsrischen Konflikten: Allein in 2014 haben 19,3 Mio. Menschen infolge von Naturkatastrophen ihre Heimat verlassen müssen (IDMC 2015). Das verdeutlicht, dass umwelt- und klimabedingte Migration kein fernes Zukunftsszenario ist, sondern heute schon die Absorptionskapazität vieler, vor allem armer Staaten äußerst strapaziert. Gleichzeitig steigt das Risiko, dass unterlassener Klimaschutz und ein Voranschreiten der globalen Erwärmung in den kommenden Jahrzehnten Wanderungsbewegungen bislang unbekanntem Ausmaßes hervorrufen. Dabei reichen die in den Studien genannten Zahlen potenziell Klimavertriebener von 25 Mio. bis zu 1 Mrd. Menschen, was zeigt, wie schwierig solche Schätzungen sind (IOM 2014). Zu den wahrscheinlichen Brennpunkten zählen vor allem die dichtbevölkerten Flussdeltas (z. B. Ganges-Brahmaputra, Nil, Amazonas, Mississippi, Irrawaddy, Mekong, Gelber Fluss), vom Meeresspiegelanstieg besonders betroffene Küstenstädte (z. B. Guangzhou, Guayaquil, Ho Chi Minh City, Abidjan), Inselstaaten (z. B. Kiribati, Tuvalu, Malediven) und Trockengebiete (z. B. Nigeria, Niger, Ostafrika, Nordafrika, Zentralasien). Allein im afrikanischen Dürregürtel am Südrand der Sahara leben 300 Mio. Menschen in fragilen Verhältnissen.

Fragilität bzw. Vulnerabilität ist zumeist multikausal und klimabedingte Migration vielschichtig: Menschliche Mobilität, d. h. Vertreibung, Flucht oder auch freiwillige Migration, resultiert aus dem Zusammenwirken mehrerer Faktoren: Kommen Naturkatastrophen, eine fragile Landwirtschaft, hoher Bevölkerungsdruck,

schwache Staatlichkeit und ethnische oder religiöse Konflikte zusammen und gibt es eine Perspektive auf bessere Lebensbedingungen anderswo, ist die Wahrscheinlichkeit der Abwanderung groß. Dann fungiert der Klimawandel als Risikomultiplikator, der bereits bestehende Probleme so verschärfen kann, dass Menschen ihre Lebensgrundlage verlieren und gezwungen werden, ihre Heimat zu verlassen.

Eine gemeinsame Studie des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung (PIK), von Climate Analytics und der Humboldt-Universität zu Berlin (Schleussner et al., 2016) kommt auf Grundlage mathematischer Ergebniskoinzidenzanalysen zu dem Schluss, dass klimabedingte Schäden insbesondere in ethnisch zersplitterten Gebieten das Risiko von bewaffneten Konflikten und Flucht deutlich erhöhen. In nahezu einem Viertel aller Fälle von Gewaltausbrüchen fielen diese mit Naturkatastrophen zusammen. Damit ist Klimastress ein deutlich größerer Auslöser als etwa soziale Ungleichheit. Auch der blutige Bürgerkrieg im Südsudan, der zehntausende Opfer forderte und noch mehr Menschen zur Flucht in die Nachbarländer zwang, spitzte sich während der Dürre infolge des starken El-Niño-Klimaeffektes in 2015/16 zu. Ethnische Spannungen zwischen Viehzüchter\_innen und Ackerbauern und -bäuerinnen wurden in dieser Phase durch den massiven Druck auf Wasser und Land weiter verschärft.

Wie der Druck auf natürliche Ressourcen in Bangladesch, einem der ärmsten Länder, menschliche Sicherheit so unterminiert, dass es zu Abwanderung kommt, zeigen Untersuchungen des Center for Participatory Research and Development: Bei einer Umfrage unter 600 ländlichen Haushalten in sechs Distrikten gaben 90 Prozent der Befragten an, unter klimabedingten Schäden zu leiden. Besonders stark betroffen waren hierbei Haushalte, die von der Fischerei oder Landwirtschaft leben. Um Einkommensverluste durch Überschwemmungen, Versalzung oder tropische Wirbelstürme auszugleichen, hatten 90 Prozent der Befragten zunächst Kleinkredite aufgenommen, was zu weiterer Verschuldung führte. In 70 Prozent der Fälle war die Ernährungssicherheit zumindest zeitweise gefährdet. Je nach Bezirk gaben zwischen 26 und 46 Prozent der Befragten an, dass schließlich mindestens ein Teil der Familie auf der Suche nach Arbeit abgewandert sei. Die meisten blieben dabei in der Region, um der Familie möglichst nahe zu sein. Migration



war für die Mehrzahl der Befragten kein Wunsch, sondern letzter Ausweg.<sup>2</sup>

Diese und viele andere Untersuchungen zeigen, dass es den Klimavertriebenen nicht gibt, dass Beweggründe und Verläufe von Flucht und Migration vielschichtig und unterschiedlich sind, dass aber die Zerstörung der Lebensgrundlagen infolge der Umweltdegradierung, Ressourcenknappheit und zunehmend des Klimawandels zu den wichtigsten Treibern von Migration geworden sind. Deutlich wird auch, dass im Regelfall die Schwächsten zurückbleiben (*trapped population*): Wer zu alt, zu jung, zu schwach oder zu arm ist, wer keine Netzwerke hat, über keine Fähigkeiten verfügt, die Aussicht auf Arbeit anderswo geben, der bleibt zurück und angewiesen auf Unterstützung von außen (CPRD 2015).

Auch wenn der Begriff des »Umweltflüchtlings« seit mindestens 1985 und der des »Klimaflüchtlings« seit mindestens 2007 Eingang in den öffentlichen Diskurs gefunden hat und Forderungen nach rechtlicher Anerkennung sowie politischer Unterstützung für die Betroffenen laut geworden sind, tendieren die Chancen auf einen eigenen Rechtsstatus in absehbarer Zeit gegen null. Die vielerorts gravierende Menschenrechtslage sowie die politisch aufgeladene Flüchtlingsdebatte führen im Gegenteil dazu, dass Menschenrechtsexpert\_innen dringend davor warnen, die Genfer Flüchtlingskonvention neu zu verhandeln. Sie befürchten, dass diese am Ende nicht erweitert, sondern im Gegenteil weiter ausgehöhlt werde könnte.

Wer auf der Flucht ist vor dem Klimawandel, benötigt ein Mindestmaß an Schutz. Dafür braucht es eine verbesserte Praxis, nicht aber eine neue UN-Konvention, so auch die Meinung der Diskutant\_innen bei einer Podiumsdiskussion der Friedrich-Ebert-Stiftung im April 2016.<sup>3</sup>

Wie steht es um die Verantwortung und Rolle Europas? Obwohl sich die EU, nicht zuletzt auf Betreiben der Grünen im Europaparlament, spätestens seit 2010 mit der Thematik im Rahmen ihrer Klima-, Flüchtlings-, Außen- und Sicherheitspolitik auseinandersetzt und bereits seit

2011 eine Studie mit Handlungsempfehlungen (European Parliament 2011) vorliegt,<sup>4</sup> verfügt die EU nach wie vor über keine abgestimmte Strategie, Politik oder gar Instrumente. »Abwehr durch Negation« scheint die Devise zu sein. Auch im Rahmen der UNFCCC-Verhandlungen hat die EU zu keinem Zeitpunkt die kleinen Inselstaaten dabei unterstützt, Lösungsansätze für klimabedingte Migration zu entwickeln – und zwar aus Sorge, selbst haftbar gemacht werden zu können. So ist es dem politischen Einsatz der kleinen Inselstaaten und vieler anderer Entwicklungsländer zu verdanken, dass das Pariser Abkommen einen eigenen Artikel (Artikel 8) zum Umgang mit klimabedingten Schäden und Verlusten erhalten hat und dass der Internationale Warschau-Mechanismus (WIM), der zu klimabedingten Schäden und Verlusten arbeitet, beauftragt worden ist, in 2016 eine *Task Force* zu klimabedingter Migration einzurichten – nicht aber dem Auftreten der EU, die mit ihrer Zögerlichkeit enttäuscht hat.

Der erkennbare Ambitions-mangel sowohl beim Klimaschutz als auch im Umgang mit klimabedingter Migration führt dazu, dass die EU ihrer politischen Verantwortung derzeit nicht gerecht wird. Als drittgrößter Treibhausgasemittent und eine der reichsten Erdregionen, deren wirtschaftlicher Erfolg, historisch betrachtet, nicht unwesentlich auf der Verbrennung fossiler Energien und der Ausbeutung natürlicher Ressourcen basiert, trägt Europa unzweifelhaft eine große, zumindest moralische Mitverantwortung dafür, dass Menschen unverschuldet zur Flucht vor dem Klimawandel getrieben werden. Die Equity Review, in der eine Reihe von Gewerkschaften und NGOs die angekündigten Klimaschutzbeiträge (INDCs) großer Emittenten vor dem Pariser Gipfel analysiert haben, kommt zu dem Ergebnis, dass das Ambitionsniveau der EU bei nur etwas mehr als 20 Prozent dessen liegt, was als fair zu betrachten sei (ITUC et al. 2015). Auch wenn man den gewählten Ansatz der Equity Review methodisch und politisch hinterfragen kann, wird doch deutlich, dass die EU nicht nur weit hinter ihren Möglichkeiten, sondern eben auch ihrer Verantwortung zurückbleibt. Gerade angesichts des 1,5 °C-Versprechens, hinter das sich die EU gestellt hat, grenzt das gegenwärtige Nicht-Handeln in der Klimapolitik an Zynismus.

2. Die zitierte Studie »Climate Induced Displacement and Migration: The Ground Reality« von Md. Shamsuddoha und M. M. Islam, verfasst im Auftrag von Brot für die Welt, war bei der Erstellung dieses Beitrags noch nicht veröffentlicht, lag dem Verfasser aber im Entwurf vor.

3. FES-Podiumsdiskussion »Flucht vor dem Klimawandel« am 28.6.2016 in Berlin

4. Die Studie konstatiert u. a., dass eine Zunahme klimabedingter Migration zu befürchten sei, es große Lücken beim Schutz der Betroffenen gäbe, die EU hierfür noch keine Politik habe und diese entwickeln müsse.

Was würde es unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips bedeuten, wenn die EU, deren Verantwortung zur Schließung der Emissionslücke bis 2030 auf einem 1,5 °C-kompatiblen Pfad – unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und historischer Emissionen – von den Herausgebern der Equity Review mit 20 Prozent berechnet wird (<https://calculator.climateequityreference.org>), tatsächlich nur ein Fünftel ihres »fairen« Klimaschutzbeitrags erbringt? Hieße das, dass die EU in prozentual entsprechender finanzieller Verantwortung für diejenigen steht, die vor dem Klimawandel fliehen mussten? Auch wenn solche einfachen Korrelationsrechnungen der komplexen Wirklichkeit nicht gerecht werden, illustriert das Beispiel dennoch, dass die EU weit mehr tun muss als bislang – und zwar sowohl bei der Emissionsminderung als auch bei der Bewältigung der Klimafolgen und -migration.

### Verantwortungslücken schließen – Vorschläge für eine neue EU-Klimapolitik

Die EU bedarf einer auf Ambition, Zuverlässigkeit und Vertrauensbildung ausgerichteten Klimapolitik, die auf drei Pfeilern beruht:

- Emissionslücke schließen: Anhebung der 2030-Minderungsziele auf mindestens 55 Prozent und Beschluss einer vollständigen Dekarbonisierung bis 2050
- Risikolücke schließen: auf Resilienzstärkung ausgerichtete Klimarisiko-Management und solidarische Unterstützung vulnerabler Staaten
- Humanitäre Schutzlücke schließen: freiwillige Vereinbarung menschenrechtsbasierter Mindeststandards zum Schutz von Menschen vor Klimakatastrophen, Weiterentwicklung der EU Temporary Protection Agenda und Einrichtung eines freiwilligen internationalen Fonds für klimabedingte Umsiedlung und Rehabilitation


Ambitioniertere EU-Klimaziele für 2030 sollten spätestens 2018 beim UNFCCC-Sekretariat hinterlegt und eine Dekarbonisierungsstrategie bis 2050 im selben Jahr beschlossen werden. Damit würde die EU den Anforderungen aus dem Pariser Abkommen gerecht werden und dem langfristigen Migrationsdruck entgegenwirken.

Eine systematische, auf standardisierten Klimarisikoplanungen beruhende Anpassungs- und Risikominde-rungspolitik, die zudem die Bedürfnisse der vulnerabelsten Bevölkerungsgruppen prioritär behandelt, stärkt die Anpassungskapazität, beugt dem Eintreten von Katastrophen vor und mindert den Migrationsdruck.

Menschen, die temporär oder dauerhaft vor Klimakatastrophen oder prekären Umweltsituationen fliehen, bedürfen eines Mindestmaßes an menschlicher Sicherheit. Ihre Menschenrechte zu sichern, ist ein humanitäres Gebot. Weil derzeit eine globale, im Völkerrecht verankerte Regelung keine Aussicht auf Erfolg hat, sollte die EU dabei mitwirken, subsidiären Schutz im Rahmen freiwilliger Vereinbarungen auf nationaler oder regionaler Ebene zu erwirken. Beispiele hierfür sind etwa die von der Nansen-Initiative angestoßene und von der Plattform on Disaster Displacement fortgeführte »Global Protection Agenda« für grenzüberschreitende Klimamigration, die »Peninsula-Prinzipien« im Falle klimabedingter Binnenvertreibung oder die »Richtlinien für die geplante Umsiedlung von UNHCR und Georgetown University« (UNHCR/Georgetown University 2015).

Die EU kann über eine Erweiterung ihrer Richtlinie zum vorübergehenden Schutz (Temporary Protection Directive) Betroffenen zeitweise Schutz bieten, parallel Einwanderungsmöglichkeiten verbessern und über die Schaffung eines freiwilligen internationalen Fonds betroffene Länder finanziell dabei unterstützen, klimabedingte Umsiedlungen menschenrechtskonform und nachhaltig durchzuführen. Damit würde sie zugleich ein Zeichen setzen, den betroffenen Menschen wieder in den Mittelpunkt zu stellen – entgegen einer um sich greifenden Abwehrhaltung, Menschen auf der Flucht nur noch als Sicherheitsrisiko und Bedrohung wahrzunehmen.

Eine solchermaßen weiterentwickelte EU-Klimapolitik – flankiert durch eine vorausschauende Migrationspolitik – würde international Zeichen setzen und einen Neuanfang markieren, der Vertrauen in die klimapolitische Handlungsfähigkeit der EU wiederherstellt. Insbesondere folgende Maßnahmen würden ein Heptagon klimapolitischer Verantwortung bilden, das als Stabilitätsanker in Zeiten stürmischer globaler Veränderungen dienen kann: eine Rückbesinnung auf die drei wichtigsten Grundprinzipien europäischer Umweltpolitik – Vorsorge-, Vermeidungs- und Verursacherprinzip –, die Verankerung der Menschenrechte und der Ziele nach-



haltiger Entwicklung, eine verstärkte internationale Kooperation sowie die Erstellung eines erweiterten Konzepts »menschlicher Sicherheit«. Zugleich könnte die EU hieraus ein Narrativ darüber entwickeln, was den neuen Wesenskern und die Vision einer effizienten, glaubwürdigen und ganzheitlichen EU-Klimapolitik ausmacht. Das kann nicht zuletzt auch die dringend erforderliche Rückbindung und Legitimation ihres klimapolitischen Handelns nach innen verbessern und dabei helfen, die wirkungsvolle Umsetzung des exekutiv-diskretionär erwirkten Pariser Klimaabkommens zu beschleunigen, das bislang jenseits kleiner klimapolitischer Eliten von den breiten Bevölkerungsschichten weder verstanden noch verinnerlicht wird.

## Europas Einfluss auf die globale Ungleichheit

Wolfgang Obenland

Ungleichheit ist eines der drängendsten Probleme der Gegenwart. Auch hinsichtlich der Diskussion um die Ursachen von Migration und Flucht rückt das Thema zunehmend in den Fokus von Wissenschaft und Politik. (Morazán/Mauz 2016, Seitz 2016) Wer über Ungleichheit spricht, muss über lokale Probleme und ihre z. T. globalen Ursachen reden sowie über die gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen den Ursprungs- und den Zielländern der Migrant\_innen. Denn gerade diejenigen Faktoren, die für die ungleiche Verteilung von Wohlstand zwischen Ländern sorgen, entfalten zugleich so starke Anziehungs- und Abstoßungskräfte (*push/pull factors*), dass sie Migration auslösen. Die Auswirkungen der spezifischen Politiken der europäischen Staaten und der Europäischen Union auf die wirtschaftlichen Ungleichheiten sowohl zwischen Ländern als auch innerhalb von Ländern sind nicht unerheblich. Neben den nachfolgend erörterten Themen (internationale Steuerpolitik, Staatsverschuldung und interdependente Ungleichheiten) sind viele weitere Politikbereiche für die Entwicklung globaler und nationaler Ungleichheit von Bedeutung. Dazu zählen die Währungspolitik und die Folgen des quantitative easing, die Frage, wie Rücküberweisungen Ungleichheiten senken oder erhöhen, das Thema menschenwürdiger Einkommen und der Schritte dahin bis zur Frage, inwieweit Sozialsysteme in den

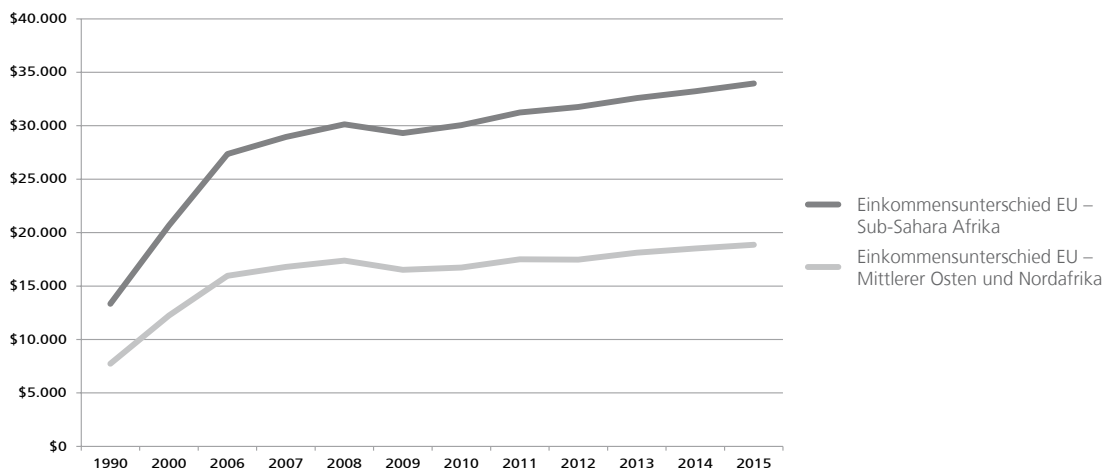
Ländern des globalen Südens aufgebaut oder gestärkt werden können.

### Was Ungleichheit bedeutet

Ungleichheiten demografischer, ökonomischer und sozialer Art zwischen Nord und Süd werden in der Migrationsforschung als wichtige Aspekte angesehen (Martin 2005). Dabei wird insbesondere Lohnunterschieden eine Schlüsselrolle zugewiesen. So nimmt man beispielsweise an, dass die Zahl der Migrant\_innen um zehn Prozent zunimmt, wenn die Einkommensunterschiede um 1 000 US-Dollar (gemessen in Kaufkraftparitäten) wachsen (Ortega/Peri 2009).<sup>1</sup> Die Lohndisparitäten zwischen Industrie- und Entwicklungs- bzw. Schwellenländern liegen derzeit bei durchschnittlich 2 000 US-Dollar Kaufkraftparitäten pro Monat (ILO 2015). Während die Reallohnsteigerungen in einigen Entwicklungs- und Schwellenländern Asiens und Osteuropas in den letzten Jahren größer waren als in den Ländern des globalen Nordens, geht die Einkommensentwicklung zwischen Europa und Afrika weiter auseinander und liegt 2015 bei knapp 34 000 US-Dollar (vgl. Abbildung) (Morazán/Mauz 2016).

1. Hierbei handelt es sich um eine stark vereinfachende Annahme, die zwar statistisch signifikant nachgewiesen werden kann, sich in der Realität aber deutlich komplexer darstellt. So führt die zitierte Studie weitere Faktoren für Migrationsentscheidungen auf, z. B. kulturelle und geografische Distanz, politische und menschenrechtliche Situation.

Abbildung: Einkommensabstand zwischen der EU und Sub-Sahara-Afrika bzw. dem Mittleren Osten und Nordafrika (1990–2015 in US-Dollar in Kaufkraftparitäten pro Kopf und Jahr)



Quelle: Eigene Berechnung nach World Development Indicators (<http://databank.worldbank.org>)

Auch die Einkommensungleichheit innerhalb von Ländern kann zu einem wichtigen Faktor für die Verstärkung bzw. Abschwächung von Migrationsbewegungen werden. Ungleichheit wird dabei in der Regel mit dem Gini-Koeffizienten gemessen (einer Zahl zwischen 0 und 1, wobei 0 vollkommene Gleichverteilung und 1 vollkommene Ungleichverteilung bedeutet) oder auch anderen Größen, wie dem Palma-Verhältnis (der Relation zwischen dem Anteil der einkommensstärksten zehn Prozent am Gesamteinkommen einer Volkswirtschaft zum Anteil der einkommensschwächsten 40 Prozent). Der Einkommensungleichheit wird so viel Bedeutung beigemessen, weil sie stark mit anderen sozialen und ökonomischen Größen korreliert. So sind z. B. in Ländern mit größerer Ungleichheit auch mehr Gesundheitsprobleme zu beobachten. In Gesellschaften mit geringerer Ungleichheit haben die Menschen eine höhere Lebenserwartung und die Bildungssysteme funktionieren besser (Wilkinson/Pickett 2010, Ortiz/Cummins 2011). Auch scheint Wirtschaftswachstum mit höherer Einkommensgleichheit zusammenzuhängen. Weniger klar ist allerdings, in welche Richtung sich die Kausalitäten bewegen, ob also z. B. größeres Wachstum zu mehr Gleichheit führt oder umgekehrt. Neben diesen Zusammenhängen scheint auch der Aspekt wichtig, dass Ungleichheiten zur verstärkten Wahrnehmung von Problemen und deren Verbesserungsmöglichkeiten beitragen. Wer erkennt, dass ein besseres Leben im selben Land durchaus möglich ist, wird größere Anstrengungen auf sich nehmen, um sein/ihr Leben zu verbessern. Wo der Verbesserung der eigenen Lebenssituation allerdings ökonomische, politische und andere Grenzen gesetzt sind, wird das Ausweichen in andere Länder attraktiv. Dieser Zusammenhang wird allerdings erst dann wirksam, wenn die nötigsten Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Leben gegeben sind, also die Verwirklichung der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen sowie der politischen Menschenrechte. Wer Hunger leidet, politisch verfolgt wird oder in einen bewaffneten Konflikt verwickelt ist, wird nicht danach fragen, ob es dem Nachbarn evtl. ein wenig besser oder schlechter geht. In der Realität sind die Motive eng miteinander verwoben und lassen eine Abgrenzung zwischen »freiwilliger« Migration und erzwungener Flucht schwer zu.

Die Tatsache des engen Zusammenhangs zwischen Ungleichheit und anderen Themenbereichen spiegelt sich mittlerweile auch in den politischen Programmen von Regierungen. So haben die Staats- und Regierungschefs der

Vereinten Nationen im September 2015 in ihren Katalog von 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) – innerhalb der 2030-Agenda – auch ein eigenständiges Ziel zu Ungleichheit aufgenommen. (Vereinte Nationen 2015) In SDG 10 wird gefordert bzw. beschlossen, die Ungleichheit sowohl zwischen Ländern als auch innerhalb der Länder zu reduzieren. Allerdings wird dieses Ziel nicht ausreichend ausbuchstabiert und in den Zielvorgaben lediglich ein größeres Einkommenswachstum für die unteren 40 Prozent der Einkommensverteilung gefordert. Bemerkenswerterweise enthält SDG 10 auch eine Zielvorgabe (10.7), die vorsieht »[e]ine geordnete, sichere reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität [zu] erleichtern«. Ob das allerdings als Beitrag zur Verringerung von Ungleichheiten zwischen den Ländern oder als Umgang mit einer ihrer Auswirkungen gemeint ist, bleibt unklar. Vermutlich handelt es sich bei der Platzierung des Themas um einen weiteren Formelkompromiss zwischen den unterschiedlichen Regierungen.

### Ursachen für Ungleichheit und die Rolle Europas

Die Beziehungen zwischen der europäischen Politik und der Entwicklung von (Einkommens-)Ungleichheit in und zwischen Ländern sind vielfältig. An anderer Stelle in diesem Band wurde bereits hervorgehoben, wie verfehlte Agrar- oder Investitionspolitik dazu führen kann, dass Lebensgrundlagen zerstört oder Sozialsysteme geschwächt werden. Die Länder Europas und die Europäische Union haben es in der Hand, mit einer gerechten Finanzpolitik die Schere innerhalb der Länder sowie zwischen ihnen zu verkleinern und der dramatischen Verschärfung der Ungleichheit entgegenzuwirken.

### *Internationale Steuerpolitik*

In den letzten Jahren medial und politisch immer stärker in den Vordergrund gerückt sind dabei die internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen sowie die sogenannten illegitimen Finanzflüsse. Diese führen dazu, dass viele Länder des globalen Südens noch nicht ausreichend dazu in der Lage sind, aus eigenen Anstrengungen z. B. die SDGs zu verwirklichen, also etwa nötige Investitionen in Infrastruktur und Bildung zu tätigen, die Energieversorgung sicherzustellen oder Sozialsysteme auch für die Ärmsten zu finanzieren. Außerdem spricht viel dafür,

dass Ungleichheiten finanzieller Art durch Steuervermeidungspraktiken vergrößert werden, denn transnationale Unternehmen und reiche Personen profitieren überproportional von den derart zu realisierenden Extragewinnen. Dass funktionierende – und entsprechend gestaltete – Steuersysteme einen Beitrag zu einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung leisten können, ist vielfach belegt.

Illegitime Finanzflüsse stammen u. a. aus kriminellen Aktivitäten, aus Schwarzhandel mit Waffen, Menschen und Drogen. Allerdings bilden diese Aktivitäten – zumindest finanziell gesehen – nur die Spitze des Eisbergs. Viel gravierender, v. a. für die Wirtschafts- und Finanzsysteme der Länder des globalen Südens, sind die Verluste, die durch Steuervermeidungspraktiken transnationaler Konzerne entstehen. Dabei geht es um künstliche Gewinnverlagerungen, um falsch deklarierte Preise für Im- und Exporte sowie um die Gewährung von Steuerbefreiungen für Investitionen oder bestimmte Güter. Das Washingtoner Forschungsinstitut Global Financial Integrity schätzt, dass im Zeitraum von 2004 bis 2013 ca. 7,8 Bio. US-Dollar aus Ländern des globalen Südens abgeflossen sind, davon allein 1,1 Bio. im Jahr 2013. Von dieser immensen Summe gehen mehr als 83 Prozent auf das Konto von Steuer- und Verrechnungstricks transnationaler Konzerne (Kar/Spanjers 2015). Wie gewaltig die Finanzflüsse und ihre Folgen sind, zeigt auch eine Studie des Tax Justice Network von 2012. Deren Autoren schätzen, dass etwa 21 Bio. US-Dollar in Schattenfinanzzentren gebunkert werden und in den bestehenden Berechnungen von Ungleichheitswerten gar nicht auftauchen, weshalb alle Statistiken zu Vermögens- bzw. Einkommensungleichheit zur Makulatur werden (Shaxson/Christensen/Mathiason 2012).

Auch wenn keine belastbaren Zahlen darüber vorliegen, wo genau die illegitimen Finanzflüsse letztlich ankommen, lässt sich festhalten, dass auch Europa reformbedürftig ist, was die Anfälligkeit seiner Finanzsysteme für Geld aus fragwürdigen Quellen angeht. Das Tax Justice Network bewertet mit seinem Schattenfinanzindex seit 2009 das Ausmaß der Geheimhaltung in Finanzfragen verschiedener Rechtsgebiete und Länder – den wichtigsten Faktor bei der Auswahl von Anlagegebieten für Gelder aus zweifelhaften Quellen. 2015 landeten mit der Schweiz, Luxemburg und Deutschland gleich drei europäische Länder unter den Top 10 des Schattenfinanzindex. Würde man alle von Großbritannien abhängigen Gebiete

zum Vereinigten Königreich hinzuaddieren, stünde es als viertes europäisches Land unanfechtbar an der Spitze der Schattenfinanzzentren (Tax Justice Network 2015).

Weil auch europäische Länder vom Phänomen der ungenügenden Besteuerung transnationaler Konzerne – auch als Ergebnis der konkurrierenden Steuerpolitik zwischen den europäischen Ländern – betroffen sind, wurden in den letzten Jahren diverse politische Programme zu seiner Behebung aufgelegt, z. B. das Projekt Base Erosion and Profit Shifting von OECD und G20. Allerdings konzentrieren sich die darin vorgesehenen Maßnahmen vornehmlich auf die Probleme reicherer Länder. Spezifische Schwierigkeiten der Länder des Südens, die etwa aus unterausgestatteten Finanz- und Steuerverwaltungen, der großen Bedeutung von Ressourcenexporten oder der großen Nachfrage nach Direktinvestitionen rühren, werden darin nicht ausreichend berücksichtigt.

Um diese Probleme auf globaler Ebene anzugehen, hatten sich die Länder der G77 – der Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer in den Vereinten Nationen – bei der Dritten Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Addis Abeba, die sich im Juli 2015 auch mit den Umsetzungsmitteln für die 2030-Agenda befasste, für eine Stärkung der UN im Steuerbereich eingesetzt. Die Vorschläge, z. B. zur Schaffung eines UN-Gremiums zur stärkeren Zusammenarbeit der Regierungen im Steuerbereich, konnten sich gegen die Position der Länder des Nordens aber nicht durchsetzen, die weiterhin auf die Kapazitäten der OECD vertrauen (Obenland 2016). Im September 2016 hat die Regierung Ecuadors den Vorschlag im Rahmen der Generalversammlung erneuert (Correa 2016). Zur Stärkung der Steuersysteme in den Ländern des globalen Südens haben Deutschland, die USA, die Niederlande und andere Regierungen in Addis Abeba aber die Addis Tax Initiative ins Leben gerufen, die die Mittel verdoppeln soll, die für den Auf- bzw. Ausbau von Verwaltungsstrukturen zur Verfügung gestellt werden (<https://www.addistaxinitiative.net>).

Noch nicht genügend Aufmerksamkeit genießen die Auswirkungen von Doppelbesteuerungsabkommen auf die Entwicklung der Steuerbasis in Ländern des Südens. In diesen Abkommen werden die Besteuerungsrechte, z. B. für Tochterfirmen oder Niederlassungen, festgelegt sowie Quellensteuersätze für expatrierte Gewinne. Bei entsprechender Ausgestaltung können

solche Doppelbesteuerungsabkommen zur faktischen Schrumpfung der Besteuerungsbasis v. a. in Entwicklungsländern führen. Einige Länder wie die Schweiz, Niederlande und Irland (nicht Deutschland) haben dazu *spill over*-Analysen vorgelegt; eine systematische Auswertung dieser Analysen und eine Revision der Abkommen stehen aber noch aus.

Nähme die EU die Bekämpfung von Flucht- und Migrationsursachen ernst, würde sie ihre Opposition gegen die stärkere Einbeziehung der ärmeren Länder in die globale Steuerpolitik aufgeben und ihre eigenen Regeln bzw. Abkommen stärker auf deren Auswirkungen auf die Länder des globalen Südens hin untersuchen. Denn genauso, wie die EU-Mitgliedsländer bspw. unter den von Irland gewährten Steuerprivilegien für Apple leiden, leiden die Entwicklungsländer unter der steuerpolitischen Patronage, die die EU und ihre Mitglieder für »ihre« Konzerne anderenorts bereitstellen.

### *Staatsverschuldung*

Vielfältige Ursachen könnten in absehbarer Zeit wieder dazu führen, dass zahlreiche Länder – nicht nur im globalen Süden – in neue Staatsschuldenkrisen geraten: sinkende Preise für Rohstoffe, stagnierendes Wachstum in vielen südlichen Ländern, die sich verbilligende Kreditaufnahme infolge der Niedrigzinspolitik in Europa und den USA sowie diverse globale und regionale politische Krisen. Schon heute übersteigt der Schuldendienst aus dem globalen Süden mit 609 Mrd. US-Dollar (2014) bei Weitem die Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit, die in diese Länder zurückfließen. Der Schuldenreport 2016 von [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de) und MISEREOR bezeichnet 108 Länder als kritisch verschuldet. Besonders zeige sich der Trend zur Überschuldung in der Region Nordafrika/Nahost, darunter die Länder, die im besonderen Maße Flüchtlinge aus Syrien aufgenommen haben: Libanon und Jordanien ([MISEREOR/erlassjahr.de](http://MISEREOR/erlassjahr.de) 2016).

Das ist deshalb problematisch, weil die Erfahrung aus der Vergangenheit gezeigt hat, dass in Ländern, die in Schuldenkrisen geraten, v. a. die ärmere Bevölkerungsschicht und die Mittelschicht von schwindenden Staatsausgaben, zurückgenommenen Subventionen, zerstörten Sozialsystemen infolge der Austeritätspolitiken und von wachsender Arbeitslosigkeit betroffen sind. Dadurch werden nicht nur Ungleichheiten erhöht (reiche Personen

sind der Regel besser in der Lage, ihre Vermögen zu schützen), sondern im Extremfall auch Migrationsbewegungen ausgelöst, die zu einer Verschärfung der Situation im überschuldeten Land führen können, wie z. B. die Abwanderung gut ausgebildeter junger Menschen aus Griechenland infolge der Schuldenkrise und der damit verbundenen Jugendarbeitslosigkeit.

Die europäischen Länder und die internationale Gemeinschaft haben bislang noch keine systematische Antwort auf die offenbar immer wieder auftretenden Schuldenkrisen gefunden. Die auf Druck der G77 2014 zustande gekommene Initiative zur Schaffung eines UN-Rechtsrahmens zur Lösung von Schuldenkrisen wäre ein wichtiger Schritt in diese Richtung gewesen. Leider haben sich die europäischen Länder an diesem Prozess nicht konstruktiv beteiligt – obwohl das auch in ihrem Interesse hätte sein können. Sie setzen stattdessen weiterhin auf exklusives Schuldenmanagement im Kreise der von ihnen dominierten Institutionen wie dem Internationalen Währungsfonds (Montes 2016). Die in der »Addis-Abeba-Aktionsagenda« niedergelegten Beschlüsse zur Schuldentragfähigkeit beschränken sich im Kern auf die Pflichten der Schuldnerländer, blenden die Verantwortung der staatlichen Gläubiger – inklusive der Verantwortung der noch immer von den reichen Industrieländern dominierten internationalen Institutionen wie IWF und Weltbank – aus und bleiben auch in Bezug auf private Gläubiger zu schwach. Dass sich Regierungen wie die Argentinien nun wieder den Regeln der neoliberalen Finanzmärkte unterwerfen, anstatt sie zu reformieren, ist dabei kein gutes Zeichen. Neue, versteckte Staatsverschuldung, die durch privat-öffentliche Partnerschaften generiert wird, bringt obendrein zusätzliche Risiken mit sich (Rügemer 2016, Jones 2016).

### *Interdependente Ungleichheiten*

Ein weiterer Zusammenhang, der noch eingehenderer wissenschaftlicher Forschung bedarf, ist die Frage, ob sich Ungleichheiten in verschiedenen Ländern nicht wechselseitig verstärken können. So hat bspw. die Zunahme der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Exportwirtschaft viel mit der Lohnzurückhaltung der deutschen Gewerkschaften nach dem Jahrtausendwechsel, der Umsetzung der Agenda 2010 und der damit verbundenen Zunahme der Einkommensungleichheit in Deutschland zu tun. Die Folgen sind dabei wenigstens



zwei: Durch die enorm gesteigerten Exportüberschüsse entwickelten sich in anderen Ländern (innerhalb der Eurozone durch das Wegfallen eines wichtigen Ausgleichsfaktors, der Devisenkurse) große wirtschaftliche Probleme, v. a. eine steigende Arbeitslosigkeit. Außerdem wuchs auch innerhalb Deutschlands die Nachfrage nach für relativ einkommensarme Bevölkerungsschichten erschwinglichen Gütern, wie z. B. Kleidung. Diese Nachfrage wird nun durch Billigimporte bedient, die in den Produktionsländern zu Preisdruck, zu nicht mehr für ein menschenwürdiges Leben ausreichenden Löhnen und zu miserablen Arbeitsbedingungen führen. Auch hat sich dadurch der Anreiz für viele Menschen verstärkt, ihr Glück in vermeintlich reicheren Ländern zu suchen. Dort allerdings könnte durch den verstärkten Zuzug ein neuer bzw. größerer Niedriglohnsektor entstehen, der die Ungleichheiten weiter befeuert – wie man an den Vorschlägen zur Abschaffung des Mindestlohns für Flüchtlinge in Deutschland erkennen kann. Natürlich sind diese Zusammenhänge nicht gottgegeben und könnten durch entsprechende politische Steuerung verhindert werden. Unter dem Diktat einer immer weniger regulierten Wirtschaft könnten sich aber die Ungleichheiten wechselseitig verstärken – sowohl finanzielle Ungleichheiten als auch horizontale Ungleichheiten zwischen sozialen Gruppen, z. B. Geschlechtern oder ethnischen Gruppen.

Einnahmen zu maximieren und die Lasten für die »eigenen« Unternehmen zu minimieren, was nur auf Kosten anderer Länder erfolgreich sein kann. Ähnliches zeigt sich beim Thema Verschuldung: Die eigenen Interessen (bzw. die der privaten Geldgeber aus dem eigenen Land) werden durchgesetzt, die eigene Verantwortung aber ausgeblendet. Solche Politiken werden allerdings langfristig keinen Bestand haben können, denn in der globalisierten Welt werden auch ihre Folgen nicht lokal begrenzt bleiben. Die Beispiele Steuerpolitik und Staatsverschuldung zeigen, dass Europa noch Verbesserungsbedarf darin hat, seine Politiken kohärent in dem Sinne zu machen, dass Ungleichheiten in und zwischen Ländern nicht noch weiter verschärft und Menschen dadurch zu Flucht oder Migration gezwungen werden.

## Fazit

Ungleichheiten zwischen Ländern und Ungleichheiten zwischen Menschen in einzelnen Ländern sind – neben anderen Faktoren – wichtige Größen für die Entwicklung von Migrationsbewegungen. Im Zusammenspiel mit anderen lokalen Problemlagen können dadurch gesellschaftliche Konflikte ausgelöst werden. Auch wenn die Zusammenhänge an der einen oder anderen Stelle noch stärker empirisch untersucht werden sollten, erscheinen die unterstellten Kausalitäten gut belegt.

Die europäische Politik hat – gewollt oder ungewollt – Einfluss sowohl auf die Entwicklung von Ungleichheit zwischen Ländern als auch innerhalb von Ländern. Will diese Politik also einen Beitrag dazu leisten, Anreize für Migration zu minimieren, so muss sie deren Auswirkung auf die Entwicklung von z. B. Einkommensungleichheit besser verstehen und entsprechend umsteuern. Steuerpolitik wird noch immer als Wettbewerb zwischen Ländern verstanden; primär wird versucht, die eigenen

## Wie lässt sich durch Unternehmenstätigkeit ausgelöste Vertreibung verhindern?

**Christopher Schuller**

Heute betreiben die Menschen Landwirtschaft und Rohstoffabbau in einem Maße, das unsere Vorfahren nicht gekannt haben. Landwirtschaft und Rohstoffabbau dienen längst nicht mehr nur der Versorgung der Gesellschaft, sondern sind die ersten Glieder globaler Wertschöpfungsketten, der Kraftstoff immenser wirtschaftlicher Motoren für die Erzeugung von Energie und Konsumgüter. Die politischen Strukturen der Gesellschaft sind allerdings nicht in gleichem Umfang mitgewachsen und deshalb oft nicht mehr geeignet, die Wirtschaft zu steuern und zu gestalten. Es ist nicht mehr selbstverständlich, dass der Staat die notwendige Expertise oder das technische Wissen besitzt, um die Menschenrechte vor transnationaler Wirtschaftstätigkeit zu schützen. In vielen Ländern können Staat und Politik auch keine wirksame Wiedergutmachung wirtschaftsbedingter Menschenrechtsverletzungen herbeiführen.

Dabei sind eine organisierte Landwirtschaft und die Verfügbarkeit von Rohstoffen zwei zentrale Gestaltungskräfte menschlicher Siedlung und Bewegung. Zerstört die Wirtschaftstätigkeit diese Grundlagen, bleibt den betroffenen Menschen häufig nichts anderes übrig, als weiterzuziehen. In diesem Zusammenhang wird auch von sogenannter entwicklungsbedingter Vertreibung (*Development-induced Displacement*)<sup>1</sup> gesprochen, deren Ursachen und Entstehungsbedingungen sehr unterschiedlich sein können. Trotz dieser Komplexität gibt es Lösungsansätze, die zu spürbaren langfristigen Verbesserungen führen könnten. Die nationale und internationale Politik sollte den Mut finden, diese Ansätze umzusetzen.

### Ortung des Problems

Die ersten Großstädte wurden nicht zufällig am Euphrat errichtet, und das französische Mineralölunternehmen Total verhandelt nicht mit beliebig ausgesuchten afrikanischen Regierungen: Wirtschaft zieht Menschen an die Orte, an denen Ressourcen und Produkte erzeugt werden können. Das moderne transnationale

Unternehmen ist flexibel, mobil und reaktionsfähig, seine Präsenz von den Regierungen und Gesellschaften ressourcenreicher Länder wegen des Investitionspotenzials begehrt. Internationale Märkte und Handelswege ermöglichen auch ohne lokale Niederlassung den Ankauf von Erzeugnissen. Daraus entsteht an den Orten, an denen sich z. B. Kohle, Gold oder Tantal unter der Erde befinden oder wo drei bis vier Ernten statt nur einer Ernte im Jahr möglich sind, intensive Investitionstätigkeit und eine Unternehmenspräsenz von globalem Umfang. Im Idealfall würden umweltschonender Ressourcenabbau und nachhaltige Landwirtschaft dort Arbeitsplätze und robuste Zivilgesellschaften schaffen. Sie würden indigenen Völkern und Staaten Selbstbestimmung und Einfluss (*leverage*) verleihen: Schließlich liegt das Mineral Jade vor allem in Myanmar unter Tage, und die klimatischen Voraussetzungen für vier Ernten im Jahr gibt es lediglich in wenigen tropischen Ländern wie z. B. Uganda.

Aber überall, wo Wirtschaftstätigkeit so stark vom Eigentum und der Nutzung von Land abhängt, können Land-, Umwelt- und Ernährungsrechte verletzt werden und Vertreibung bzw. Flucht auslösen. Weniger landgebundene Wirtschaftssektoren sind erstaunlich mobil. So geben Textilunternehmen ihre Produktion in Auftrag, anstatt Tochterunternehmen etwa in Bangladesch oder Kambodscha zu gründen. Dies ermöglicht einen Wechsel des Produktionsstandortes von heute auf morgen und verschärft die Konkurrenzsituation, in der sich eine mögliche Regulierung durch die Regierung befindet. In der Landwirtschaft und erst recht bei Rohstoffen fehlt der ankauenden Weltwirtschaft dagegen diese Möglichkeit, deshalb sollten Länder wie Ghana, Uganda und Kolumbien hinsichtlich ihrer Bodenschätze in einer hervorragenden Verhandlungsposition sein.

In aller Regel werden die bestehenden Gesellschaftsstrukturen aber nicht gestärkt, denn ressourcenreiche Staaten verfügen meist nicht über die Verhandlungsstärke, die sie haben sollten. Sie bleiben häufig arm; *Governance*, Rechtsstaatlichkeit und Indikatoren wie der Index für menschliche Entwicklung (Human Development Index, HDI) zeigen kaum Fortschritte. Noch ist in keinem dieser Gastgeberländer der postmodernen Weltwirtschaft ein Demokratie-, Rechtsstaatlichkeits- oder HDI-Niveau erreicht worden, das dem von Norwegen vergleichbar ist. Zumindest hat die – meist ferngesteuerte – Unternehmenstätigkeit in den Ländern, in denen sich Fabriken oder Minen befinden, nicht sonderlich

1. z. B. Vertreibung und Zwangsumsiedlungen aufgrund von großen Infrastrukturprojekten wie der Errichtung von Dämmen, Straßen und Häfen oder dem Bau von Plantagen, Bergbau oder Abholzung.

dazu beigetragen. Die Länder Norwegen und Uganda unterscheiden sich jedoch nicht durch ihre Ressourcenreichtümer oder ihr Exportpotenzial, sondern durch die Gestaltung ihrer staatlichen Strukturen und das Ausmaß der Fremdbestimmung der Gesellschaft durch ausländische Unternehmen, Ankäufer\_innen und Investor\_innen. Menschenrechtsverletzungen entstehen, wenn Unternehmen die Schwächen staatlicher Strukturen ausnutzen, um verhindernde oder kostenverursachende Rechte und Interessen Außenstehender aus dem Weg zu räumen. Folgende Beispiele veranschaulichen die derzeitige Praxis:

1. Das indische Bergbauunternehmen Coal India veranlasste unter Regierungsbeteiligung die Umsiedlung des Volkes der Adivasi in den Bundesstaaten Jharkhand und Odisha, ohne dass ihr Recht auf »freiwillige und in Kenntnis der Sachlage erteilte vorherige Zustimmung« nach der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker (UN Declaration on the Rights of the Indigenous Peoples, UNDRIP) berücksichtigt wurde. In diesem Fall, der viele Charakteristika des sogenannten Landraubs (*land grabbing*) aufweist, wurden Ausgleichs- oder Wiedergutmachungsversprechen entweder nicht eingehalten oder erst nach Jahren erfüllt. Das Unternehmen hatte sich geweigert, lokale Arbeiter\_innen einzustellen, und die Zwangsumsiedlung erfolgte teilweise gewalttätig (Amnesty International 2016).

2. Durch ein Minenprojekt der Firma Antofagasta wurde der Fluss der Kleinstadt Caimanes in Chile ausgetrocknet. Nun ist unklar, wie die Einwohner\_innen der Stadt weiter mit Wasser versorgt werden sollen. Die von dem Unternehmen angebotene Ausgleichsvereinbarung, die Umweltsicherungsmaßnahmen und Entwicklungsprojekte für die Betroffenen vorsieht, hat die Gemeinde entzweit. Viele Einwohner\_innen von Caimanes weigern sich und wollen das Projekt komplett verhindern (Thomson/Reuters 2016).

3. Abholzung beeinträchtigt seit Jahren die Lebensgrundlage indigener Völker in Kolumbien; sie müssen dem Anbau exportfähiger Agrarprodukte weichen. Die Regierung stellt immer wieder – ohne Beteiligung der indigenen Völker – Abbaugenehmigungen aus, die indigene Landrechte verletzen. Groß angelegte Programme für Landrechte und ländliche Entwicklung wie die Vision Amazonía 2020 beteiligen die relevanten Gemeinden nur unzureichend (ForumSyd 2016).

Besonders betroffen von solchen Situationen sind Besitzer\_innen und Nutzer\_innen kleiner Landflächen. Sie sind häufig indigen, fast immer arm, politisch stimmlos und von ihrem Land schnell vertrieben, entweder unmittelbar oder durch den Entzug ihrer Lebensgrundlage, wie z. B. dem Zugang zu Wasser.

Ausgleichsprozesse für die Betroffenen haken an fast allen Stellen, sind nur selten partizipativ gestaltet und nicht am Prinzip der freien, vorherigen und informierten Zustimmung (Free, Prior and Informed Consent, FPIC) ausgerichtet. Abhilfe wird nicht aktiv angeboten; sie muss erkämpft werden. Das setzt Zeit, Ressourcen, Willen und eine politische Einheit unter den Betroffenen voraus, die nur selten vorhanden sind. Es fehlen Informationen zu vorhandenen Abhilfemechanismen, die zudem oft nur mit Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in Anspruch genommen werden können. Selbst relativ zugängliche Abhilfemechanismen wie etwa verbindliche Mediationsverfahren der nationalen Menschenrechtsinstitutionen dauern im Schnitt zwei bis drei Jahre, gerichtliche Verfahren erheblich länger.<sup>2</sup> Die zeitliche Verschleppung von Verfahren manifestiert die Vertreibung der Betroffenen, die gezwungen sind, andere Möglichkeiten zur Sicherung ihrer Existenz zu finden. Diese systematischen Probleme treffen vulnerable Gruppen wie Frauen, Kinder oder ältere Menschen besonders hart. Landnutzende sind nicht zugleich Landbesitzende. Erstere sind überwiegend Frauen (in manchen Volkswirtschaften über 80 Prozent der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte), erschreckend oft Kinder. Sie sind häufig die Machtlosesten innerhalb machtloser Bevölkerungsgruppen. Abhilfe gilt allerdings den Landbesitzenden, meist älteren Männern, die entweder formell das Eigentumsrecht innehaben oder in kommunalen Eigentumsstrukturen über die Verteilung von Abhilfe oder Wiedergutmachung entscheiden. Doch selbst wenn Abhilfe erkämpft wird und die im Mediationsverfahren erreichten Versprechen des Unternehmens und des Staates eingehalten werden, kommen sie den eigentlich Geschädigten oft nicht zugute. Und wer seiner Existenzgrundlage beraubt wurde, setzt sich in Bewegung mit der Hoffnung, anderenorts eine Lebensperspektive zu finden.

2. 13 Jahre im Neumann-Fall in Uganda, nach eigener Darstellung des beteiligten Unternehmens; <http://www.nkg.net/userfiles/Documents/2013-04-16%20Chronologie%20-%20ENG.pdf>.

## Die europäische Verantwortung

Die oben aufgeführte Problematik bestimmt Europa im Wesentlichen durch die Nachfrage nach Rohstoffen und Konsumgütern mit. Rohstoffe werden abgebaut, weil Käufer\_innen dafür bereitstehen. Beispielsweise werden etwa 93 Prozent der kolumbianischen Kohleproduktion ins Ausland verkauft, knapp die Hälfte davon an Mitgliedsstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD). Auch die Entscheidung darüber, welche Pflanzen angebaut werden sollen, richtet sich nach vorhandener – und manchmal vielleicht auch nur vermeintlicher – Nachfrage der Exporteure und exportverarbeitenden Industrie. Uganda etwa verkauft Agrarexporte für etwa zwei Milliarden US-Dollar pro Jahr, bleibt aber ein Nettoimporteur von Weizen und Reis. Nur selten stehen Käufer\_innen in direkter Verbindung zu den menschenrechtlichen Konsequenzen dieser Nachfrage; selbst wenn sie unmittelbar an der Wirtschaftstätigkeit im Bezugsland beteiligt sind, geschieht das fast immer durch Vertrags- oder Wirtschaftsstrukturen, die außerhalb des normalen Wirtschafts- und Gesellschaftsrechts operieren: So lässt sich etwa das Mineralölunternehmen Total vom ugandischen Staat vertraglich absichern, bei der Kooperation mit dem Energieministerium von der entstehenden rechtlichen Haftung gegenüber betroffenen Gemeinschaften befreit zu sein. Penibel, wengleich polemisch dokumentiert die britische NGO War on Want die britische Beteiligung an Zwangsumsiedlungen und Vertreibung im Zusammenhang mit dem Rohstoffabbau in Afrika. Deutsche bzw. in Deutschland aktive Energieunternehmen wie Vattenfall, E.ON und EnBW haben eine lange Geschichte menschenrechtlicher Beeinträchtigungen durch Kohleabbau in Kolumbien. Zwar sind sie meist nicht direkt am Abbau beteiligt, schaffen jedoch durch den Kauf der Kohle Anreize, bestehende menschenrechtsverletzende Praktiken beim Abbau fortzuführen. Andere Länder sind über staatliche Investitionen beteiligt: Der schwedische Rentenfonds ist Anteilseigner an den multinationalen Bergbauunternehmen Anglo American, BHP Billiton und Glencore Xstrata, allesamt Mutterkonzerne des kolumbianischen Unternehmens Cerrejón.<sup>3</sup>

Der Europäischen Union ist dieses Problem bewusst. Sie arbeitet seit Jahren an einer Richtlinie, die die europäische

Nachfrage nach Konfliktrohstoffen hemmen soll, indem größere Unternehmen zur Berichterstattung über die Herkunft ihrer Rohstoffe verpflichtet werden sollen. Der bisherige Entwurf der Richtlinie beschränkt sich auf vier seltene Mineralien, die fast nur noch in Konfliktgebieten Afrikas gewonnen werden können. Sie besagt nichts über Kohle oder Kupfer und fordert nur in Regionen mit bewaffneten Konflikten eine Berichtspflicht ein, nicht etwa in Regionen, in denen Unternehmen für Umweltschäden verantwortlich oder in Korruption verwickelt sind. Erst im Juni 2016 einigten sich das Europäische Parlament und die Europäische Kommission darauf, dass eine solche Berichterstattung für größere Firmen verpflichtend werden soll; kleinere Unternehmen bleiben allerdings ungeachtet ihres Umsatzes oder Marktanteils von der Regelung ausgenommen. Gerade in Deutschland, wo die Wirtschaft stark von kleinen und mittleren Unternehmen geprägt wird und angesichts der vertikalen Fragmentierung vor allem in der Produktion von Technologiegütern, an der viele Unternehmen beteiligt sind, werden einige Firmen trotz ihrer bedeutenden Marktpositionen nicht von der Richtlinie erfasst.

Auch die Corporate-Social-Responsibility-Richtlinie der EU setzt eine Schwelle bei der Mitarbeiteranzahl für die nichtfinanziellen Offenlegungspflichten.<sup>4</sup> Der Regierungsentwurf des deutschen Umsetzungsgesetzes bleibt bei der Grenze von 500 Mitarbeiter\_innen und deckt somit nur etwa drei Prozent der (im Sinne des Handelsgesetzbuches) großen Unternehmen in Deutschland ab. Der Entwurf verpflichtet kein deutsches Unternehmen zur Anwendung einer international vergleichbaren Vorlage für die Berichterstattung und reduziert so weiter die internationale Vergleichbarkeit dieser Unternehmensberichte.

## Lösungsansätze und Empfehlungen

Die Zusammenhänge zwischen internationaler Wirtschaftstätigkeit und Flucht, Vertreibung und Migration sind vielfältig, Kausalitäten allenfalls mittelbar nachzuvollziehen. Daher muss man sich bei der Diskussion von Lösungsansätzen als Erstes von der Illusion verabschieden, dass sich europäische Verbraucher\_innen, die zum Stromanbietervergleichsportal surfen oder

3. Vgl. dazu anschaulich Utlu 2016 und ForumSyd 2016.

4. Gemeint sind vor allem Angaben zu Nachhaltigkeit oder menschenrechtlichen Auswirkungen, die zusammen mit herkömmlichen wirtschaftlichen Ergebnisberichten nach dem Handelsrecht veröffentlicht werden sollen.

vor dem Supermarktregal stehen, durch ihre Entscheidung für bestimmte Produkte eine Veränderung bewirken können. Dazu fehlt meist schon der Wille, in Zeiten steigender Ungleichheit oft genug der wirtschaftliche Spielraum, in jedem Fall aber die Information über die tatsächliche Herkunft der Güter. Und schließlich setzt dieser Ansatz voraus, dass es überhaupt Alternativen gibt. Bis Juli 2016 konnte kein Smartphone dieser Welt ohne den Konfliktrohstoff Tantal erworben werden, die einzige Ausnahme steht nur innerhalb der EU zum Verkauf. Erst wenn Initiativen wie die Konfliktrohstoff-Richtlinie umgesetzt sind, nähert man sich einem Informationsgleichgewicht zwischen Unternehmen und Gesellschaft und kann den politischen Druck auf die Wirtschaft erhöhen.

Ohnehin ist nur der Staat oder ein supranationaler Staatenbund wie die EU in der Lage, bedeutsame Veränderungen herbeizuführen. Unternehmen sind – auch mit den besten Absichten – keine Institutionen der Menschenrechtsförderung oder menschlichen Entwicklung. Aber es sollte im Interesse der Unternehmen sein, dass sie in der Gesellschaft neben robusten Gewerkschaften sowie zivilgesellschaftlichen Einrichtungen und Organisationen stehen. Das stärkt und entlastet sie und schafft sicherere und leichtere Bedingungen für ihre Geschäftstätigkeit. Wenn es aber um die Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen, Zugang zu Schutz- und Abhilfemechanismen oder zu effektiven präventiven Ansätzen geht, gilt das Leitprinzip der Vereinten Nationen (UN) für Wirtschaft und Menschenrechte: Die Verpflichtung zum Schutz der Menschenrechte liegt beim Staat und nicht bei Unternehmen, NGOs, Kirchen oder Verbraucher\_innen.

Staaten müssen bessere, schnellere und zugänglichere Abhilfemechanismen schaffen. Diese sollen nicht etwa das beteiligte Unternehmen bestrafen; vielmehr geht es darum, eine bedrohte Lebensgrundlage effektiv zu schützen oder eine bereits zerstörte rasch wieder herzustellen bzw. zu ersetzen, damit Menschen nicht aus ihrem Lebensraum vertrieben werden. Dazu müssen betroffene und potenziell betroffene Bevölkerungsgruppen ausführlich und zweckdienlich über diese Mechanismen informiert werden. Nur so lässt sich Vertreibung rechtzeitig verhindern. Die Mechanismen in den Heimatstaaten der Unternehmen sind weit entfernt, arbeiten langsam und sind ohne die Unterstützung internationaler NGOs kaum zu erreichen. Sie erfordern ein hohes Maß

an politischer Koordination innerhalb der Betroffenen-gemeinde und haben meist nur geringe Aussicht auf Erfolg. Außergerichtliche Mechanismen wie die OECD-Kontaktstelle sind für schwere Menschenrechtsverletzungen oder die Beseitigung dringender existenzieller Bedrohungen nicht geeignet.

Noch besser sind präventive Ansätze; eigentliches Ziel der gesamten Bewegung für Wirtschaft und Menschenrechte ist die Verhinderung wirtschaftsbedingter Menschenrechtsverletzungen. Hierzu tragen Initiativen wie die Berichterstattung über menschenrechtliche Risikoanalysen bei, sogenannte Elemente der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht (Human Rights Due Diligence). Entlang unabhängig entwickelter Modelle wie dem Framework der Global Reporting Initiative on Business and Human Rights oder dem UN Guiding Principles Reporting Framework setzen sich Unternehmen vorab und strukturiert mit den menschenrechtlichen Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit auseinander. Vor Ort – d. h. in Verbindung mit einem konkreten Projekt oder einer Investition – wird eine Vereinbarung mit den betroffenen Gemeinschaften erreicht, die sie freiwillig und in Kenntnis der Sachlage vorab erteilen, wie z. B. bei der erwähnten UNDRIP. Zu diesen Schritten müssen Unternehmen durch die gesetzliche Verankerung einer grenzüberschreitenden menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht gezwungen werden.

Längerfristig lässt sich Fluchtverursachung durch Unternehmenstätigkeit nur verhindern, wenn Unternehmen ihre Tätigkeit an geltenden Leitprinzipien und Konventionen ausrichten, die Menschen von den wirtschaftlichen Aktivitäten profitieren und zur Selbstbestimmung angeregt werden, z. B. auch durch gewerkschaftliche Organisation. Mit anderen Worten: Norwegen ist nicht Norwegen, weil es über Öl verfügt, sondern weil die Norweger\_innen vom Rohstoffabbau profitieren. Der Abbau von Bodenschätzen hebt niemanden aus der Armut, aber wenn eine lokale Gesellschaft an dem aus ihr gewonnenen Reichtum teilhat, kann transnational angekurbelte wirtschaftliche Entwicklung eine Lebensperspektive vor Ort eröffnen. Denn das vereint schließlich alle Menschen: der Wunsch nach Wohlstand und Fortschritt, am besten dort, wo sie sich zu Hause fühlen.

## Fischerei-, Agrar-, Wirtschaftspolitik: Wie die EU Hunger und Armut in Afrika schafft

**Francisco J. Mari**

Die Küstengewässer und die fruchtbaren Böden Afrikas sind schon seit dem Beginn der Kolonisierung des Kontinents begehrt zur Befriedigung exklusiver Konsumwünsche europäischer Bürger\_innen. Von der Einflussnahme Europas auf die Bedingungen in der afrikanischen Landwirtschaft und Fischerei zeugen die Tee- und Bananenplantagen, die lange Zeit mithilfe von Zwangsarbeit betrieben wurden, Kleinbauern und -bäuerinnen, die gezwungen wurden, Kakao oder Kaffee anzubauen, Baumwollfelder, auf denen bis heute Kinderarbeit geduldet wird, und die fischreichen Küsten, die von EU-Trawlern geplündert wurden. Dazu kommen eine Wirtschaft, die auf Im- und Exporte setzt, und eine Infrastruktur, die ausgebaute Straßen meist nur zu den großen Hafenstädten kennt. Regionaler Handel und Austausch werden vollkommen vernachlässigt. Daran hat sich auch nach der Unabhängigkeit der afrikanischen Staaten nur wenig geändert. Zu sehr sind die afrikanischen mit den europäischen Eliten – insbesondere den französischen und britischen – verwoben, als dass eine der beiden Seiten je wirkliches Interesse daran gehabt hätte. Dabei ist Europa scheinbar großzügig und gewährt Produkten aus den ehemaligen Kolonien Zollfreiheit auf den EU-Märkten – allerdings von Beginn an besonders für Produkte von Plantagen, die früher Kolonialherren gehörten. Die Industrialisierung Afrikas wird nicht gefördert, und auch sonst gilt die Zollfreiheit nur für Rohprodukte: Nicht einmal gerösteter Kaffee oder Schokolade dürfen die hohe Wertschöpfung der Verarbeitung in Europa stören. Also belassen die afrikanischen Regierenden letztendlich alles beim Alten. Afrika liefert Rohstoffe und exportiert Agrarprodukte – auch heute noch die wichtigsten Devisenbringer.

### Fluchtursachen oder Migrationsgründe

Die ökonomische Situation des gesamten afrikanischen Kontinents bietet den Einwohner\_innen genügend Gründe, Ausschau nach Regionen zu halten, in denen sie sich eine bessere Lebensperspektive vorstellen können. Dies gilt in erster Linie für die Migration innerhalb des Kontinents und betrifft besonders die großen Staaten, in denen die Menschen vom Land in die Megastädte des

Kontinents flüchten. 90 Prozent der kontinentalen Migration findet innerhalb Afrikas statt (Flahaux/de Haas 2016). Das gilt aber auch für die Flucht aus Konflikt- und Kriegsgebieten. Zum Teil leben die Flüchtlinge über ein Jahrzehnt in Nachbarstaaten. Dieser Umstand sollte immer mit bedacht werden, wenn in Europa über die Ursachen nachgedacht wird, warum Afrikaner\_innen nach Europa kommen wollen. Es ist meist erst das Ende eines langen Weges, an dessen Anfang Beratungen mit Freunden und mit der Familie standen. Die Abschottungspolitik Europas unterscheidet nicht zwischen Migration und Flucht, zumal im Mittelmeer ertrunkene Menschen erst gar keine Chance bekamen, die Gründe für ihr Unterfangen zu nennen. Im untergehenden Boot auf dem Mittelmeer sind alle gleich. So sind die Zahlen der angekommenen Flüchtlinge, nach Ländern aufgeteilt, lediglich ein Hinweis auf die Ursachen, warum Menschen ihr Leben riskieren. Die regionale Herkunft gibt nur teilweise Auskunft über die individuellen Gründe für den Aufbruch nach Europa. Die meisten Menschen aus Afrika, die es in erster Linie armutsbedingt 2015 nach Europa geschafft haben, stammen aus dem Westen des Kontinents. Dabei ist das Leben von Ostafrikaner\_innen aus Somalia, Eritrea oder Äthiopien sicher ebenso von Armut geprägt wie von politischer Verfolgung. Doch auch z. B. die Menschen aus Gambia in Westafrika leiden unter einer Regierung, die massiv Menschenrechte verletzt. Im Folgenden werden einige EU-Politiken in Afrika und deren Einflüsse auf Agrarstrukturen und Fischerei beschrieben, die eine Rolle in der Entscheidung der Menschen spielen, ob sie sich nach Europa aufmachen sollen. Bei der Betrachtung der Ursachen sollte nie außer Acht gelassen werden, dass Menschen, die ihre Zukunft außerhalb ihres Geburtslandes sehen, ein selbstverständliches Grundrecht wahrnehmen – das der Freizügigkeit.

### Afrikas Landwirtschaft im Griff der Agarmultis

Der virtuelle Landraub zur Kolonialzeit durch den Anbau von Exportprodukten in der Landwirtschaft, der nicht selten zu großen Hungersnöten führte,<sup>1</sup> begründete eine Agrarstruktur für die lokale Bevölkerung, die Hunger durch kalorien- und ballaststoffreiche Kulturen wie Maniok reduzieren sollte. Nach der Unabhängigkeit

1. Zum Beispiel starb 1931 im heutigen Gebiet von Niger fast die Hälfte der Bevölkerung (Fuglestad 1974).



und einem rasanten Bevölkerungswachstum kümmerten sich die afrikanischen Regierungen nur wenig um die Landwirtschaft, wenn sie keine Devisen brachte. Abbaukonzessionen und Einnahmen aus Rohstoffen – nicht selten für die Privatschatullen der Regierenden – oder gigantische Infrastrukturprojekte einer nachholenden Industrialisierung wie Dämme, Straßen, neue Hauptstädte oder Häfen waren ihnen wichtiger als die Ernährung der Bevölkerung.

Die am längsten und stärksten mit Europa verflochtenen Regionen sind West- und Zentralafrika. Von dort wurden nicht nur die meisten Sklaven entführt, sondern die dortigen Volkswirtschaften, Regierungen und Produktionsstrukturen sind bis heute sehr eng mit ihren »Mutterländern« verbunden. Vor allem Frankreich pflegt diese afrikanischen Sonderbeziehungen, auch durch die Unterstützung korrupter und mafiöser Geflechte mit afrikanischen Gewaltherrschern. Die afrikanischen Eliten und ihre Unterstützer in Ost und West konnten sich dabei lange darauf verlassen, dass die einheimische Landwirtschaft die Menschen in Afrika ausreichend ernähren konnte. Allerdings führte das Bevölkerungswachstum zu steigendem Nahrungsmittelbedarf und einer Vielzahl von Krisen. Dürren wie im Äthiopien der 1980er Jahre oder Konflikte wie in Biafra im heutigen Nigeria, in Liberia oder dem Kongo vertrieben die Menschen von ihren Äckern. Die Weltgemeinschaft kam zu Hilfe und warf in spektakulären Aktionen tausendfach Lebensmittelpakete per Fallschirm ab. Nahrungsmittelhilfe wurde zum Medienereignis und zeigte der Welt die angebliche Unfähigkeit Afrikas, Grundbedürfnisse zu befriedigen.

### Nahrungsmittelhilfe als trojanisches Pferd der Agrarexporteure

Nur zu gerne griffen EU und USA diese Bilder von Hungernöten auf, um im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme der Weltbank in Afrika eine neue Agrarpolitik durchzusetzen – die auch heute nicht unbekanntes Schlüsselwörter waren Privatisierung und Liberalisierung. Staatliche Agrarberatung, Agrar- und Saatgutforschung oder das Veterinärwesen wurden als überflüssige staatliche Ausgaben zerschlagen. Im Rahmen harter Bedingungen zur Schuldenreduktion durfte nur noch eine Intensivierung von Landwirtschaft gefördert werden, die durch Exporte Devisen einbringt. So erodierten in den

1980er Jahren die Preise für Kaffee, Kakao und Obst aus Westafrika, da nun immer mehr Staaten auf Export setzten. Europäische Verbraucher profitierten vom Sinkflug der Preise für tropische Produkte, ebenso europäische Konzerne wie die berühmte »Companie Fruitiere« aus Frankreich, die ihre Bananenplantagen aus der Kolonialzeit auch an US-Multis wie Del Monte verpachtet, um später die Früchte in Europa zu vertreiben. Für die Kleinbauern und -bäuerinnen bleibt bei der Wertschöpfung dieser exportorientierten Landwirtschaft nicht viel übrig. Den Staaten brachte sie lange Zeit immerhin so viele Devisen ein, dass die Regierungen für die hungernde Bevölkerung billige Nahrungsmittel kaufen konnten – auch überschüssigen und hoch subventionierten Weizen aus der EU. So gerieten afrikanische Nahrungsmärkte in zunehmende Abhängigkeit von billigen Importen aus der EU. Baguette und Toastbrot aus EU-Weizen sind zumindest in den westafrikanischen Küstenländern inzwischen zu Grundnahrungsmitteln geworden. Sie haben den Anbau sehr viel nährreicherer lokaler Getreidesorten wie Sorghum und Hirse verdrängt. Nur in den selbst für EU-Billigimporte zu armen Ländern Mali und Niger werden sie noch zur Grundversorgung angebaut.

Daneben wurde durch massive Reisimporte minderer Qualität aus den USA oder Asien für ein »zweites Standbein« von Importabhängigkeit bei Grundnahrungsmitteln in Afrika gesorgt. Wie fatal diese enorme Abhängigkeit von Nahrungsimporten ist, zeigte sich 2008, als weltweit die Preise durch Spekulation, starke Nachfrage und Missernten so stark anstiegen, dass es auch in Kamerun, Côte d'Ivoire oder Senegal zu Hungerprotesten kam. Nun müssen Länder wie der Senegal für die Abhängigkeit von EU-Weizenimporten büßen. Wenn der Weizenpreis steigt wie 2008, müssen afrikanische Regierungen den Brotpreis stützen und die Einfuhr subventionieren. Aus logistischen Gründen (Schiffe mit Containern statt Schüttgut) wird immer mehr Weizenmehl statt des Kornes aus der EU importiert, weshalb dutzende Mühlen in Afrika schließen mussten. Hinter der Eroberung afrikanischer Nahrungsmärkte steckt kein böser Plan der EU, dazu sind sie – außer für Fleisch und Milch – verglichen mit der EU-Gesamtproduktion zu unwichtig. Dies geschieht, weil »freie und schutzlose Agrarmärkte« sie ermöglichen. Meist sind es afrikanische Importeure, die die europäischen Produkte vertreiben und den Hauptgewinn machen. Das Brotbeispiel ist dabei nur eines für den »nachhaltigen« Einfluss einer EU-Politik, die Kleinbauern und -bäuerinnen ihre Einkommen



wegnimmt und Jugendlichen das Leben auf dem Land perspektivlos erscheinen lässt.

### Die Gründung der Welthandelsorganisation globalisiert die afrikanischen Bauernmärkte

Mit der Gründung der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) begann ab 1995 eine noch viel wirksamere Phase der Abkoppelung der afrikanischen Landwirtschaftsproduktion von traditionellen, besonders städtischen Märkten. Afrikanische Regierungen wurden von Weltbank und Gebern beraten, möglichst niedrige Außenzölle für Nahrungsmittel bei der WTO anzugeben, schließlich würde das bei der hohen Abhängigkeit von Nahrungsmittelimporten der eigenen Bevölkerung nützen. Mit diesem trojanischen Pferd war der afrikanische Markt für die EU geöffnet. Außer bei Getreide war die EU-Produktion in vielen Agrarbereichen in den 1990er Jahren noch nicht zu einer Überschussproduktion für Drittmärkte übergegangen. Auch die Milch- und Butterberge waren nach der McSherry-Agrarreform 1992 und der Umstellung auf Flächenprämien zurückgegangen. Es war nicht vorstellbar, dass weitere EU-Agrarprodukte auf die niedrigen Zölle Afrikas schielen würden, um bedeutende Mengen zu exportieren, zumal die Kaufkraft in Afrika für veredelte EU-Agrarprodukte wie Käse oder Dosenfleisch zu gering ist.

Aber welch ein Irrtum: Die massive Intensivierung der EU-Landwirtschaft, weiterhin gefördert von hohen Subventionen des EU-Agrarhaushaltes, vor allem im Gemüseanbau und in der Milch- und Fleischproduktion, verlangte von der EU-Agrarkommission die Suche nach neuen Absatzmärkten. Die aufstrebenden Schwellenländer wie China, aber auch der Nahe Osten, Nordafrika und Russland waren zunächst willkommenen Märkte. Wenn andere Exportländer billiger waren, hatte man immer noch das Mittel der Ausfuhrerstattungen (vulgo: Exportsubventionen), um die Märkte zu erobern.

Diese Märkte reichten aber nach der Jahrtausendwende nicht mehr aus. Zusätzlich wurden gerade Fleisch, Gemüse und Milch in der EU so billig, dass die Konsument\_innen nur die edelsten Stücke begeherten, die sie sich nun auch leisten konnten. So wurden Überschüsse geschaffen, die eigentlich keinen Preis hatten. Geschäftstüchtige Importeure aus Afrika erfassten die Gelegenheit und kauften die überschüssigen Hähnchenschenkel, Schweinefüße,

Fisch- und Fleischdosen, Zwiebeln oder Möhren aus zweiter Wahl auf und importierten sie aufgrund der sehr niedrigen Einfuhrzölle in die afrikanischen Märkte. Hier wurde den Bäuerinnen und Bauern, die nach wie vor fast 70 Prozent der Beschäftigten in Westafrika ausmachen, wirklich bewusst, dass sie selbst im abgelegenen Dorf des Sahels Opfer der Globalisierung waren. Die Regierungen hatten de facto kein handelspolitisches Instrument, sich dieser Importfluten zu erwehren.<sup>2</sup> Auch wenn die WTO ein Regelpaket gegen Dumping hat, ist einem armen Entwicklungsland die Eröffnung eines Antidumpingverfahrens gegen ein Industrieland noch nie gelungen. Im Gegenteil: Bis heute bestreitet die EU, dass ihre Agrarpolitik negative Auswirkungen auf die Landwirtschaft in Afrika hat. Doch so manche afrikanische Regierung wehrt sich und erlässt – entgegen geltender WTO-Regeln – Importverbote für EU-Waren. Zwar kann dies durch Schmuggel über Nachbarländer unterlaufen werden, es zeigt jedoch, dass die afrikanischen Eliten erkennen, wie wichtig eine lokale Versorgung durch Agrarprodukte ist. Eine weitere negative Folge der Nahrungskrise ist das Rennen um die fruchtbaren Böden Afrikas, denn der Kontinent birgt enormes Potenzial für die Versorgung der Märkte außerhalb Afrikas. Schwellenländer lassen Nahrungsmittel anbauen, und EU- und US-Spekulanten erwarten von dem Handel mit fruchtbarem Land hohe Gewinne.

### 15 Jahre Verhandlungen – Afrika muss seine Märkte endgültig der EU öffnen

Gebündelt hat sich die Kritik an diesen unfairen Machtverhältnissen in den Verhandlungen der EU mit Afrika für bilaterale Handelsverträge, zynisch Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA)<sup>3</sup> genannt. Da die seit dem ersten Yaoundé-Abkommen gewährte Zollfreiheit für afrikanische Produkte in der EU nicht zu Wohlstand und Wachstum in Afrika geführt habe, sei die Idee entstanden, es mit gegenseitiger Marktöffnung zu versuchen, so die offizielle Begründung der EU. Dazu wurde ein Artikel aus dem seit 1948 bestehenden Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) benutzt, der keine einseitigen Zollpräferenzen erlaubt, wenn Regionen Zollsensungen

2. Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization, FAO) konstatierte über 400 solcher plötzlicher Importwellen (FAO 2011).

3. Im Englischen: Economic Partnership Agreements (EPA).

vereinbaren. Die WTO als Nachfolgeorganisation des GATT wurde im Jahre 2000 von der EU gebeten, diese einseitige Zollfreiheit für Afrika nur noch acht weitere Jahre zu erlauben. Darauf aufbauend, wurde Afrika im Cotonou-Abkommen aufgetragen, in diesen WPAs auch der EU bis zu 80 Prozent ihres Marktes für EU-Exporte zu öffnen. Da die EU aber im gleichen Zeitraum den Niedrigeinkommensländern schon in der Initiative »Alles außer Waffen« (*Everything but Arms*) Zollfreiheit gewährte, bestand mit dieser Konstruktion nur für die wenigen Mitteleinkommensländer wie Ghana, Côte d'Ivoire, Kenia, Kamerun oder Namibia die Notwendigkeit, Verträge über gegenseitige Marktöffnung abzuschließen, um weiter zollfrei in die EU exportieren zu können. Eine radikale Marktöffnung Afrikas für EU-Produkte erregte jedoch massiven Widerstand bei den meisten afrikanischen Regierungen, sodass 14 Jahre keine Abkommen unterzeichnet wurden. Natürlich hat der Widerstand einer Zivilgesellschaft aus Kleinunternehmer\_innen, Kleinbauern und -bäuerinnen, Kirchen und NROs die Regierungen davor »bewahrt«, wie so oft, dem Druck der EU nachzugeben. Die Position der Vertreter\_innen der afrikanischen Zivilgesellschaft wurde in den Verhandlungen zwar gehört, aber von der EU lange ignoriert. Die Befürchtungen der Betroffenen in Afrika, vor allem der Kleinbauern und -bäuerinnen, mit einer weiteren Marktöffnung endgültig ihre Zukunft auf dem Lande zu verlieren, führten zu starken Protesten. Die Unterhändler der afrikanischen Staaten standen massiv unter Druck, versuchten sich gegen die EU-Vorschläge zu wehren und zumindest mehr Schutz für die Landwirtschaft durchzusetzen. Die EU hingegen setzte 2014 ihr letztes Druckmittel gegenüber den afrikanischen Staaten ein. Alle Mitteleinkommensländer, die bis zum 1. Oktober 2014 die Verhandlungen nicht als abgeschlossen erklären würden, bekämen für ihre Exportwaren Strafzölle. Da die Exportwirtschaft über ihre wirtschaftliche Bedeutung wegen der Deviseneinnahmen großen Einfluss auf die afrikanischen Eliten hat, gaben allmählich alle Regierungen dem Druck der EU-Kommission nach und erklärten zumindest das Ende der Verhandlungen, um Strafzölle zu vermeiden. Dass ein Großteil der Agrarprodukte in den Abkommen von Zollsenkungen ausgeklammert wird, musste Afrika mit trüben Aussichten für eine industrielle Zukunft erkaufen. Denn fast alle Industriegüter werden sich in den nächsten Jahren ungeschützter EU-Konkurrenz gegenübersehen.

Danach drohte die erforderliche Ratifizierung der Abkommen an Widerständen in einigen nationalen Parlamenten zu scheitern. Deshalb verkündete die EU, zum 1. Oktober 2016 diejenigen zu bestrafen, die nicht unterschreiben, was wieder nur teilweise wirkte. Während das südliche Afrika das Abkommen ratifizierte, trat in West- und Ostafrika das schlechteste Szenario ein. Da Nigeria die Unterzeichnung weiterhin verweigert, mussten Ghana und Côte d'Ivoire das alte, bereits 2008 abgelehnte Abkommen nun in aller Eile ratifizieren. Dies bedeutet die handelspolitische Spaltung der westafrikanischen Wirtschaftsunion. Gleiches droht Ostafrika, da Tansania seine Zustimmung zur Unterzeichnung zurückzog. Allein Kenia, das einzige Land mit mittleren Durchschnittseinkommen in Ostafrika, unterzeichnete das Abkommen, um Strafzölle zu verhindern. Für die gesamte ostafrikanische Zollunion bedeutet das einen Bruch: Statt gemeinsamer Außenzölle können über Kenia nun Billigprodukte in die ärmeren Nachbarländer geschleust werden.

Was bedeuten diese neuen handelspolitischen Bedingungen nun für die Menschen im ländlichen Raum, für die Familien, die von der Landwirtschaft leben? Waren viele mit der exportorientierten Plantagenwirtschaft aufgewachsen, die ihnen ab und an zu Saisonarbeit verhalf, brachte die Globalisierung der Agrarmärkte um die Jahrtausendwende vielen den Ruin. Sich auf den eigenen Märkten der Konkurrenz nicht nur aus der EU, sondern aus den USA und Asien ausgesetzt zu sehen und gleichzeitig die Veränderung der Nahrungsgewohnheiten in den Städten zu erleben, ist zumindest für viele Jugendliche auf dem Lande ein Zeichen, dass sie keine Zukunft als Landwirte haben. Ihre Versuche mit Kleinunternehmen zur Nahrungsverarbeitung wie Geflügelzucht, Tomatenmark oder Käseherstellung haben gegen die billigen Produkte aus der EU keine Chance, weshalb sie die ländlichen Räume verlassen. Nur die Älteren bleiben in den Dörfern. Der steigende Arbeitskräftemangel verringert lokale und regionale Nahrungsangebote, steigert Hunger und Mangelernährung und schafft Abhängigkeiten von Billigimporten. Landwirtschaft wird damit unattraktiver und unrentabler. So werden auch kommende Generationen kaum auf dem Land zu halten sein. In den Städten angekommen, müssen die Jugendlichen jedoch erleben, dass die Investitionen in Verarbeitungsindustrien, z. B. der Nahrungswirtschaft, wie sie von Weltbank und Entwicklungsagenturen als Ersatzarbeitsplätze versprochen wurden, nicht existieren. Während die internationalen Geber Projekte zur exportorientierten

Landwirtschaft und zum Rohstoffaufbau fördern, an denen sich vor allem die Wirtschaftseliten bereichern, tut die Regierung kaum etwas für die Jugendlichen. Wenn diese zudem noch von Handelsverträgen mit der EU hören, die Afrika in den nächsten 20 Jahren dazu zwingen werden, ihre Märkte vollständig zu öffnen, sodass sich die lokale Industrie gar nicht entwickeln kann, verwundert ihr Gedanke nicht, es einmal in den Ländern zu probieren, die zum Teil die Probleme Afrikas verursachen.

### Die EU-Fischereipolitik – Wende nach jahrzehntelanger Plünderung der Fischgründe

Nicht nur die klassischen EU-Politiken nehmen Einfluss auf Afrikas Zukunft. Seitdem immer mehr Menschen auch aus wirtschaftlichen Gründen ihren Weg nach Europa suchen, versucht die EU, Migrant\_innen weit vor Europas Küsten abzuwehren, und bewirkt dadurch wieder Negatives für die wirtschaftliche Entwicklung insbesondere Westafrikas. Eine besondere Rolle spielt dabei die EU-Grenzagentur Frontex. So machten die Kleinfischer in Westafrika bereits massive Erfahrungen mit ihrer rigiden Arbeitsweise. Als von 2004 bis 2009 Tausende Menschen auf Pirogen auf die Kanaren flohen, bekam Frontex das Mandat erteilt, alle Fischerboote zu kontrollieren, die Seegrenzen überquerten. Seitdem werden Fischer bei ihrer Arbeit behindert und zurückgedrängt oder Boote bei Verdacht illegaler Migration beschlagnahmt (Brot für die Welt, Medico International, Pro Asyl 2014). Da auf den Pirogen oft bis zu 20 junge Männer arbeiten, um die schweren Fangnetze ins Boot zu holen, nimmt Frontex an, dass die Boote nach Spanien unterwegs sind (Belleret 2006). Die Fischer der westafrikanischen Küste sind es aber gewohnt, den Fischeschwärmen je nach Saison zu folgen. Sie kümmern sich nicht um Seegrenzen. Ghanaer fischen in Sierra Leone wie Liberianer in Guinea Bissao oder Senegalesen in Mauretanien und umgekehrt. Diese Möglichkeit, auch in der eigenen schwachen Saison zum Schutz der Jungfische woanders zu fischen, um die eigene Familie zu ernähren, wurde von den Grenzpatrouillen massiv behindert – mit der Folge, dass die Fischgründe zerstört werden, weil nun der Jungfisch gefangen wird. So werden die Fischer gezwungen, aus ihrem Beruf auszusteigen, da sie nicht mehr genug Einnahmen verzeichnen. Die Migrationspolitik ist einer Sicherheitslogik verfallen und in einen Teufelskreis zwischen Abwehr und Verstärkung von Migration geraten. Den Menschen wird ihre Le-

bensgrundlage entzogen, und sie werden damit in die Migration gedrängt, um der Armut und Perspektivlosigkeit zu entfliehen.

Dabei entwickelt sich die EU-Fischereipolitik in den letzten Jahren – im Gegensatz zur EU-Agrar- und Handelspolitik – recht positiv. Doch in vielen Bereichen kommt diese Kehrtwende zu spät. EU-Fischereischiffe haben nach Überfischung der eigenen Gewässer seit den 1980er Jahren verstärkt Fisch vor Afrikas Küsten gefangen, wo sie keiner effektiven Aufsicht unterlagen. So kam es zum Einsatz illegaler Fangmethoden und Fangtechniken, wie Schleppnetzen am Meeresgrund und riesigen Mengen an Beifang, der tot über Bord geworfen wurde, zum Nichteinhalten von Schonzeiten und Fangquoten, dem Vorenthalten von Lizenzgebühren durch illegales Eindringen, Zerstören von Fangnetzen der Kleinfischerei und Unfällen mit dem Versenken der Kleinboote ohne Entschädigung, Steuerbetrug und anderen kriminellen Verstößen gegen Schiffsbesatzungen durch Umflaggen der Boote – die schwarze Liste, an der auch Schiffe europäischer Fischerei-Großunternehmen beteiligt waren, ist lang. Die Folgen sind an jeder Küste sichtbar, wenn die Kleinfischer kärgliche Fänge einbringen bzw. viel zu kleine Fische, die nicht einmal gelaicht haben. Nicht nur die fettreichen Fische für die Armen (Makrelen, Sardinen etc.) sind davon betroffen, sondern auch die Fischarten, die die Europäer bisher am meisten interessiert haben – Barsche, Hechte, Tintenfische, Hummer oder Krabben. Bei jedem Kilo Fang dieser Fischarten wurden bis zu 20 Kilo Beifang mitgefischt, der tot über Bord ging und damit den Tellern der Armen weggenommen wurde. Die Kleinfischer an den Küsten und die Frauen im Fischereisektor Westafrikas gehören heute zu den ärmsten Bevölkerungsschichten mit den meisten Analphabeten und den höchsten Krankheitsraten sowie den höchsten HIV-/Aidsraten. Dabei waren sie früher eine angesehene und vermögende Schicht in den westafrikanischen Gesellschaften. 2010 musste die EU in ihrem Grünbuch zur Fischereipolitik all das unverblümt eingestehen: Die EU hätte darin versagt, ihre Fischerei außerhalb der EU-Gewässer nachhaltig und entwicklungsqualifiziert zu gestalten.

Eine ambitionierte Kommissarin und einige Abgeordnete im Fischereiausschuss haben es bis 2014 geschafft, tatsächlich eine Kehrtwende in der EU-Fischereipolitik zu vollziehen. Zwar werden keine Reparationszahlungen für vergangenes Unrecht gezahlt, aber in Zukunft muss die EU-Fangflotte scharfe ökologische und soziale

Bedingungen erfüllen, wenn sie Lizenzen vor Westafrika erwirbt, und sie wird scharf kontrolliert. Dazu kommt eine hohe Transparenz für alle Fangaktivitäten. Ein Ausschuss von Schiffseigner\_innen und Zivilgesellschaft überwacht die Vorgaben der EU und nimmt Klagen und Beschwerden der afrikanischen Kleinfischerei oder von afrikanischen Regierungen entgegen. Inzwischen sind auch die Kleinfischerverbände in Afrika, auch wenn sie eine Entschädigung für die verursachten Ausfälle fordern, zufrieden mit der EU-Fischereipolitik. Aber es sind noch viele andere Schiffe in ihren Küsten unterwegs, die sich nicht an die EU-Vorgaben halten. In Zukunft aber müssen die afrikanischen Küstenstaaten gegenüber der EU nachweisen, dass andere Staaten unter den gleichen Transparenz- und Nachhaltigkeitskriterien Lizenzen erhalten. Dazu wäre es notwendig, die afrikanischen Seebehörden darin zu unterstützen, dass sie ihre Gewässer überwachen und illegale Fischerei effektiv bekämpfen können. Doch Tausende junge Fischer haben ihren Beruf bereits aufgegeben. Konnten sie ihre nautischen Fähigkeiten und den Platz in ihren Booten bis 2010 noch dafür verwenden, gemeinsam nach Europa zu fliehen, fällt das durch die Frontex-Überwachung nun weg. Viele machen sich auf den lebensgefährlichen Weg über das Mittelmeer, um nach Europa zu kommen. Einigen gelingt es, und sie finden zynischerweise Arbeit auf spanischen Fischtrawlern, die vor ihren Küsten fischen.

effektiver und nachhaltiger eingesetzt. Damit könnte die EU-Afrika-Partnerschaft neu begründet werden.

### Für einen Neubeginn der EU-Afrika-Partnerschaft

Die europäische Agrar- und Handelspolitik muss – dem Beispiel der Fischereipolitik folgend – eine Kehrtwende vollziehen, um einen Beitrag zur Armutsreduzierung zu leisten. Dazu wäre gar nicht so viel nötig. Ein Verzicht auf Handelsverträge, die eine Marktöffnung und Zollsenkungen in Afrika erzwingen und wirksame Schutzmechanismen gegen EU-Billigimporte ermöglichen, wäre ein guter Neuanfang. Die EU sollte das Vorhaben der Afrikanischen Union unterstützen, eine Freihandelszone für den gesamten Kontinent zu schaffen. Die beste Unterstützung wäre eine einseitige hundertprozentige EU-Marktöffnung für alle Exporte ohne Verpflichtung, dass Afrika sich im Gegenzug für EU-Exporte öffnen muss. Statt Milliarden an Afrikas Regierungen für die Grenzsicherung oder gar Entwicklungsgelder für Sicherheitsakteure zu verwenden, wären diese Mittel für die Unterstützung von Landwirtschaft, Fischerei und Kleinindustrie wesentlich

## Europäische Handelspolitik: Fördert oder verhindert sie Migrationsbewegungen?

Dr. Evita Schmiege

### 1. Außenhandel und Migration

Meist wird angenommen, eine Steigerung des Wohlstands und der Abbau von Armut in den Entwicklungsländern Fluchtursachen bekämpfen und Migration eindämmen würden. Dem steht das Argument gegenüber, dass vor allem die ärmsten Menschen nicht über die nötigen Mittel verfügten, um auszuwandern. Freihandelsabkommen, die in den beteiligten Ländern insgesamt zu steigenden Einkommen führen, würden daher für Menschen mit sehr niedrigem Einkommen überhaupt erst die finanziellen Möglichkeiten zur Auswanderung schaffen.

Die neoklassische Außenhandelstheorie geht davon aus, dass Handelsliberalisierung – über die Angleichung der Lohnkosten – Migration verringern könnte; zudem würde die Produktivität steigen und der Handel zu Wachstum und Abbau von Armut beitragen. Die Realität ist dagegen von sehr unterschiedlichen Faktoren geprägt wie auch vom Zusammenspiel mit anderen Politiken vor allem der Herkunftsländer, insgesamt also von viel komplexeren Zusammenhängen. Da das neoklassische Denkmodell auf unrealistischen Annahmen beruht, u. a. dem vollständigen Markt, ist es zur Erklärung der Realität nicht geeignet. So haben neuere Stränge der Außenhandelstheorie gezeigt, dass unter komplexeren Grundannahmen das einfache Rezept, dass sogar einseitige Handelsliberalisierung Migration in jedem Falle reduzieren könne, nicht gilt. Damit entspricht die Theorie wieder besser der Empirie: Zwar hat sich gezeigt, dass wirtschaftliche Offenheit eines Landes eine wichtige Voraussetzung für langfristiges wirtschaftliches Wachstum ist, doch kann die Öffnung gegenüber anderen Ländern durch die Verdrängung heimischer Produktion zu einem Rückgang von Produktion und Beschäftigung in manchen Sektoren führen, die Migration in Gang setzt oder erhöht. Für Entwicklungsländer kommt erschwerend hinzu, dass diese in der Vergangenheit gerade Sektoren mit unqualifizierter Arbeit geschützt haben, sodass Handelsliberalisierung hauptsächlich die Entwicklungsländer selbst trifft; vor allem in einigen afrikanischen Ländern waren negative Auswirkungen auf Ertrag und Beschäftigung zu beobachten (Weltbank 2005).

Außenhandelskritiker vertreten den Standpunkt, dass Handelsliberalisierung die Märkte zerstört. Diese Gefahr besteht nicht nur bei einseitiger Handelsliberalisierung, wie sie in den 1980er Jahren im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen der Weltbank erfolgte. Wegen der geraubten ökonomischen Perspektiven würden sich die Menschen auf den Weg machen, um in anderen Ländern ihre Chancen zu verbessern. Das Risiko, dass die interne Produktion verdrängt wird, besteht auch in Freihandelsabkommen, wenn die Einkommensunterschiede zwischen den beteiligten Ländern sehr groß sind. Die Europäische Union und die Regionen in Afrika, der Karibik und im Pazifik (AKP) hatten deshalb im Cotonou-Vertrag im Jahr 2000 festgelegt, keine reinen Freihandelsabkommen zu verhandeln, sondern sogenannte Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements, EPAs), die über reine Handelsabkommen hinausgehen, besondere Schutz- und Überprüfungsmechanismen enthalten und bei ihrer gesamten Ausgestaltung das Ziel der nachhaltigen Entwicklung berücksichtigen sollen.

Wie neuere Untersuchungen zeigen, führt Handelsliberalisierung vor allem zwischen reicheren Industrie- und armen Entwicklungsländern mit hohen Einkommensunterschieden kurzfristig zu mehr Migration, langfristig aber zum Entstehen neuer Handelsströme, die die Migration eindämmen (der sogenannte *Migration Hump*).<sup>1</sup> Das Ausmaß der Verzögerung hängt davon ab, wie groß der technologisch »Vorsprung« des Industrielandes ist (z. B. in Bezug auf Vorteile der Massenproduktion) und wie hoch die Kosten der Anpassung an die durch ein Freihandelsabkommen entstehenden veränderten Rahmenbedingungen im Entwicklungsland sind. Für das Ausmaß der Migration spielen ebenfalls die Lebensbedingungen der Arbeitskräfte in Entwicklungsländern eine Rolle wie auch die Existenz von Netzwerken unter Migrant\_innen, die die Auswanderung weiterer Menschen erleichtert.

Hochqualifizierte werden grundsätzlich als migrationsbereiter angesehen als Unqualifizierte. Besonders viele wanderten in den letzten Jahren in Industrieländer ab, in denen Arbeitskräftemangel bestand, insbesondere in den Bereichen Information und Kommunikation

1. Eine sehr gute kurze Übersicht über die theoretischen Erklärungsmodelle gibt Mahendra (2014). Er weist zugleich in einem ökonometrischen Modell für die NAFTA nach, dass die Migration zunächst zunahm, langfristig aber abnahm.

(Weltbank 2004: 92). Allerdings ist gerade diese Abwanderung für Entwicklungsländer problematisch, da sie zu Einbußen bei den Steuereinnahmen und generell schlechteren Perspektiven in den Herkunftsländern führt (*brain drain*). Insbesondere Sub-Sahara-Afrika ist davon betroffen; 20 Prozent der Menschen, die dort tertiäre Bildung erfahren haben, leben in OECD-Ländern (OECD 2006).

Nicht nur Freihandelsabkommen können einen Einfluss auf Migration haben – umgekehrt hat auch Migration Auswirkungen auf die Handelsströme zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern. In der Regel führt Immigration zu steigenden Exporten und mehr noch Importen des Aufnahmelandes. Dabei ist der Effekt stärker, wenn Migrant\_innen hochqualifiziert und wenn Herkunfts- und Aufnahmeland sprachlich bzw. kulturell sehr verschieden sind. In diesem Fall ist der potenzielle Beitrag größer, den Migrant\_innen zur Erschließung ihrer komplizierten Heimatmärkte leisten können (Chiswick/Miller 2015), so beispielsweise, wenn in ihrem Herkunftsland eine seltene Sprache gesprochen wird oder Korruption, Rechtsunsicherheit und schwache Institutionen zu hohen Barrieren für Handel oder Investitionen führen. Migrant\_innen bringen also kulturelle und technologische Fähigkeiten mit, die zu einer Produktivitätssteigerung in den Aufnahmeländern beitragen kann. Für die Herkunftsländer erweist sich die Diaspora häufig – über Rücküberweisungen und Investitionen – als wichtige Quelle nicht nur von Kapital, sondern ebenfalls von Wissen und Technologie (Mashayekhi 2009). Arbeitsmigration kann also grundsätzlich im gemeinsamen Interesse der Aufnahme- und Herkunftsländer liegen, ist aber politisch äußerst sensitiv.

## 2. Konsequenzen für die Instrumente der (europäischen) Handelspolitik

Handelsliberalisierung kann zwar zur Steigerung von Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum beitragen, allerdings nur unter bestimmten Bedingungen und insbesondere dann, wenn sie in ein größeres Reformpaket eingebettet ist. Die Instrumente der Außenhandelspolitik – Welthandelsorganisation (WTO), bilaterale und regionale Freihandelsabkommen, einseitige Handelspräferenzen – müssen dies berücksichtigen und so ausgestaltet werden, dass sie auf menschenwürdige Arbeits- und Lebensbedingungen hinwirken. Das erfordert, die

Ziele nachhaltiger Entwicklung in der Handelspolitik zu berücksichtigen, ökonomische, soziale und ökologische Perspektiven für die Menschen zu verbessern und damit zu einem Abbau von Armut beizutragen.

### *Handelspolitik als Beitrag zu Wachstum und Armutsbekämpfung*

Die Verhandlung von Freihandelsabkommen zwischen der EU und insbesondere ärmeren Entwicklungsländern muss sorgsam vorbereitet werden, um die Ausgangssituation sowie mögliche Chancen und Risiken zu identifizieren. Die Europäische Union wendet hierfür sogenannte Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen an (Sustainability Impact Assessments, SIAs) – Studien, die vor Abschluss der Abkommen die möglichen Auswirkungen zu erfassen suchen. Dieses Instrument spielt bisher allerdings de facto keine Rolle bei der Formulierung des Verhandlungsmandats für die EU-Kommission und in dem die Verhandlungen begleitenden politischen Diskurs. Um als Grundlage für eine nachhaltige Ausgestaltung von Freihandelsabkommen dienen zu können, müsste es weiter verbessert und seine Anwendung grundsätzlich verändert werden.

Handelsliberalisierung muss möglichst rasch positive Einkommenswirkungen in den beteiligten Ländern erzielen und dabei insbesondere positive Wirkungen für Arme ermöglichen. Vorbedingung dafür ist, dass Industrie- und Schwellenländer ihre Märkte gegenüber ärmeren Ländern öffnen. In der WTO wurde zoll- und quotenfreier Marktzugang für Least Developed Countries (LDCs) zwar bereits im Jahr 2005 beschlossen, bisher aber in vollem Umfang nur durch die EU im Rahmen der sog. »Everything-but-Arms Initiative« umgesetzt. Diese ist Teil des Allgemeinen Präferenzsystems (APS), das für alle Entwicklungsländer einseitig den Zugang zum EU-Markt erleichtert. Ein besonderer Anreiz wird durch zusätzliche Handelspräferenzen für die Länder gesetzt, die internationale Konventionen im Bereich Arbeit und Umwelt einhalten (»APS+«-Länder). Hinsichtlich regionaler Freihandelsabkommen hat bisher ebenfalls lediglich die EU anderen Ländern vollkommen freien Marktzugang eingeräumt, nämlich den AKP-Regionen im Rahmen der EPAs. In den Abkommen mit anderen, wettbewerbsfähigeren Ländern wie bspw. Vietnam oder den Staaten Nordafrikas zeigt sich allerdings auch die EU weniger großzügig. Zudem erschwert das Weiterbestehen von



Agrarsubventionen innerhalb der EU (und anderer Industrie- und Schwellenländer) Drittländern den Zugang zu deren Märkten. Eine – derzeit leider nicht erfolgende – weitere Diskussion innerhalb der WTO, wie handelsverzerrende Subventionen weiter begrenzt werden können, wäre ein wichtiger Schritt, um dieses grundsätzliche Problem anzugehen.

Marktöffnung ist immer mit dem Risiko verbunden, dass die lokale Produktion durch den wettbewerbsfähigeren Handelspartner verdrängt wird. Die Gefahr kann minimiert werden, wenn die Ausgestaltung der Handelsliberalisierung die Strukturen und Wettbewerbsfähigkeit der Partnerländer berücksichtigt. Grundsätzlich sollten schwächere Länder ihre Märkte in geringerem Umfang und weniger schnell öffnen als der stärkere Handelspartner (Asymmetrie). Wieder sind die EPAs ein Positivbeispiel, da sie von den Partnerregionen weniger Marktöffnung verlangen – 20 bis 25 Prozent der Zolllinien bleiben von der Liberalisierung dauerhaft ausgenommen – und die Marktöffnung schrittweise erfolgt (bis 25 Jahre).

Erst bei der Umsetzung von Freihandelsabkommen zeigt sich, ob ihre Ausgestaltung tatsächlich den Bedürfnissen der Partnerländer entspricht. Eine Wirkungsbeobachtung (*Monitoring*) der Umsetzung ist deshalb notwendig, damit auf entstehende Probleme schnell reagiert werden kann. Die Regeln des Abkommens, einschließlich Schutzklauseln und ausreichendem Politikspielraum (*policy space*), müssen dies ermöglichen. In den unterschiedlichen EPAs sind einige Beispiele hierfür zu finden. So ist die Schutzklausel im Karibik-EPA, die erlaubt, im Falle von Marktstörungen Zölle wieder einzuführen, einseitig zugunsten der karibischen Länder sehr viel flexibler als die Schutzklausel der WTO. Absolut zentral wird aber sein, funktionsfähige Monitoringsysteme aufzubauen, die die unterschiedlichen Bereiche der Gesellschaft einbeziehen. Solche Systeme sind in den EPAs vorgesehen und in der Karibik hat die Diskussion über die mögliche Ausgestaltung bereits begonnen. Die übrigen EPA-Regionen sollten mit der Entwicklung von Überprüfungsmechanismen nach Inkraftsetzen der Abkommen schnellstmöglich beginnen.

### *Marktöffnung muss begleitet werden – auch durch handelsbezogene Entwicklungspolitik (Aid for Trade)*

Handelsliberalisierung führt keineswegs automatisch zu Wachstum oder Armutsbekämpfung, vor allem nicht unilaterale Handelsliberalisierung, wie sie in den 1980er Jahren im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme durchgeführt wurde. Gerade in Ländern mit geringem Humankapital und wenig erfahrenen Unternehmen reagierten Firmen in der Vergangenheit auf Importwettbewerb eher mit verringerter Produktion als mit dem Versuch, die Effizienz zu steigern und den Marktanteil zu erhalten, wie die Weltbank um die Jahrtausendwende in Kenia, Tansania und Simbabwe beobachtete. Insgesamt bilanzierte sie aus den Erfahrungen der 1990er Jahre, dass Marktöffnung in ein Reformpaket eingebettet sein muss, um positive Wirkungen zu zeigen. Auch die von Freihandelsabkommen erhoffte Exportsteigerung erfolgt nur unter bestimmten Rahmenbedingungen, wie sich bspw. in der Umsetzung des Karibik-EPAs zeigte (Schmiege 2015: 10f). Hemmfaktoren, wie z. B. mangelnder Zugang zu Krediten, zu hohe Telekommunikations- oder Stromkosten in der Produktion, mangelhafte Infrastruktur oder Schwierigkeiten bei der Einhaltung technischer und gesundheitlicher Standards stellen oft bedeutendere Probleme dar als Zölle, um auf den anspruchsvollen Exportmärkten Fuß zu fassen. Fast alle Erfolgsgeschichten der Vergangenheit haben deshalb implizit oder explizit Exporte gefördert und erforderliche ökonomische, politische und soziale Reformen durchgeführt sowie notwendige Institutionen geschaffen bzw. gestärkt (Weltbank 2005: 147).

Handelsliberalisierung ist vor allem im Rahmen eines breiteren Reformpakets erfolgreich, sodass einiges dafür spricht, Reformbereiche in Freihandelsabkommen gleich zu artikulieren, bspw. die Themen Dienstleistungen, Investitionen, Wettbewerbspolitik, öffentliches Beschaffungswesen, Arbeitsrechte und internationale Kernarbeitsnormen. Die Europäische Union greift alle diese Themen in ihren Freihandelsabkommen auf. Sehr umstritten ist dieser Ansatz allerdings bei den EPAs. Manche Regionen hatten sich gegen die neuen Themen mit dem Verweis auf ihre mangelnden Verhandlungskapazitäten gewehrt. Nur die karibische Region nutzte allerdings 2007 aktiv die Möglichkeit, die neuen Themen in einem umfassenden Abkommen zu behandeln. Handelspolitische Zugeständnisse machte die Karibik nur



dort, wo diese in ihrem Eigeninteresse sind, z. B. der Schutz geistigen Eigentums für Musik, Film oder geografische Herkunftsbezeichnungen. Viele andere Kapitel des Karibik-EPA definieren dagegen unter den neuen Themen Ansatzpunkte für handelsbezogene Entwicklungspolitik oder Maßnahmen zur Förderung regionaler Institutionen in diesen Bereichen. Das Kapitel zum öffentlichen Beschaffungswesen bspw. räumt EU-Firmen keine Sonderbehandlung ein, sondern sieht die Stärkung von Transparenz und die Schaffung einer regionalen Institution vor. Einige EPAs mit anderen Regionen enthalten die Absicht, zu den neuen Themen später zu verhandeln. Hierbei sollten sie sich an den positiven Beispielen des Karibik-EPA orientieren.

Begleitende Politiken wie Arbeitsmarkt- oder Sozialpolitik spielen auch eine zentrale Rolle dabei, den Menschen, die durch steigende Importe infolge der Handelsliberalisierung arbeitslos werden, neue Möglichkeiten zu eröffnen. Entwicklungsländern fehlt häufig das Know-how, um Freihandelsabkommen vorzubereiten, zu verhandeln und umzusetzen. Dies gilt insbesondere für die notwendigen begleitenden Politiken, deren Umsetzung, z. B. in Bereichen wie Infrastruktur, Bildung und soziale Sicherung, mit hohen finanziellen Belastungen verbunden ist. Die Erschließung fremder Märkte geht mit zusätzlichen Schwierigkeiten einher. Mit dem Beginn der Doha-Entwicklungsrunde entstand in WTO und OECD daher eine intensive Diskussion um die wichtige Rolle der handelsbezogenen Entwicklungspolitik. Japan, die EU-Institutionen, die Weltbank und an vierter Stelle Deutschland sind die größten Geber handelsbezogener Entwicklungspolitik (OECD 2016).

### *Handelspolitik muss Möglichkeiten der legalen Migration einräumen*

Ein sehr direkter Zusammenhang zur Migration besteht im Bereich des Dienstleistungshandels. Im Rahmen des WTO-Dienstleistungsabkommens 1995 (General Agreement on Trade in Services, GATS) wurde die Erbringung von Dienstleistungen durch natürliche Personen als eine von vier Methoden (*mode 4*) definiert, wie Dienstleistungen exportiert werden können. Seither ist die Liberalisierung von Dienstleistungen Bestandteil der WTO und wird meist auch in Freihandelsabkommen aufgenommen. Für die karibischen Länder waren weitergehende Zugeständnisse bei *mode 4* eine wichtige Motivation für die EPA-Verhandlungen.

Der Anteil des weltweiten Dienstleistungshandels, der durch natürliche Personen erbracht wird, beträgt allerdings unter fünf Prozent, gegenüber 55 bis 60 Prozent für *mode 3*, die kommerzielle Präsenz im Rahmen ausländischer Direktinvestitionen (Panizzon 2010). Zudem ist der Handel unter *mode 4* stark auf hochqualifizierte Dienstleistungen konzentriert und solche, die mit Investitionen verbunden sind (über 60 Prozent). Dies bedeutet aber, dass LDCs kaum die Möglichkeit haben, unter *mode 4* zu exportieren, da sie praktisch nicht im Bereich internationaler Direktinvestitionen engagiert sind. Gerade für LDCs sind aber Arbeitskräfte häufig der Faktor, den sie im internationalen Handel nutzen wollen. Zudem wirft die Erbringung von Dienstleistungen durch natürliche Personen häufig große praktische Probleme mit der Visaerteilung auf, da die Visabestimmungen in der Regel nicht mit abgeschlossenen Freihandelsabkommen abgeglichen und geändert werden. Dies wurde auch von den karibischen Ländern gegenüber der EU für das EPA kritisiert.

Eine nachhaltige Handelspolitik muss daher gerade auch ärmeren Ländern legale Möglichkeiten der Migration einräumen und dadurch die bestehende Bevorzugung ausländischer Direktinvestitionen gegenüber Arbeitskräften im Welthandel ausgleichen. Freihandelsabkommen könnten besonders geeignet sein, diesen problematischen Bereich im gegenseitigen Interesse voranzubringen, denn Migration ist nicht nur in den EU-Mitgliedsstaaten, sondern auch in Entwicklungsländern ein politisch sensibles und ökonomisch schwieriges Thema. Eine Öffnung ist auf WTO-Ebene schwer zu erreichen, da sie gegenüber allen Ländern gilt. Einfacher könnte dies in Freihandelsabkommen gelingen, die eine Liberalisierung von *mode 4* mit Regelungen aus erfolgreichen bilateralen Migrationsabkommen zur freiwilligen Rückführung und Visaerteilung verbinden.<sup>2</sup> »Zirkuläre Migration«, bei der (Arbeits-)Migrant\_innen mindestens einmal ins Zielland zuwandern, zurück ins Herkunftsland ziehen und erneut ins Zielland zuwandern, könnte so einen Beitrag zum Transfer von Know-how in Entwicklungsländer leisten, ohne zum *brain drain* beizutragen, und zugleich dem Arbeitskräftebedarf alternder Gesellschaften in der EU entsprechen.

2. Konkrete Vorschläge hierzu bei Panizzon (2010).

### *Das Welthandelssystem muss generell stärker auf die Interessen armer Länder eingehen*

Handelspolitik muss die tiefer liegenden Ungerechtigkeiten in den Strukturen des Welthandelssystems beseitigen und wirtschaftliche Perspektiven für die Menschen in Entwicklungsländern eröffnen. Nur so kann vermieden werden, dass Menschen sich gezwungen sehen, ihre Heimat zu verlassen, um das Überleben ihrer Familie zu sichern. Das gesamte Regelwerk ist eher auf die Interessen der Industrieländer ausgerichtet – von den im Agrarbereich eingeräumten Ausnahmen für Subventionen bis hin zu den Regelungen des Abkommens für handelsbezogene Eigentumsrechte (TRIPS), die zu einem erheblichen Ressourcentransfer von Süd nach Nord führen. Allerdings trugen gerade die Ausnahmeregelungen der WTO für LDCs, die eigentlich eingeführt wurden, um die Entwicklungsländer zu schützen, zu diesen Ungleichheiten bei. Denn sie führten mit dazu, dass vor allem LDCs lange Zeit ihre Interessen in der WTO gar nicht artikulierten, da sie davon ausgingen, ohnehin nicht von den Ergebnissen betroffen zu sein. Die Verhandlungen gingen an ihnen vorbei mit der Folge, dass gerade die Produkte der Ärmsten – landwirtschaftliche Erzeugnisse und Textilien – besonders hoch verzollt werden und reiche Länder doppelt so viel Zoll aus dem Handel mit Entwicklungsländern einnehmen als aus dem mit anderen Industrieländern (Weltbank 2005: 152). Auch der Mangel an personellen und finanziellen Ressourcen erschwert ärmeren Ländern, sich aktiv an den Verhandlungsprozessen zu beteiligen. Insgesamt hat sich deshalb der Anteil der LDCs am internationalen Handel kaum verändert, von 0,5 Prozent 1995 auf 1,1 Prozent 2014 (WTO 2015).

Diese strukturellen Probleme können nur gelöst werden, wenn sich die Entwicklungsländer stärker an den Verhandlungen beteiligen – das zeichnet sich in der Doha-Runde bereits ab –, wenn Freihandelsverhandlungen grundsätzlich den Aspekt nachhaltiger Entwicklung berücksichtigen und wenn auf allen Seiten die Bereitschaft besteht, anstehende Zukunftsthemen im Interesse aller Länder anzupacken. Entwicklungsländer müssen verstärkt ihre Interessen in die WTO einbringen, damit das Welthandelssystem sie besser widerspiegeln kann. Das Abkommen über Handelserleichterungen (Trade Facilitation), beschlossen in Bali im Jahr 2013, könnte ein Modell für künftige Abkommen werden, das es Ländern mit schwachen Kapazitäten erleichtert, sich aktiv


für die Ausgestaltung und Umsetzung von Abkommen zu engagieren. Erstmals werden grundsätzlich Ausmaß und Geschwindigkeit der Abkommensumsetzung auf die administrativen und finanziellen Kapazitäten von Entwicklungsländern abgestimmt, und zugleich wird die Umsetzung von der Unterstützung durch Mittel der Entwicklungszusammenarbeit abhängig gemacht. Die Gefahr besteht, dass reformunwillige Länder diese Flexibilität nutzen, um die Umsetzung zu verschleppen; für andere reformwillige Länder mit knappen Kapazitäten wird sie aber unter Umständen dadurch erst möglich gemacht.<sup>3</sup> Eine Stärkung der WTO ist jedoch auch nötig gegenüber den zahlreichen anstehenden regionalen Freihandelsabkommen wie TTIP oder TPP, deren Umsetzung vor allem die ärmsten Länder weiter marginalisiert.

### Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Beziehungen zwischen Handelspolitik und Migration sind sehr komplex und lassen in der Regel keine monokausalen Erklärungen für Migrationsbewegungen zu, vor allem auch, weil interne Politiken der Entsendeländer wesentlich mitverantwortlich sowohl für Handels- als auch Migrationsbewegungen sind. Dennoch gibt es zahlreiche Ansatzpunkte, um negative Wirkungen von Handelsliberalisierung, die Menschen zur Migration drängen, künftig noch besser zu vermeiden. Zugleich müssen die Möglichkeiten stärker genutzt werden, positive Wirkungen von Abkommen zu verstärken, um Exporte und Beschäftigung in den Partnerländern zu steigern. *Aid for Trade* ist ein Ansatzpunkt dafür, andere finden sich in den substantiellen Bestimmungen der Freihandelsabkommen selbst, wie oben beschrieben wurde. Alle diese Bemühungen müssen integriert sein in die grundlegenden Anstrengungen, das internationale Handelssystem auf die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (SDGs) auszurichten.

Die Ausgestaltung der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen EU und AKP nimmt ungewöhnlich weit Rücksicht auf die Voraussetzungen der Partnerländer und räumt ihnen völlig freien Marktzugang ein. Sie bilden eine Ausnahme unter allen Nord-Süd-Abkommen, aber auch eine Ausnahme in der Handelspolitik der EU, die auf die langjährige Sonderbeziehung zwischen EU- und AKP-Staaten zurückgeht. Die EPAs müssen sich

3. Vgl. hierzu ausführlich Schmiege (2016).



dann vor allem in der Umsetzung bewähren und zeigen, dass sie zur nachhaltigen Entwicklung der Partnerländer beitragen können.

Gegenüber Ländern, die möglicherweise wettbewerbsfähiger sind als die AKP, wird die EU – gerade auch hinsichtlich des Zugangs zu ihren Markt – mehr Entgegenkommen zeigen müssen, wenn sie den Menschen dort mehr Perspektiven einräumen möchte. So wäre z. B. gegenüber den Ländern Nordafrikas eine ernsthafte Markttöffnung für – aus dortiger Sicht – wichtige Produkte wie Olivenöl oder Tomaten hilfreich. Allerdings gehen solche Zugeständnisse vor allem zu Lasten der südlichen Länder Europas, die derzeit ohnehin ökonomisch gebeutelt sind. Solche Beschlüsse würden daher einen Ausgleich im Rahmen europäischer Solidarität verlangen.

- Amnesty International India** (2016): When Land is Lost, Do We Eat Coal? Coal mining and violations of Adivasi rights in India.
- Balkan Investigative Reporting Network – BIRN & Organized Crime and Corruption Reporting Project – OCCRP** (2016): Making a Killing: The 1.2 Billion Euro Arms Pipeline to Middle East; <http://www.balkaninsight.com/en/article/making-a-killing-the-1-2-billion-euro-arms-pipeline-to-middle-east-07-26-2016> (aufgerufen am 29.7.2016).
- Belleret, Robert** (2006): On n'arrête pas la mer avec les bras, in: *Le Monde* (14.10.2006).
- Boemcken, Marc von & Grebe, Jan** (2014): Gemeinsam uneinig: Ambivalenzen in der Kontrolle europäischer Rüstungsexporte, in: *Werkner, Ines-Jacqueline et al. (Hrsg.): Friedensgutachten 2014*, Münster, LIT: 140–153
- Bonn International Center for Conversion (BICC)** (2016): Länderinformation Libyen; <http://ruestungsexport.info/uploads/pdf/countries/201607/libyen.pdf> (aufgerufen am 12.10.2016).
- Bressendorf, Agnes Bresselau von** (2016): Das globale Flüchtlingsregime im Nahen und Mittleren Osten in den 1970er und 1980er Jahren, in: *Politik und Zeitgeschichte (APuZ 26–27/2016)*. Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 27.6.2016.
- Bromley, Mark** (2012): The Review of the EU Common Position on Arms Exports: prospects for Strengthened Controls, in: *EU Non-Proliferation Consortium (Hrsg.): Non-Proliferation Paper, Nr. 7: 9 ff.*
- Brot für die Welt et al.** (2015): Klimabedingte Schäden und Verluste. Berlin.
- Brot für die Welt, Medico International, Pro Asyl (Hrsg.)** (2014): Im Schatten der Pyramide. Der Einfluss des Europäischen Migrationsregimes aus »Drittstaaten«. Karlsruhe.
- Center for Participatory Research and Development – CPRD** (2015): Climate induced displacement and migration: Policy gaps and policy alternative. Dhaka.
- Chayes, Sarah** (2007): *The Punishment of Virtue: Inside Afghanistan After the Taliban*. London.
- Chiswick, Barry/Miller, Paul** (2015): *Handbook of the Economics of International Migration, Volume 1B* © 2015 Elsevier B.V.; <http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-444-53768-3.00018-7> (aufgerufen am 10.10.2016).
- Correa, Rafael** (2016): Tax Havens Are A Global Shame. Now Is The Time To Put An End To Them, in: *Huffington Post* am 27.9.2016: [http://www.huffingtonpost.com/entry/tax-havens-are-a-global-shame-now-is-the-time-to-put-an-end-to-them\\_us\\_57e99fdce4b082aad9b64335](http://www.huffingtonpost.com/entry/tax-havens-are-a-global-shame-now-is-the-time-to-put-an-end-to-them_us_57e99fdce4b082aad9b64335) (aufgerufen am 19.9.2016).
- Daily Record** (2013): Revealed: Britain sold nerve gas chemicals to Syria 10 months after ‚civil unrest‘ began, in: *Daily Record* (1.9.2013); <http://www.dailyrecord.co.uk/news/uk-world-news/revealed-britain-sold-nerve-gas-2242520> (aufgerufen am 4.7.2016).
- Displacement Solutions** (2013): *The Peninsula Principles on climate displacement within states*. Geneva.
- Duquet, Nils** (2014): Business as usual? Assessing the impact of the Arab Spring on European arms export control policies. *Flemish Peace Institute*: 39.
- European Parliament (Hrsg.)** (2011): »Climate Refugees« – Legal and policy responses to environmentally induced migration. Brussels.
- Flahaux, Marie-Laurence/de Haas, Hein** (2016): Comparative Migration Studies: African migration: trends, patterns, drivers 4:1, *Springer open Journal*.
- Food and Agriculture Organization – FAO** (2011): *Agricultural import surges in developing countries, Analytical framework and insights from case studies*. Rome.
- Forum Menschenrechte et al. (Hrsg.)** (2016): Noch lange nicht nachhaltig: Deutschland und die UN-Nachhaltigkeitsagenda 2016. Bonn/Berlin/Osnabrück; <https://www.2030report.de> (aufgerufen am 19.9.2016).
- Forum\Syd** (2016): As Black as Coal: Business and human rights with focus on coal mining in Columbia.
- France24** (2014): France delivered arms to Syrian rebels, Hollande confirms, in: *France24* (21.8.2014); <http://www.france24.com/en/20140821-france-arms-syria-rebels-hollande> (aufgerufen am 12.7.2016).
- Frontex** (2016): Risk Analysis 2016; [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annula\\_Risk\\_Analysis\\_2016.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf) (aufgerufen am 27.7.2016).
- Fuglestad, Finn** (1974): La grande famine de 1931 dans l'Ouest, *Revue française d'histoire d'outre-mer* Année 1974 Volume 61 Numéro 222 pp. 18–33.
- Hansen, Susanne T. & Marsh, Nicholas** (2015): Normative power and organized hypocrisy: European Union member states' arms export to Libya, in: *European Security* 24 (3), 264–286.
- Hippler, Jochen** (2008): Von der Diktatur zum Bürgerkrieg – Der Irak seit dem Sturz Saddam Husseins, in: *Jochen Hippler (Hrsg.): Von Marokko bis Afghanistan – Krieg und Frieden im Nahen und Mittleren Osten*. Hamburg: 92–109.
- Hippler, Jochen** (2012): Zum Zustand des Irak beim Abzug des US-amerikanischen Militärs, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, Band 5, Heft 1/2012. Wiesbaden, Springer VS: 61–71.
- Internal Displacement Monitoring Centre – IDMC** (2015): *Global Estimates 2015: People displaced by disasters*. Geneva.
- International Labour Organization (ILO)** (2015): *Global Wage Report 2014/15: Wages and income inequality Global*. Genf; [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_324678.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_324678.pdf) (aufgerufen am 19.9.2016).
- International Organization for Migration – IOM** (2014): *IOM perspectives on migration, environment and climate change*. Geneva.

- International Organization for Migration – IOM** (2016): Missing Migrants Project; <http://missingmigrants.iom.int> (aufgerufen am 27.7.2016).
- International Trade Union Confederation – ITUC et al.** (2015): Fair shares: A civil society equity review of INDCs. Summary.
- Jolly, David & Fahim, Kareem** (2011): France Says It Gave Arms to the Rebels in Libya, in: New York Times (29.6.2011); [http://www.nytimes.com/2011/06/30/world/europe/30france.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/06/30/world/europe/30france.html?_r=0) (aufgerufen am 5.7.2016).
- Jones, Tim** (2016): Die Risiken von Public Private Partnerships für überschuldungsgefährdete Länder, in: MISEREOR/erlassjahr.de (Hrsg.) (2016), S. 47–50.
- Kar, Dev/Spanjers, Joseph** (2015): Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004–2013. Washington, D.C., Global Financial Integrity; [www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update2015-Final.pdf](http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update2015-Final.pdf) (aufgerufen am 19.9.2016).
- Mahendra, Edo** (2014): Trade Liberalisation and Migration Hump: NAFTA as a Quasi – Natural Experiment, in: IMF Working Papers, 98/2014.
- Martin, Philip** (2005): Migrants in the global labor market. Global Commission on International Migration. A paper for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration. Davis.
- Mashayekhi, Mina** (2009): Contribution of migrants to development: Trade, investment and development linkages. Genf, UNCTAD (29.7.2009); [http://unctad.org/en/docs/emditctncd\\_01\\_en.pdf](http://unctad.org/en/docs/emditctncd_01_en.pdf) (aufgerufen am 24.9.2016).
- MISEREOR/erlassjahr.de (Hrsg.)** (2016): Schuldenreport 2016. Aachen/Berlin; <http://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/Schuldenreport-2016.pdf> (aufgerufen am 19.9.2016).
- Montes, Manuel** (2016): UN-Prinzipien für den fairen Umgang mit überschuldeten Staaten, in: MISEREOR/erlassjahr.de (2016), S. 32–34.
- Morazán, Pedro/Mauz, Katharina** (2016): Migration und Flucht in Zeiten der Globalisierung: Die Zusammenhänge zwischen Migration, globaler Ungleichheit und Entwicklung. Bonn, Südwind Institut für Ökonomie und Ökumene; [http://www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/2016/2016-24\\_Migration\\_und\\_Flucht.pdf](http://www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/2016/2016-24_Migration_und_Flucht.pdf) (aufgerufen am 19.9.2016).
- Mutschler, Max & Wisotzki, Simone** (2016): Waffen für den Krieg oder Waffen für den Frieden? Die ambivalente Rolle von Klein- und Leichtwaffen in Gewaltkonflikten, in: Johannsen, Margret et al. (Hrsg.): Friedensgutachten 2016. Münster, LIT: 140–151.
- Nansen Initiative** (2015): Agenda for the protection of cross-border displaced persons in the context of disasters and climate change. Geneva.
- Norwegian Refugee Council** (2016): Global estimates 2014. People displaced by disasters. Geneva.
- n-tv** (2016): Waffen für syrische Rebellen: Frankreich will Embargo aufheben, in: n-tv (15.3.2013); <http://www.n-tv.de/politik/Frankreich-will-Embargo-aufheben-article10302401.html> (aufgerufen am 12.7.2016).
- Obenland, Wolfgang** (2016): Options for strengthening global tax governance. Draft for Discussion. Bonn/New York, Global Policy Forum; <https://www.globalpolicywatch.org/wp-content/uploads/2016/04/Draft-for-Discussion-Options-for-strengthening-global-tax-governance-1.pdf> (aufgerufen am 19.9.2016).
- Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD** (2016): Aid for Trade at a Glance, Interactive Database; [https://public.tableau.com/views/Aid\\_for\\_trade/Aid\\_for\\_trade?:embed=y&:showTabs=y&:display\\_count=no&:showVizHome=no#1](https://public.tableau.com/views/Aid_for_trade/Aid_for_trade?:embed=y&:showTabs=y&:display_count=no&:showVizHome=no#1) (aufgerufen am 16.9.2016).
- Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD** (2006): »Effects of migration on sending countries: what do we know?« Report of the Secretary-General of the United Nations entitled »International migration and development« (A/60/871), zit. bei Pannizon (2010).
- Ortega, Francesc/Peri, Giovanni** (2009): The Causes and Effects of International Migrations: Evidence from OECD Countries 1980–2005. NBER Working Paper No. 14833. Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research; <http://www.nber.org/papers/w14833.pdf> (aufgerufen am 19.9.2016).
- Ortiz, Isabel/Cummins, Matthew** (2011): Global Inequality: Beyond the Bottom Billion – A Rapid Review of Income Distribution in 141 Countries. Genf, UNICEF; [http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Global\\_Inequality.pdf](http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Global_Inequality.pdf) (aufgerufen am 19.9.2016).
- Pannizon, Marion** (2010): Trade and Labor Migration: GATS Mode 4 and Migration Agreements, in: Dialogue on Globalization, Occasional Papers Nr. 47. Genf, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Rügemer, Werner** (2016): Public Private Partnerships: Nachhaltigkeit für die Infrastruktur?, in: Forum Menschenrechte et al. (Hrsg.) (2016), S. 77–82.
- Salloum, Raniah** (2013): Arsenal für Terroristen – Waffenbasar Libyen, in: Spiegel Online (30.3.2013); <http://www.spiegel.de/politik/ausland/waffen-in-libyen-terrorgruppen-bediene-sich-am-arsenal-gaddafis-a-891310.html> (aufgerufen am 5.7.2016).
- Schiff, Maurice** (1996): Trade Policy and International Migration: Substitutes or Complements, in: Taylor, J. E. (Hrsg.), Development Strategy, Employment and Migration: Insights from Models. Paris, OECD.
- Schleussner, C.-F. et al.** (2016): Armed-conflict risks enhanced by climate-related disasters in ethnically fractionalized countries, in: Proceedings of the National Academy of Sciences (Early Edition, EE).
- Schmiege, Evita/Rudloff, Bettina** (2016): Die Zukunft der WTO nach der Ministerkonferenz in Nairobi, in: SWP-Aktuell, 2016/A 09.

- Schmieg, Evita** (2015): Handels- und Investitionsabkommen als Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung? Lehren aus dem Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit karibischen Staaten, SWP-Studie 13.
- Schröder, Gerhard** (2001): Plenardebatte, Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, 198. Sitzung. Berlin, 8.11.2001, Seite 19284.
- Seitz, Klaus** (2016): Wer von Armut spricht, darf über Reichtum nicht schweigen – soziale Ungleichheit und weltweite Armut, in: Forum Menschenrechte et al. (Hrsg.) (2016), S. 21–25.
- Shaxson, Nicholas/Christensen, John/Mathiason, Nick** (2012): Inequality – You Don't Know the Half of It. London, Tax Justice Network; [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Inequality\\_120722\\_You\\_dont\\_know\\_the\\_half\\_of\\_it.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Inequality_120722_You_dont_know_the_half_of_it.pdf) (aufgerufen am 19.9.2016).
- Spiegel Online** (2013): Wirtschaftsministerium: Deutschland lieferte bis 2011 Chemikalien an Syrien, in: Spiegel Online (30.9.2013); <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/deutschland-lieferte-bis-2011-waffenfaehige-chemikalien-an-syrien-a-925368.html> (aufgerufen am 12.7.2016).
- Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI** (2014): UN Arms embargo on Libya (29.8.2014); [https://www.sipri.org/databases/embargoes/un\\_arms\\_embargoes/libya/libya\\_2011](https://www.sipri.org/databases/embargoes/un_arms_embargoes/libya/libya_2011) (aufgerufen am 28.6.2016).
- Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI** (2011): Fact Sheet Trends in International Arms Transfers 2010; <https://www.sipri.org/sites/default/files/files/FS/SIPRIFS1103a.pdf> (aufgerufen am 28.6.2016).
- Tax Justice Network** (2015): Financial Secrecy Index – 2015 Results; [www.financialsecrecyindex.com/introduction/fsi-2015-results](http://www.financialsecrecyindex.com/introduction/fsi-2015-results).
- Thomson/Reuters** (2016): Antofagasta signs deal in Chile to end protests at mine. <http://news.trust.org/item/20160518164113-jafp1> (aufgerufen am 12.10.2016).
- United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR** (2015): Global Trends. Forced Displacement in 2015. Genf.
- United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR** (2015): UNHCR, the environment and climate change. Geneva.
- UNHCR** (2016): Global trends. Forced displacement in 2015. Geneva.
- UNHCR/Georgetown University** (2015): Guidance on protecting people from disasters and environmental change through planned relocation. Geneva.
- United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR** (2016a): Global Trends: Forced Displacement in 2015; <https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2016/2016-06-20-global-trends/2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf> (aufgerufen am 27.7.2016).
- United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR** (2016b): Europe: Syrian Asylum Applications; <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/asylum.php> (aufgerufen am 27.7.2016).
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA** (2015): Humanitarian Need Overview 2016, Syrian Arab Republic, October 2015.
- United Nations Security Council – UNSC** (2014): Final Report of the Panel of Experts established pursuant to resolution 1973 (2011) concerning Libya, S/2014/106; [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_2014\\_106.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2014_106.pdf) (aufgerufen am 25.7.2016).
- Utlu, Deniz** (2016): Was für ein Staat? Wo ist der? in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (22.8.2016): 15.
- Vereinte Nationen** (2015): Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. UN Dok. A/RES/70/1. New York; <http://www.un.org/depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf> (aufgerufen am 19.9.2016).
- Vranckx, An/Slijper, Frank/Isbister, Roy** (2011): Lessons from MENA. Appraising EU Transfers of Military and Security Equipment to the Middle East and North Africa. Gent, Academia Press: 1–58.
- War on Want** (2016): The New Colonialism.
- Weltbank** (2005): Trade Liberalization: Why so Much Controversy? Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform, PREM Network, ch. 5: 133–155.
- Weltbank** (2004): Globalization: International Trade and Migration, [https://www.google.de/search?q=12+Globalization:+International+Trade+and+Migration&ie=utf-8&oe=utf-8&gws\\_rd=cr&ei=jMfXV4GpBcyYgAbb-LigBg](https://www.google.de/search?q=12+Globalization:+International+Trade+and+Migration&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=jMfXV4GpBcyYgAbb-LigBg); (aufgerufen am 13.9.2016).
- Wezeman, Siemon T.** (2012): Waffenhandel im syrischen Bürgerkrieg, in: Informationsstelle Wissenschaft & Frieden (Hrsg.): Dossier 71: Rüstungsexporte; <http://www.wissenschaft-und-frieden.de/seite.php?dossierID=075> (aufgerufen am 21.7.2016).
- Wilkinson, Richard/Pickett, Kate** (2010): The Spirit Level – Why Greater Equality Makes Societies Stronger. New York.
- World Trade Organization – WTO** (2015): International Trade Statistics 2015. Genf; [https://www.wto.org/english/res\\_e/statistics\\_e/its2015\\_e/its2015\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statistics_e/its2015_e/its2015_e.pdf) (aufgerufen am 15.9.2016).



**Felix Braunsdorf** ist Ansprechperson für die Themen Migration und Entwicklung im Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin.

**Jochen Hippler** ist Politikwissenschaftler und Friedensforscher am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) an der Universität Duisburg-Essen mit den Schwerpunkt auf internationaler Politik. Er beschäftigt sich vor allem mit den Themen Regionalkonflikte und politische Gewalt, einschließlich Bürgerkriege sowie Militärinterventionen.

**Julia Gurol** ist Studentische Hilfskraft am Bonn International Center for Conversion (BICC) und studiert im Master Politikwissenschaften an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Ihr Studien- und Forschungsschwerpunkt liegt auf sozialen Bewegungen im Nahen und Mittleren Osten sowie auf dem Konzept struktureller Macht.

**Dr. Esther Meininghaus** ist Senior Researcher am Bonn International Centre for Conversion (BICC). Ihr Forschungsschwerpunkt liegt in den Bereichen humanitäre Hilfe, Friedensprozesse und Flucht.

**Dr. Max M. Mutschler** ist Senior Researcher am Bonn International Centre for Conversion (BICC). Er forscht dort unter anderem zu Fragen der Rüstungskontrolle, des internationalen Waffenhandels und zur deutschen Rüstungsexportpolitik.

**Carina Schlüsing** promoviert am Bonn International Center for Conversion (BICC) zu kurdischen Bewegungen und arbeitet gleichzeitig als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Bereich der Rüstungsexportkontrolle. Ihr Forschungsschwerpunkt liegt auf Netzwerken und ethnischen Gruppen im Bereich der Friedens-/Konfliktstudien und Nahoststudien.

**Thomas Hirsch** ist Diplomgeograph und leitet Climate & Development Advice, ein internationales, auf Klima- und Entwicklungsfragen spezialisiertes Consultancy-Netzwerk.

**Wolfgang Obenland** ist Politikwissenschaftler und seit 2010 Programmkoordinator des Global Policy Forum. Außerdem ist er Mitglied des Koordinierungskreises der Netzwerks Steuergerechtigkeit in Deutschland und bei Tax Justice Europe.

**Christopher Schuller** ist Jurist und wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich Menschenrechte und Wirtschaft am Deutschen Institut für Menschenrechte. Dort arbeitet er schwerpunktmäßig zu den Themen Zugang zum Recht und Abhilfe, Agrarinvestitionen und Handelspolitik.

**Francisco Mari** ist Referent für Welternährung, Agrarhandel und Meerespolitik bei Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst. In den letzten Jahren beschäftigte er sich verstärkt mit Fragen der EU Agrarexporte, Wirkungen von Lebensmittelstandards auf Kleinproduzenten, WTO und EU-Afrika Handelsbeziehungen (EPAs), entwicklungspolitische Wirkungen von Tiefseebergbau und EU Fischereipolitik.

**Dr. Evita Schmiege** ist seit 2013 Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe EU/Europa bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Sie verfügt über langjährige Erfahrung in den Bereichen Außenhandelspolitik, Globalisierung und Entwicklungspolitik, unter anderem in der Europäischen Kommission und als Referatsleiterin im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).





## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung  
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Jochen Steinhilber, Leiter, Referat Globale Politik und Entwicklung

Tel.: +49-30-269-35-7510 | Fax: +49-30-269-35-9246  
<http://www.fes.de/GPol>

Bestellungen/Kontakt hier:  
[Christiane.Heun@fes.de](mailto:Christiane.Heun@fes.de)

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

### Globale Politik und Entwicklung

Das Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den Dialog zwischen Nord und Süd und trägt die Debatten zu internationalen Fragestellungen in die deutsche und europäische Öffentlichkeit und Politik. Es bietet eine Plattform für Diskussion und Beratung mit dem Ziel, das Bewusstsein für globale Zusammenhänge zu stärken, Szenarien zu entwickeln und politische Handlungsempfehlungen zu formulieren.

Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Migration und Entwicklung«, verantwortlich: Felix Braunsdorf, [Felix.Braunsdorf@fes.de](mailto:Felix.Braunsdorf@fes.de).

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung oder der Organisationen, für die die Autor\_innen arbeiten.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



978-3-95861-680-6