

Judith Kopp

# FLUCHT- URSACHEN- BEKÄMPFUNG

Umkämpfte Migrationspolitik im Sommer der Migration 2015

[transcript] EditionPolitik

Judith Kopp  
Fluchtursachenbekämpfung

**Edition Politik** | Band 147

Die freie Verfügbarkeit der E-Book-Ausgabe dieser Publikation wurde ermöglicht durch **POLLUX – Informationsdienst Politikwissenschaft**



und die Open Library Community Politik 2023 – einem Netzwerk wissenschaftlicher Bibliotheken zur Förderung von Open Access in den Sozial- und Geisteswissenschaften:

**Hauptsponsor:** Fachinformationsdienst Politikwissenschaft – POLLUX

**Vollspensoren:** Technische Universität Braunschweig | Carl von Ossietzky-Universität Oldenburg | Universitätsbibliothek der FernUniversität Hagen | Freie Universität Berlin – Universitätsbibliothek | Niedersächsische Staats- und Universitätsbibliothek Göttingen | Goethe-Universität Frankfurt am Main | Gottfried Wilhelm Leibniz Bibliothek – Niedersächsische Landesbibliothek | TIB – Leibniz-Informationszentrum Technik und Naturwissenschaften und Universitätsbibliothek | Humboldt-Universität zu Berlin | Justus-Liebig-Universität Gießen | Universitätsbibliothek Eichstätt-Ingolstadt | Ludwig-Maximilians-Universität München | Max Planck Digital Library (MPDL) | Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn | Ruhr-Universität Bochum | Staats- und Universitätsbibliothek Carl von Ossietzky, Hamburg | SLUB Dresden | Staatsbibliothek zu Berlin | Universitätsbibliothek Chemnitz | Universitäts- und Landesbibliothek Darmstadt | Universitätsbibliothek „Georgius Agricola“ der TU Bergakademie Freiberg | Universitätsbibliothek Kiel (CAU) | Universitätsbibliothek Leipzig | Universität Wien | Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf | Universitäts- und Landesbibliothek Münster | Universitäts- und Stadtbibliothek Köln | Universitätsbibliothek Bielefeld | Universitätsbibliothek der Bauhaus-Universität Weimar

| Universitätsbibliothek Kassel | Universitätsbibliothek Osnabrück | Universitätsbibliothek St. Gallen | Universitätsbibliothek Vechta | Vorarlberger Landesbibliothek | Zentral- und Hochschulbibliothek Luzern | Zentralbibliothek Zürich | ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Hochschulbibliothek

**Sponsoring Light:** Bundesministerium der Verteidigung | Bibliothek der Hochschule für Technik und Wirtschaft Dresden | Bibliothek der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig | Bibliothek der Westsächsischen Hochschule Zwickau | Bibliothek der Hochschule Zittau/Görlitz | Hochschulbibliothek der Hochschule Mittweida | Institut für Auslandsbeziehungen (IfA) | Landesbibliothek Oldenburg | Österreichische Parlamentsbibliothek

**Mikrosponsoring:** Bibliothek der Berufsakademie Sachsen | Bibliothek der Evangelische Hochschule Dresden | Bibliothek der Hochschule für Musik und Theater „Felix Mendelssohn Bartholdy“ Leipzig | Bibliothek der Hochschule für Bildende Künste Dresden | Bibliothek der Hochschule für Musik „Carl Maria von Weber“ Dresden | Bibliothek der Hochschule für Grafik und Buchkunst Leipzig | Bibliothek der Palucca-Hochschule für Tanz Dresden | Leibniz-Institut für Europäische Geschichte | Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) – Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Judith Kopp

# Fluchtursachenbekämpfung

Umkämpfte Migrationspolitik im Sommer der Migration 2015

[transcript]

Dissertation mit dem Originaltitel »Fluchtursachenbekämpfung im Kontext des Sommers der Migration. Eine historisch-materialistische Politikanalyse« an der Universität Kassel, Fachbereich Gesellschaftswissenschaften, Disputation 6. Juli 2022.

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Hans-Böckler Stiftung.

**Hans Böckler  
Stiftung** 

Mitbestimmung · Forschung · Stipendien

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 Lizenz (BY-SA). Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell, sofern der neu entstandene Text unter derselben Lizenz wie das Original verbreitet wird.

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z.B. Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

**Erschienen 2023 im transcript Verlag, Bielefeld**

© **Judith Kopp**

Umschlaggestaltung: Maria Arndt, Bielefeld

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

<https://doi.org/10.14361/9783839466216>

Print-ISBN 978-3-8376-6621-2

PDF-ISBN 978-3-8394-6621-6

EPUB-ISBN 978-3-7328-6621-2

Buchreihen-ISSN: 2702-9050

Buchreihen-eISSN: 2702-9069

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

# Inhalt

---

<b>1. Einleitung</b> .....	7
1.1 Aufbau der Arbeit .....	10
1.2 Forschungsperspektive .....	12
1.3 Danksagung .....	13
<b>2. Fragestellung und theoretische Grundannahmen</b> .....	15
2.1 Fragestellung .....	17
2.2 Hegemonietheoretische Perspektive: Kämpfe um Migrationspolitik .....	19
2.3 Grenzregime .....	31
<b>3. Methodologie, Operationalisierung und Methoden</b> .....	37
3.1 Methodologie: Historisch-materialistische Politikanalyse .....	38
3.2 Der Forschungsprozess: Critical Grounded Theory .....	50
3.3 Methoden .....	55
<b>4. Kontext-Analyse: Fluchtursachen und umkämpftes Nord-Süd-Verhältnis</b> ...	63
4.1 Migrationspolitik im Kontext des Nord-Süd-Verhältnisses .....	64
4.2 Europäisches Grenzregime .....	72
4.3 Genealogie: Fluchtursachenbekämpfung .....	83
<b>5. Analyse des historischen Ereignisses: Krise und Revival der Fluchtursachenbekämpfung</b> .....	111
5.1 Der lange Sommer der Migration .....	111
5.2 Politiken der Fluchtursachenbekämpfung .....	123
<b>6. Akteursanalyse und Analyse der rhetorisch-diskursiven Strategien:</b>	
<b>»The sexy word«</b> .....	143
6.2 Krise als Momentum des Fluchtursachen-Diskurses .....	146
6.2 Konservatives Hegemonieprojekt: Fluchtursachenbekämpfung als Sicherheitsfrage ...	149
6.3 Linkliberal-alternatives Hegemonieprojekt: Entwicklungszusammenarbeit <i>goes</i> Fluchtursachenbekämpfung .....	165

6.4 Linker Flügel des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes: Konflikte um Migration&Entwicklung .....	181
6.5 Neoliberales Hegemonieprojekt: Finanzialisierung der Entwicklungspolitik .....	193
6.6 Proeuropäisch-soziales Hegemonieprojekt: Fluchtursachenbekämpfung als Transformationsfrage .....	208
6.7 National-soziales Hegemonieprojekt: Seitenbühne Fluchtursachen .....	215
6.8 Herausbildung eines extrem rechten Hegemonieprojektes? .....	218
6.9 Zwischenfazit: Kompromiss Fluchtursachenbekämpfung .....	222
<b>7. Das politische Projekt »Fluchtursachenbekämpfung« .....</b>	<b>227</b>
7.1 Verhinderungs-Bias .....	229
7.2 Internalistisches Verständnis .....	233
<b>8. Hegemoniale Tiefendimension: Grenze und Externalisierungshabitus .....</b>	<b>237</b>
8.1 Tief verankerte Hegemonie der Grenze .....	240
8.2 Externalisierungshabitus .....	242
<b>9. Fazit .....</b>	<b>249</b>
9.1 Krise und Irritation des Externalisierungshabitus .....	252
9.2 Kämpfe um Migration und das Nord-Süd-Verhältnis .....	255
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>257</b>
<b>Anhang .....</b>	<b>299</b>
Abkürzungsverzeichnis .....	299
Expert:innen-Interviews .....	301

# 1. Einleitung

---

2015 dürfe sich nicht wiederholen, appellierte unter anderem CDU-Kanzlerkandidat Armin Laschet Mitte August 2021 (Die Zeit v. 18.8.2021). Kurz zuvor hatten die Taliban nach dem überstürzten Abzug der internationalen Truppen aus Afghanistan nach zwanzig Jahren erneut die Macht übernommen. Und einmal mehr erwies sich der »lange Sommer der Migration« (Kasperek/Speer 2015) »als (Droh-)Szenario gesellschaftlich und politisch abrufbar« (Buckel et al. 2021, 8). Während im August die Verzweiflung in Afghanistan immer größer wurde, offenbarte der CSU-Landesgruppenchef Alexander Dobrindt prompt in einem Interview einen weiteren populären Reflex, als er ergänzte: »Die Fehler von 2015 nicht zu wiederholen, bedeutet auch, dass wir die UN-Flüchtlingshilfe stärker dabei unterstützen, die Fluchtursachen vor Ort zu bekämpfen« (Tagesschau v. 19.8.2021). Bereits Ende Juli 2021 hatte Bundesentwicklungsminister Gerd Müller (CSU) angesichts des 70. Jubiläums der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 gefordert, die EU müsse sich entschiedener für die Bekämpfung von Fluchtursachen einsetzen, denn: »Sonst werden wir auch in Europa noch stärker mit den dramatischen Konsequenzen der globalen Flüchtlingskrisen konfrontiert sein.« (Spiegel v. 28.7.2021) Damit 2015 sich nicht wiederhole, so der Tenor, gelte es Fluchtursachen vor Ort zu bekämpfen.

Noch sechs Jahre nach dem Sommer der Migration hallte das Ereignis, das Europa verändert hat, nach: in den Beschwörungen angeblicher Schreckensszenarien, in den damals eingeübten solidarischen Willkommens-Praxen, in politischen Forderungen, von denen die lautstärksten eine konsequente Kontrolle der Fluchtmigration<sup>1</sup> einforderten, aber auch in den Stimmen derjenigen, die kamen und

---

1 In der vorliegenden Arbeit verwende ich häufig den Begriff Fluchtmigration und spreche außerdem sowohl von Geflüchteten als auch von Migrant:innen. Damit soll deutlich gemacht werden, dass es sich um eine äußerst heterogene Gruppe von Menschen handelt, deren Beweggründe, Wünsche und Motive sich nicht mit trennscharfen Begrifflichkeiten fassen lassen. Bestehende Kategorien für migrierende oder flüchtende Menschen wie Migrant:in, Flüchtling oder Arbeitsmigrant:in halten zum einen der vielfältigen empirischen Realität in vielen Fällen kaum Stand (Buckel/Kopp 2022, 29ff.). Zum anderen dienen sie in erster Linie der Regulierung und Kontrolle von Migration, denn Rechtskategorien sind »selbst Ausdruck symbolischer Macht und bringen das erst hervor, was sie nur zu bezeichnen vorgeben« (ebd.,

geblieben sind.<sup>2</sup> Die Erschütterungen jener langen Sommermonate waren erheblich und stürzten das europäische Grenzregime in eine tiefe Krise.<sup>3</sup> Der kollektive Grenzübertritt Hunderttausender hat die europäischen Grenzen und die Praxen der Grenzziehungen in der breiten Öffentlichkeit Europas als umkämpft erfahrbar gemacht: durch die Bilder der Ankunft etlicher Boote an den Küsten von Lesbos, die mediale Begleitung der Fußmärsche und der teilweise staatlich organisierten Fluchthilfe entlang der Balkanroute sowie durch die Momente des Willkommens an europäischen Bahnhöfen.

Die Rufe nach einer Bekämpfung von Fluchtursachen gehörten zu den lautesten migrationspolitischen Forderungen im und nach dem langen Sommer 2015. Zwar führten unterschiedlichste gesellschaftliche Akteur:innen die Forderung im Munde – von entwicklungspolitischen Organisationen, über Abgeordnete aller möglichen Parteien, selbstorganisierte Geflüchtete bis hin zu extrem rechten Akteuren –, doch erweist sich der Diskurs um Fluchtursachen(-bekämpfung) als besonders kontrovers und umkämpft. Denn in den Aussagen darüber, was als Fluchtursache angesehen wird und wie deren Bewältigung erfolgen soll, werden grundlegende Fragen wie diejenigen nach den Grenzen Europas, nach Fluchtmigration und globaler Ungleichheit verhandelt.

Ich gehe davon aus, dass der Fluchtursachen-Diskurs auf zwei Momente verweist, die in der Krise des Grenzregimes relevant waren: Zum einen bedeuteten die Krise und die Ankunft der Geflüchteten Momente der Sichtbarmachung, indem

---

34). Die kritische Migrationsforschung hat deutlich gemacht: Durch migrationspolitische Kategorien werden hierarchisierte »Subjekte mit eingeschränkten Bürgerrechten produziert« (Lenz 2007, 141). Dennoch gilt es, die Errungenschaften des internationalen Flüchtlingssschutzes mit seinen klar definierten Schutzansprüchen in juristischen und politischen Kämpfen entschieden zu verteidigen.

- 2 Die vorliegende Analyse des europäischen Grenzregimes nach dem Sommer der Migration ist weitgehend auf den Zeitraum bis 2018 begrenzt und berücksichtigt nur vereinzelte Ereignisse bis zum Abschluss der Arbeit im Herbst 2021. Daher bleibt die aktuelle Transformation des Grenzregimes aufgrund der Fluchtbewegungen aus der Ukraine infolge des russischen Angriffskriegs seit Anfang 2022 unberücksichtigt. Hier werden aktuelle Forschungsprojekte neue Erkenntnisse zutage fördern.
- 3 An der tiefgreifenden Erschütterung des Grenzregimes und der europäischen Migrationspolitik das Moment der »Krise« festzumachen, bedeutet auch, den in der öffentlichen Debatte verhandelten Begriff der »Flüchtlingskrise« zurückzuweisen, der das Krisenhafte den Geflüchteten zuschreibt. Denn Kategorien und Begriffe sind machtvoll und bringen Realitäten mit hervor. In der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung wird daher die Bezeichnung der Ereignisse von 2015 als »Flüchtlings-« oder »Migrationskrise« abgelehnt (Bojadžijev/Mezzadra 2015). Stattdessen hat sich zumindest im deutschsprachigen Raum die Bezeichnung des »langen Sommers der Migration« (Kasperek/Speer 2015) weitgehend durchgesetzt. Auch die »Krise des europäischen Grenzregimes« hat sich in der kritischen Forschung etabliert (Georgi 2019a, 205).

Fluchtmigration auch im Kontext globaler Ungleichheit wahrnehmbar wurde. Der damalige UN-Generalsekretär António Guterres formulierte pointiert: »Unfortunately only when the poor enter the halls of the rich, do the rich notice that the poor exist« (Reuters v. 27.9.2015). Der Diskurs um Fluchtursachen und deren Bekämpfung verweist auf diese Irritation, die auch Möglichkeiten einer radikalen Kritik der europäischen Migrationskontrollpolitik eröffnete. Zum anderen schrieben sich der Diskurs und die neuen politischen Vorstöße zur »Fluchtursachenbekämpfung« in eine spezifische Bearbeitung der Krise des Grenzregimes und den Versuch der Re-Stabilisierung von Migrationsregulierung und -kontrolle ein. Um erneut Kontrolle über die Migrationsbewegungen zu erlangen, setzten die EU-Institutionen und die Bundesregierung ab Herbst 2015 neben repressiven Maßnahmen im Innern und an den Außengrenzen auch auf die Bekämpfung von Fluchtursachen, die zu einer zentralen Losung werden sollte.<sup>4</sup> Was die Exekutiven auf der nationalen und europäischen *scale* als effektive Fluchtursachenbekämpfung im Sinne einer Krisenbearbeitungsstrategie propagierten, implizierte eine erneute Verschleierung der Widersprüche, die das Grenzregime durchziehen.

Der 2015 intensivierte Diskurs changiert zwischen beiden Momenten, die das Ringen unterschiedlicher gesellschaftlicher Kräfte um die politische Forderung nach der Bekämpfung von Fluchtursachen widerspiegeln. Die vorliegende Arbeit nimmt diese Kämpfe auf dem Terrain des Fluchtursachen-Diskurses in den Fokus. Im Zentrum meiner Arbeit steht die Frage danach, wie es nach dem langen Sommer der Migration 2015 zu einer Wiederbelebung des Fluchtursachen-Diskurses kam und welches hegemoniale Verständnis von Fluchtursachen(-bekämpfung) sich in den diskursiven Kämpfen unterschiedlicher gesellschaftlicher Akteur:innen durchsetzte.

---

4 Dass die Forderung nach einer Bekämpfung von Fluchtursachen über den europäischen Kontext hinaus relevant wurde, zeigen Reaktionen der US-amerikanischen Regierung auf die Bewegungen der Fluchtmigration aus Zentralamerika. US-Vizepräsidentin Kamala Harris forderte immer wieder Fluchtursachen in den lateinamerikanischen Herkunftsstaaten zu bekämpfen. Sie twitterte bezugnehmend auf die neuen Ankünfte an der mexikanisch-US-amerikanischen Grenze im März 2021, sie wäre gebeten worden, die diplomatische Arbeit mit Mexiko, El Salvador, Guatemala und Honduras zu leiten. Harris erklärte: »To address the situation at the southern border, we have to address the root causes of migration. It won't be easy work – but it's necessary.« Im Juli 2021 veröffentlichte das Weiße Haus ein Anschreiben der Vizepräsidentin zu der U.S. Strategy for Addressing the Root Causes of Migration in Central America« (The White House 2021).

## 1.1 Aufbau der Arbeit

Die Arbeit führt auf Grundlage der identifizierten Forschungslücke in meine Fragestellung(en) ein und erläutert die theoretischen Grundannahmen (2). Zwei theoretische Ansätze zur Analyse von Migrations- und Grenzpolitik werden hier vorgestellt, die meine Fragestellung und Analyse wesentlich prägen: Dies ist einerseits die auf Antonio Gramsci recurrierende hegemonietheoretische Perspektive, wie sie von der Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« (2014) entwickelt und als historisch-materialistische Politikanalyse (HMPA) für die empirische Forschung fruchtbar gemacht wurde (2.2). Und andererseits der Begriff des Grenzregimes, den wesentlich die Transit Migration Forschungsgruppe (2007) prägte (2.3).

Kapitel 3 macht meine methodologische Herangehensweise mittels der HMPA transparent. Ich stelle die Methodologie, die damit verbundenen Grundbegriffe und ihre Analyseschritte vor und gehe anschließend auf die von mir vorgenommene Adaption ein (3.1). Nach einer Beschreibung meines Forschungsprozesses, der sich an der Critical Grounded Theory orientiert (3.2), erläutere ich meine methodische Umsetzung der HMPA (3.3). Zunächst gehe ich auf die Diskursanalyse ein, da sich der Diskurs-Begriff als besonders bedeutsam für mein Forschungsvorhaben erwies. Es folgt abschließend eine Erläuterung meiner Erhebungs- und Analysemethoden.

Kapitel 4 bis 7 bilden schließlich das Herzstück meiner Arbeit. Darin analysiere ich in mehreren Schritten den Diskurs um Fluchtursachen-Bekämpfung nach der Krise des Grenzregimes 2015 als gesellschaftlichen Konflikt, in dem unterschiedliche Akteur:innen um Hegemonie ringen. Im ersten Analyseschritt wird der strukturelle und historisch-konjunkturelle Kontext des untersuchten Konflikts beleuchtet (4). In einem Dreischritt gehe ich zunächst auf den von mir für die Kämpfe um Fluchtursachen(-bekämpfung) als zentral identifizierten strukturellen Widerspruch des asymmetrischen Nord-Süd-Verhältnisses ein (4.1). Migrationspolitiken sind Teil der Regulation dieser globalen Ungleichheitsverhältnisse. Ich führe die Konzepte der imperialen Lebensweise, zurückgehend auf Ulrich Brand und Markus Wissen, sowie der Externalisierungsgesellschaft, das Stephan Lessenich geprägt hat, ein, da sie sich besonders eignen, um den beschriebenen Zusammenhang zu erfassen. Es folgt die Analyse des historischen Kontextes. Dabei gehe ich den relevanten Entwicklungen der Europäisierung der Migrationspolitik seit den 1990er Jahren nach und fokussiere mich auf die Politiken der Externalisierung, die von besonderer Relevanz für den Diskurs um Fluchtursachen(-bekämpfung) sind (4.2). Abschließend nehme ich eine genealogische Perspektive auf den Fluchtursachen-Diskurs ein und zeichne seine Anfänge auf verschiedenen Ebenen nach: Im Rahmen der UN, in der europäischen Migrationspolitik sowie im deutschen Kontext. Außerdem wird aufgezeigt, wie die Bekämpfung von Fluchtursachen immer wieder von Geflüchteten selbst eingefordert wurde (4.3). Vor dem Hintergrund dieser

genealogischen Betrachtungen lassen sich Kontinuitäten und Brüche der aktuellen Artikulation des Diskurses nach dem Sommer 2015 herausarbeiten.

Danach wende ich mich dem historischen Ereignis des Sommers der Migration 2015 zu sowie den unmittelbaren Reaktionen der europäischen und deutschen Exekutiven auf die dadurch ausgelöste Krise des europäischen Grenzregimes (5). Ich zeige, wie es mit der Krise zu einer Wiederbelebung des Fluchtursachen-Diskurses kam, da sich die Forderung nach einer Bekämpfung von Fluchtursachen in die hektischen Versuche der Re-Organisierung und Re-Stabilisierung des europäischen Grenzregimes einschreibt. Als materielle Effekte des Fluchtursachen-Diskurses stelle ich die politischen Maßnahmen und Initiativen dar, die im deutschen und europäischen Kontext ergriffen wurden und identifiziere zwei Strategien, mit denen Fluchtursachen in erster Linie adressiert wurden: entwicklungspolitische Vorstöße und die Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen. Diese Entwicklungen lösten eine virulente öffentliche und politische Debatte über die Bekämpfung von Fluchtursachen aus, in der unterschiedliche gesellschaftliche Kräfte versuchten, ihre Forderungen zu verallgemeinern und hegemonial werden zu lassen. Diesen Kämpfen gehen die nächsten zwei Analyseschritte auf den Grund.

Die Akteursanalyse und die Analyse der rhetorisch-diskursiven Strategien verknüpfe ich in Kapitel 6, nachdem ich einleitend der Frage nachgehe, inwiefern der Sommer der Migration ein besonderes Momentum für den Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung darstellte (6.1). Das Kapitel gliedert sich in der Folge entlang der Hegemonieprojekte (6.2 bis 6.8). Ein erster Teil – die Akteursanalyse – stellt die relevanten gesellschaftlichen Akteur:innen des jeweiligen Hegemonieprojektes dar, die spezifische Strategien in Bezug auf die Forderung nach einer Fluchtursachenbekämpfung verfolgten. Die Akteur:innen ordne ich anhand ihrer Strategien unterschiedlichen Hegemonieprojekten zu und frage nach den Veränderungen, die sich durch den Diskurs für die Projekte ergeben haben sowie danach, auf welche Ressourcen sie in den hegemonialen Auseinandersetzungen zurückgreifen konnten. Im Anschluss an die Akteursanalyse eines Hegemonieprojektes folgt jeweils die Analyse der rhetorisch-diskursiven Strategien<sup>5</sup> der Akteur:innen dieses Projektes. Abschließend nehme ich eine Einordnung vor, wie sich die gesellschaftliche Position des jeweiligen Hegemonieprojektes im Kräfteverhältnis während und im Nachgang des Sommers der Migration dargestellt hat. Es zeigt sich, dass der Diskurs um Fluchtursachen(-bekämpfung) für unterschiedliche gesellschaftliche Kräfte attraktiv war, um eigene politische Anliegen zu stärken. Kapitel 6 lässt erkennen, dass in

---

5 Die rhetorisch-diskursiven Strategien lassen sich als Element der in der Akteursanalyse identifizierten allgemeinen Strategien der Hegemonieprojekte in Bezug auf Fluchtursachenbekämpfung verstehen. Sie werden aber in einem separaten Analyseschritt herausgearbeitet. In der vorliegenden Arbeit kommt den rhetorisch-diskursiven Strategien eine besondere Bedeutung zu, die in Kapitel 3 näher erläutert wird.

dem untersuchten Konflikt insbesondere das linksliberal-alternative, das konservative und das neoliberale Hegemonieprojekt auf relevante Ressourcen zurückgreifen und somit das hegemoniale Verständnis von Fluchtursachen prägen konnten, das sich schließlich herausbildet. Außerdem wird deutlich, dass sich das entwicklungs-politische Feld als besonders umkämpft erwies.

Die Ergebnisse aus der Akteursanalyse und der Analyse der rhetorisch-dis-kursiven Strategien zusammenführend zeichne ich in Kapitel 7 die Konturen des hegemonialen Verständnisses von Fluchtursachen nach, das sich im Kontext der Krise des Grenzregimes 2015 herausbildet. Dieses bleibt umkämpft, verweist jedoch auch auf beharrliche Kontinuitäten, die sich ausgehend von der Genealogie in der Kontextanalyse erkennen lassen. Als zentrale Elemente identifiziere ich zum einen ein Verhinderungs-Motiv (*Verhinderungs-Bias*), das die Fluchtursachenbekämpfung mit dem Ziel der Verhinderung weiterer Ankünfte von Geflüchteten in Europa verknüpft. Zum anderen ist das hegemoniale Verständnis von einer internalistischen Perspektive auf Fluchtursachen geprägt, welche die Ursachen von Fluchtmigration und Vertreibung ausschließlich innerhalb der Herkunftsstaaten und -regionen verortet, also als Europa äußerlich begreift.

Das abschließende Kapitel (8) ergänzt die bisherige Analyse durch den Blick auf die Tiefendimension von Hegemonie. Darin gehe ich der Frage nach, wie die Wirkmächtigkeit des hegemonialen Verständnisses von Fluchtursachen mit seiner Verankerung in den Alltagspraxen und dem Alltagsverstand zusammenhängt. Hier gehe ich sowohl auf die tief verankerte Hegemonie der Grenze als auch auf den Externalisierungshabitus ein, um Erklärungsansätze anzubieten.

Das Fazit (9) fasst die zentralen Ergebnisse zusammen und setzt der im vorangehenden Kapitel untersuchten Wirkmächtigkeit und Stabilität des hegemonialen Verständnisses von Fluchtursachen nach dem Sommer der Migration 2015 dessen Umkämpftheit und Brüchigkeit entgegen. Damit verweist es sowohl auf den Anfang und Impuls, diese Arbeit überhaupt zu verfassen als auch auf den Ausblick. Denn es ist ausgewiesenes Selbstverständnis der vorliegenden Arbeit, »in das Handgemenge der gesellschaftlichen Kämpfe um Hegemonie verstrickt« zu sein (Buckel/Martin 2019, 258). Und das »Handgemenge« um Fluchtursachenbekämpfung geht weiter.

## 1.2 Forschungsperspektive

Die von mir eingenommene Forschungsperspektive ist »theoretisch und politisch der Bewegung der Migration verpflichtet« (Karakayalı/Tsianos 2007, 17). Eine bestimmte Situiertheit und Positionierung liegen wissenschaftlichen Auseinandersetzungen notwendigerweise zu Grunde. Denn wenn es um die Interpretation und Deutung sozialer Wirklichkeit(en) geht, geschieht dies nie losgelöst von der gesellschaftlichen Position der Forscher:in – sie steht nicht außerhalb der machtvollen ge-

sellschaftlichen Verhältnisse. So war es mir als Wissenschaftlerin mit europäischer Staatsbürgerschaft und der Verfügbarkeit eines Stipendiums möglich, Verhältnisse und Politiken zu erforschen, die auf die Regierung von Menschen zielen, denen der Zugang zu einer solchen Wissensproduktion häufig verwehrt bleibt. Mein eigenes anti-rassistisches Engagement sowie die mehrjährige Tätigkeit bei der Menschenrechtsorganisation Pro Asyl haben mein Forschungsinteresse wesentlich mitgeprägt.

Der eklatanten Ungleichheit im Hinblick auf globale Bewegungsfreiheit und eine selbstbestimmte Lebensgestaltung, die weitgehend abhängt von nationalstaatlicher Zugehörigkeit, soll auch durch eine herrschaftskritische Gesellschaftsanalyse entgegengetreten werden. Damit reiht sich die vorliegende Arbeit in das Vorhaben einer kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung ein, der es darum geht, »Wissen zu produzieren, das zu emanzipatorischen sozialen Bewegungen« führt (Fiedler et al. 2017) und dazu beiträgt, die durch Grenzregime produzierten, verfestigten und verhärteten Hierarchien in Frage zu stellen und letztlich auf die Überwindung dieser Herrschaftsstrukturen hinzuwirken. Wissenschaftliches Arbeiten, was sich in die Tradition kritischer Gesellschaftsforschung stellt, begreift sich in diesem Sinne als »die Praxis prägend und in die Kräfteverhältnisse eingreifend« (Demirović 2007, 40).

### 1.3 Danksagung

Diese Arbeit konnte nur dank der Hilfe und Unterstützung vieler Menschen realisiert werden. Ein Stipendium der Hans-Böckler-Stiftung hat mir die Arbeit an der Promotion materiell ermöglicht sowie eine Zeit des Forschens, der Vernetzung und des Schreibens, die ich als große Bereicherung wahrgenommen habe.

Danken möchte ich meiner Erstbetreuerin Sonja Buckel, die mit inhaltlichen Anregungen, durch intensive Diskussionen und mit ihrem Zuspruch eine große Unterstützung bei der Erarbeitung dieser Promotion war. Ihr Verständnis von kritischer Wissenschaft war eine wichtige Motivation, mich erneut ins akademische Feld zu begeben. Auch Stephan Lessenich danke ich für die Zweitbetreuung dieser Dissertation. Seine wissenschaftlichen Arbeiten waren von Beginn an eine Inspirations- und Motivationsquelle für dieses Projekt. Das Kolloquium von Sonja Buckel sowie die Forschungswerkstatt von Stephan Lessenich waren für mich entscheidende Resonanz- und Diskussionsräume – allen Teilnehmer:innen möchte ich an dieser Stelle für Anregungen und Kritik danken. Dass ich Mitglied der Nachwuchsforschungsgruppe der Hans-Böckler-Stiftung »Transformation der europäischen Migrationspolitik in der Krise – BeyondSummer15« werden konnte, hat mir einen weiteren wichtigen Austausch mit Neva Löw, Laura Graf, Maximilian Pichl, Mario Neumann und Moritz Elliesen ermöglicht, für den ich sehr dankbar bin.

Die Studie »Das Recht, nicht gehen zu müssen – Europäische Politik und Fluchtursachen«, die ich gemeinsam mit Sonja Buckel im Auftrag der Arbeiterkammer Wien während der Erarbeitung meiner Dissertation erstellt habe, hat mir wichtige Diskussionsräume eröffnet. Insbesondere der Austausch mit und die Anregungen von Ramona Lenz und Lukas Oberndorfer waren auch für die vorliegende Arbeit sehr wertvoll, wofür ich ihnen herzlich danke.

Ohne die Ermutigung am Anfang, den Austausch und die kontinuierliche Begleitung beim Verfassen dieser Dissertation von Marlene Becker und David Lorenz, wäre dieses Projekt wohl nicht zu Stande gekommen. Die Treffen unserer kleinen Dissertations-Gruppe von Beginn an waren für mich eine unverzichtbare Stütze. Es war außerdem ein besonderes Glück, in den letzten Monaten der Fertigstellung meiner Dissertation einen regelmäßigen Austausch mit Neva Löw und Jannis Eicker gehabt zu haben, in dem wir die historisch-materialistische Politikanalyse und unsere Forschungsprojekte intensiv diskutiert haben. Der fachliche Austausch, den ich hier erfahren durfte, war überaus hilfreich.

Auch Andrea Eberlein, Manuel Glittenberg, Dorothee Linnemann, Katja Strobel, Nicole Viusa und Melanie Wurst danke ich von Herzen. Sie alle standen mir auf unterschiedlichste Art und Weise zur Seite – im fachlichen Austausch, im Umgang mit Zweifeln und in freundschaftlicher Verbundenheit. Für bedingungslosen Rückhalt und für alle Unterstützung weit über dieses Projekt hinaus danke ich meinen Eltern, Eva und Bernd Kopp, sowie meinen Brüdern, Daniel und Manuel Kopp. Sie und die gemeinsamen Erfahrungen haben maßgeblich zu meiner politischen und wissenschaftlichen Beschäftigung mit Fragen der Migration und globaler Ungleichheit beigetragen. Auch Aso Salam und Digna María Adames Nuñez sei an dieser Stelle und ganz in diesem Sinne gedankt. Schließlich danke ich Paul Erxleben für seinen klugen Rat, viele Stunden inhaltlicher Diskussionen und stetige Ermutigung.

Meinen Interviewpartner:innen danke ich dafür, dass sie ihr Wissen und ihre Einschätzungen mit mir geteilt haben und mir dadurch unverzichtbare Einblicke ermöglichten.

## 2. Fragestellung und theoretische Grundannahmen

---

Der seit 2015 neu mobilisierte Diskurs um die »Bekämpfung von Fluchtursachen« weist eine neue Intensität auf, die nicht nur für die vorliegende Arbeit der entscheidende Ausgangspunkt war. Die Hochkonjunktur der politischen Forderung zog mehrere wissenschaftliche Beiträge nach sich, die sich mit dem Fluchtursachen-Diskurs nach 2015 beschäftigen, und die ich im Folgenden knapp darstelle. Sie geben Aufschluss über die Forschungslücke, die meine Arbeit schließen möchte.

Wissenschaftliche Beiträge von Think Tanks mit entwicklungs- und außenpolitischem Schwerpunkt haben sich vor allem mit der Frage beschäftigt, inwiefern die politische Forderung nach Fluchtursachenbekämpfung realistischerweise überhaupt erhoben werden kann, welche Probleme sie hervorruft und ob die damit verknüpften Politiken empirischen Gegebenheiten standhalten. So problematisieren Steffen Angenendt und Anne Koch von der Stiftung Wissenschaft und Politik das »Mantra« der Fluchtursachenbekämpfung, da dieses »unrealistische Erwartungen an die Entwicklungszusammenarbeit« (Angenendt/Koch 2016, 41) wecke und nehmen eine Einschätzung vor, welche Beiträge diese im Hinblick auf Fluchtursachen leisten könne (ebd., 41ff.). Auch Susan Fratzke und Brian Salant unterziehen in einer Studie für das Migration Policy Institute die forcierte Verknüpfung zwischen Entwicklung und Migration im Fluchtursachen-Diskurs einer kritischen Betrachtung (Fratzke/Salant 2018). Mehrere Veröffentlichungen beschäftigen sich mit dem EU-Treuhandfonds für Afrika (EUTF) als wichtigstem Instrument, das auf EU-Ebene zur Bekämpfung von Fluchtursachen 2015 eingerichtet wurde (Bartels 2018; Carrera et al. 2018; Castillejo 2016b; Hauck/Knoll/Herrero Cangas 2015; Herrero Cangas/Knoll 2016; Kipp 2018). Leonhard den Hertog ordnet den EUTF in die politischen Antworten der EU auf die Krise 2015 ein, die weitgehend über die Schaffung neuer Finanzinstrumente erfolgten (Den Hertog 2016a; 2016b). Vielfach wird in den Darstellungen zu den EU-Vorstößen auf die These des »migration hump« verwiesen, die einen einfachen Kausalzusammenhang zwischen einem höheren Entwicklungs- und Einkommensniveau und einer Abnahme von Migrationsbewegungen zurückweist (Angenendt/Martin-Shields/Schraven 2017; Fratzke/Salant 2018; Schraven 2015). Die Wirksamkeit der neu geschaffenen Instrumente stellen die Autor:innen aus diesem Grund in Frage. Den Implikationen des Diskurses für

die Entwicklungspolitik geht auch Benjamin Schraven in seiner Darstellung der deutschen Debatte um Fluchtursachen nach (Schraven 2019).

Weitere wissenschaftliche Beiträge zielen darauf, die neue Konjunktur des Diskurses und der Politiken um Fluchtursachenbekämpfung im Kontext von Entwicklungs- und Migrationspolitik einzuordnen (Carling/Talleraas 2016). Die Fragestellung, inwiefern die »europäische Flüchtlingskrise die Entwicklungszusammenarbeit« verändert, wird auch in dem von Hartmut Sangmeister und Heike Wagner herausgegebenen Buch behandelt (Sangmeister/Wagner 2017), wobei die Folgen der Forderung nach Fluchtursachenbekämpfung für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) im Fokus stehen. Andreas Fisch untersucht, ob und inwiefern »Entwicklung zur Eindämmung der Fluchtgründe« beitragen kann anhand des Beispiels des »Marshallplan mit Afrika« (Fisch 2017). Frauke Banse problematisiert die Strategie, mittels Privatinvestitionen Fluchtursachenbekämpfung zu betreiben und ordnet die Vorstöße der Bundesregierung sowie auf EU-Ebene in einen allgemeineren Trend zur Finanzialisierung von Entwicklungszusammenarbeit ein (Banse 2019; 2021). Boniface Mabanza Bambu formuliert eine Kritik, die sich insbesondere an die Vorstöße der Bundesregierung richtet und aufzeigt, wie die verfolgten Ansätze wesentliche Zusammenhänge globaler Ungleichheit ausblenden (Mabanza Bambu 2016).

Während der Fokus dieser Beiträge eher aus der wirtschafts- und entwicklungswissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Thema Entwicklung und Entwicklungszusammenarbeit hervorgeht, wurden auch Beiträge in der kritischen Migrationswissenschaft veröffentlicht: Mit einem stärkeren Fokus auf die europäischen Politiken und den Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung hat sich Olaf Bernau kritisch mit den Vorstößen auseinandergesetzt und diese insbesondere im Kontext Westafrikas diskutiert (Bernau 2019; 2021). Auch Miriam Lang (2017) und Daniel Bendix (2018a) haben Kritiken zum Themenkomplex Fluchtursachenbekämpfung aus einer postkolonialen Perspektive formuliert. Sie verbinden ihre Beiträge mit dem Versuch, Diskussionen der antirassistischen Bewegungen mit denjenigen zu verknüpfen, die sich beispielsweise im Rahmen der Degrowth-Bewegung mit Fragen globaler Ungleichheit und Kapitalismuskritik befassen.

Loren Landau zeigt auf, wie sich die seit 2015 zunehmenden Bemühungen, die Ursachen von Fluchtmigration zu bekämpfen, als eine von drei Strategien eines »Containment Development« verstehen lassen: Ein Verständnis von Entwicklung, das in postkolonialer Manier auf die Sesshaftigkeit und Exklusion von Afrikaner:innen abziele (Landau 2019). Ähnlich zeigt auch die Migrationsforscherin Laura Stielike in ihrem Artikel »Dispositive der (Im)mobilisierung« (Stielike 2021), wie zwei Grundannahmen die aktuelle Debatte um Fluchtursachenbekämpfung prägen: »die Vorstellung von einer sesshaften Lebensweise als Norm« und die »Möglichkeit, Migration durch Entwicklung zu reduzieren« (ebd.). Angesichts des Hypes um Fluchtursachenbekämpfung argumentiert sie, dass sich eine Schwächung des

Mobilisierungsdispositiv »Migration&Entwicklung« und ein Erstarren des Immobilisierungsdispositiv in Diskursen, Subjektivierungsweisen und institutionellen Praktiken abzeichnet (ebd.).

An einige Punkte knüpft meine Forschung hier an. Mit der Methodologie der historisch-materialistischen Politikanalyse (HMPA) nimmt meine Analyse jedoch eine spezifische Perspektive ein: Ausgehend von gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen untersuche ich den Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung als konflikthaft und als Gegenstand politischer Kämpfe. Die hegemonietheoretische Herangehensweise ermöglicht es mir, zentrale Tendenzen und Elemente des Fluchtursachen-Diskurses zu identifizieren und letzteren als umkämpftes Terrain in den Blick zu nehmen. Auf diesem ringen unterschiedliche Akteur:innen darum, ihr Verständnis von Fluchtursachen und deren Bekämpfung durchzusetzen. Ich gehe davon aus, dass erst eine solche Perspektive Migrationspolitiken im Kontext gesellschaftlicher Herrschaftsverhältnisse verstehbar macht. Meine Analyse der »Kämpfe um Fluchtursachenbekämpfung« füllt damit eine Leerstelle in der bisherigen Forschungsliteratur zum Diskurs und den Politiken um Fluchtursachen und deren Bekämpfung. Die Arbeit schließt an hegemonietheoretische Forschungen an, die Kämpfe um europäische Migrationspolitiken analysiert haben und leistet hier einen theoretisch fundierten und methodologischen Beitrag. Die damit verknüpften Vorannahmen werden in Kapitel 2.2 ausgeführt.

## 2.1 Fragestellung

Die Krise des Grenzregimes 2014/2015 löste eine Transformation der europäischen Migrationspolitik aus, deren Aspekte und Dimensionen unsere Forschungsgruppe »Transformation der Europäischen Migrationspolitik in der Krise – Beyond Summer 15« in einem gemeinsamen Projekt untersucht hat (Buckel et al. 2021). Innerhalb dieses größeren Rahmens analysiere ich den Fluchtursachen-Diskurs als wirkmächtiges Element der Reorganisation des europäischen Grenzregimes im Kontext und Nachgang der Ereignisse des Sommers der Migration. Dabei liegt der Fokus darauf, wie unterschiedliche gesellschaftliche Kräfte versuchen, ihr Verständnis von Fluchtursachen und deren Bewältigung und damit bestimmte Politiken zur Regulierung und Kontrolle von Fluchtmigration durchzusetzen. Es geht mir darum, sowohl die Stabilität gesellschaftlicher Verhältnisse und deren Beharrungsvermögen trotz tiefgreifender Erschütterungen bis in die Schichten des Alltagsbewusstseins nachzuvollziehen als auch die stete Umkämpftheit eben jener Verhältnisse aufzuzeigen.

Eine hegemonietheoretische Herangehensweise ermöglicht es mir, beide Momente zu erfassen: Einerseits die stabilisierenden Effekte, die das hegemoniale Verständnis von Fluchtursachen((-bekämpfung) hervorbringt, das sich nach 2015 herausbildete. Und andererseits die Kämpfe auf dem diskursiven Terrain des

Fluchtursachen-Diskurses, auf dem grundlegende gesellschaftliche Verhältnisse verhandelt werden. Meine Forschungsfrage lautet entsprechend:

*Wie lässt sich die Intensivierung des Diskurses um Fluchtursachenbekämpfung im Zuge der Krise des Grenzregimes 2015 aus hegemonietheoretischer Perspektive erklären?* Daraus ergibt sich eine Analyse der hegemonieorientierten Kämpfe um Fluchtursachen(-bekämpfung). Folgende untergeordnete Fragestellungen leiten die vorliegende Arbeit:

- Welcher historische und strukturelle Kontext und welche gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse führten dazu, dass der Diskurs um die Bekämpfung von Fluchtursachen 2015 auf der deutschen und europäischen *scale* neu mobilisiert wurde?
- Welche Akteur:innen und welche Strategien lassen sich identifizieren? Welche Kämpfe um das Verständnis von Fluchtursachenbekämpfung lassen sich darin erkennen?
- Welches hegemoniale Verständnis von Fluchtursachen(-bekämpfung) bildet sich im Kontext und Nachgang des Sommers der Migration heraus? Wie fügt sich dieses in das europäische Grenzregime und den hegemonialen Regierungsmodus von Migration als Migrationsmanagement ein?
- Welche Rolle spielt die Verankerung hegemonieorientierter Strategien in den Alltagspraxen und im Alltagsverstand für das hegemoniale Verständnis und damit für die Frage nach Stabilität und Brüchen im Fluchtursachen-Diskurs? Welche Erkenntnisse bieten diesbezüglich die Konzepte der imperialen Lebensweise und des Externalisierungshabitus im Kontext von Fluchtursachen(-bekämpfung)?

Die Forschungsfragen verweisen auf zentrale theoretische Grundannahmen, die ich im Folgenden einführen möchte. Meine theoretische Herangehensweise baut in erster Linie auf der hegemonietheoretischen Forschung auf, wie sie im Kontext der Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa (2014) zusammengeführt wurde. Ihre staats- und hegemonietheoretischen Grundbegriffe werden daher erläutert (2.2). Außerdem beziehe ich mich auf wichtige Begriffe und Einsichten der kritischen Grenzregimeforschung (2.3). Beide Perspektiven gehen davon aus, dass Grenzen umkämpft sind, ebenso wie die Regulierung und Kontrolle von Migrationsbewegungen. Ich übernehme die Methodologie der Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa – die historisch-materialistische Politikanalyse (HMPA) – in modifizierter Weise (siehe Kapitel 3.1) und verwende in der Arbeit den Begriff des »Grenzregimes« der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung.

## 2.2 Hegemonietheoretische Perspektive: Kämpfe um Migrationspolitik

Den Kämpfen um Hegemonie und konkreter den Kämpfen um Migrationspolitik gilt das Hauptaugenmerk der vorliegenden Analyse. Mit diesem Fokus kann ich an die Vorarbeiten der Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« anschließen. Sie zeigt in ihrem Buch »Kämpfe um Migrationspolitik« von 2014 auf, wie sich anhand der Europäisierung von Migrationskontrollpolitiken die Herausbildung eines europäischen Staatsprojektes bzw. eines europäischen Staatsapparate-Ensembles nachzeichnen lässt (Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa 2014). Um diese staats- und hegemonietheoretische Frage für die empirische Forschung fruchtbar zu machen, entwickelte die Forschungsgruppe in Anschluss an Ulrich Brand (Brand 2013) die historisch-materialistische Politikanalyse (HMPA), die in Kapitel 3.1 ausführlicher vorgestellt wird.

Ich beziehe mich zudem auf deren Analyse der Herausbildung eines europäischen Staatsapparate-Ensembles. Denn »unter der Hegemonie des neoliberalen Hegemonieprojektes [kam es] zu einem strategischen Bruch mit dem nationalen Staatsprojekt des Fordismus« (Buckel et al. 2014, 83). Die Krise des Fordismus seit den 1970er Jahren erforderte eine neue »Institutionalisierung der politischen Form« (ebd., 34f.), die weiterhin die Reproduktion der kapitalistischen Gesellschaft durch den Staat sicherstellen sollte. Die Transnationalisierung stellte schließlich die skalare – also auf eine neue räumliche Bezugsebene ausgerichtete – Strategie neoliberaler Kräfte als Antwort auf diese Krise dar. In der Folge richteten sich »Produktions- sowie Akkumulationsstrategien der großen Konzerne [...] zunehmend transnational aus« (ebd., 36) und auf europäischer Ebene stellte der europäische Integrationsprozess »eine regionale Antwort auf diese Internationalisierungsprozesse« (ebd., 37) dar. Die Herausbildung eines »multiskalaren europäischen Staatsapparate-Ensembles« (ebd., 83) ist schließlich als Effekt dieser Strategie zu verstehen, die in erster Linie durch neoliberale Kräfte vorangetrieben wurde.<sup>1</sup> Einen europäischen Staat gibt es aufgrund der fehlenden Kohärenz bisher nicht, weshalb von einem »europäischen Staatsapparate-Ensemble« auszugehen ist, das »nationale, europäische und transnationale Apparate« umfasst, »welche gemeinsam die Reproduktion des europäischen Kapitalismus zu gewährleisten versuchen« (Buckel et al., 38; siehe auch Wissel 2015, 47). Besondere Bedeutung kommt, wie die Autor:innen zeigen, der Politik der Migrationskontrolle zu, deren zunehmende Europäisierung seit den 1990er Jahren veranschaulicht, wie sich Momente von

---

1 Damit schließt die Gruppe an Forschungen an, die den europäischen Integrationsprozess ebenfalls aus einer materialistischen Perspektive analysiert haben (siehe u.a. Ziltener 1999). So stellte Patrick Ziltener fest: »Die EU ist als Teil einer mehrere Ebenen und viele Instanzen umfassenden europäischen Staatlichkeit zu begreifen« (Ziltener 2000, 81).

Staatlichkeit auf europäischer Ebene entwickeln, ohne dass die EU zu einem genuineen Staatsgebilde wurde. Auf die Europäisierung der Migrationspolitik in den letzten drei Jahrzehnten gehe ich in Kapitel 4.2 ein. Die Entstehung des europäischen Staatsapparate-Ensembles und einer europäischen Migrationspolitik ist dabei das Ergebnis konkreter Konflikte, in denen unterschiedliche gesellschaftliche Kräfte miteinander ringen. Die Forschungsgruppe nahm also migrationspolitische Konflikte zum Ausgangspunkt, um der Frage nachzugehen, »ob und wie die EU-Staaten die verschiedenen Bereiche ihrer nationalen Migrationspolitik europäisieren sollten« (Buckel et al. 2014, 61). Auch in meiner Forschung bildet das europäische Staatsapparate-Ensemble das entscheidende Terrain für die Auseinandersetzungen um Hegemonie, die sich im Fluchtursachen-Diskurs nachzeichnen lassen.

## 2.2.1 Gesellschaftliche Antagonismen und der Staat

Die Grundannahmen der HMPA basieren auf der marxistischen Gesellschaftstheorie und materialistischen Staatstheorie. Ausgangspunkt ist die Annahme, dass die kapitalistische Akkumulationsweise charakterisiert ist durch einige strukturelle Prinzipien: Privateigentum an Produktionsmitteln, Lohnarbeit, Wettbewerb zwischen individuellen Eigentümern von Produktionsmitteln und einem Imperativ zur Akkumulation (Brand et al. 2021, 5). Diese Strukturprinzipien, die als verfestigte Praxen gelten (Buckel et al. 2014, 34), führen dazu, dass kapitalistische Gesellschaften sowie ihr spezifisches Naturverhältnis inhärent widersprüchlich und krisenhaft sind. Denn der Akkumulationsimperativ führt dazu, dass mit der Ausbeutung der Natur sowie von entlohnter und nichtentlohnter Arbeit die Existenzbedingungen dieser Gesellschaftsformationen unterlaufen und tendenziell zerstört werden (Brand et al. 2021, 5). Weil diese Widersprüche destabilisierende Effekte haben, sind kapitalistische Gesellschaften stets krisenhaft. Buckel et al. (2014) argumentieren mit Verweis auf die Regulationstheorie,<sup>2</sup> dass eine Regulation durch spezifische institutionelle Formen notwendig ist, um diese Widersprüche und Krisentendenzen zu prozessieren. Die inneren Widersprüche des Kapitalismus erfordern daher »eine auf den materiellen Bestand, die Ordnung und den Erhalt der Gesellschaft insgesamt gerichtete und außerhalb des Verwertungsprozesses stehende Tätig-

---

2 Die Regulationstheorie wurde in den 1970er und 1980er Jahren in Frankreich entwickelt. Sie geht von unterschiedlichen Ausprägungen des Kapitalismus aus und entwickelte zur Analyse der historischen Ausprägungen desselben den Begriff des Akkumulationsregimes sowie das Konzept der Regulationsweise, welche sich auf die gesellschaftliche Einbettung ökonomischer Prozesse beziehen (Wissel 2015, 24f.) Zur Regulationstheorie siehe Hirsch (2005, 83ff.) und Aglietta (2000).

keit« (Hirsch 2005, 28). Erst eine solche regulative Tätigkeit ermöglicht es, die antagonistischen sozialen Verhältnisse zu stabilisieren.

Genau hier wird die besondere Bedeutung deutlich, die dem Staat zukommt: als zentrale Instanz, mit der kapitalistische Widersprüche und Krisentendenzen bearbeitet und reguliert werden. Denn im Anschluss an die maßgeblich in den 1970er Jahren entwickelte materialistische Staatstheorie von Nicos Poulantzas, wird der Staat nicht als neutral oder als Instrument der herrschenden Klasse verstanden. Stattdessen spricht Poulantzas ihm eine »relative Autonomie« (Poulantzas 2002, 158) zu, die es dem Staat erlaubt, spezifische Kompromisse zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Kräften zu etablieren (Brand et al. 2021, 6). Somit fungiert er als »Instanz, die die ideologische und gewaltförmige Reproduktion der Produktionsverhältnisse gewährleistet« (Adolphs 2015, 202). Der Staat wird – so formuliert auch Lessenich – zur »Ermöglichungsagentur kapitalistischer Bewegung« (Lessenich 2009, 134), die »in historisch wechselnder Gestalt« auftritt (ebd.). Dieses Verständnis ermöglicht den Staat als strategisches Terrain anzusehen, auf dem antagonistische Interessen und gesellschaftliche Kräfte organisiert und in spezifische Politiken übersetzt werden, die dazu beitragen, die gesellschaftlichen Widersprüche und Krisentendenzen zu regulieren (Brand et al. 2021, 6). Es handelt sich um ein asymmetrisches Terrain, auf dem soziale Kräfte miteinander ringen: Poulantzas bezeichnet den Staat daher als »materielle Verdichtung eines Kräfteverhältnisses« (Poulantzas 2002, 159).<sup>3</sup> Der Staat erscheint als strategisches Feld, auf dem die Auseinandersetzungen »die Form von internen Widersprüchen zwischen den verschiedenen staatlichen Zweigen und Apparaten« annehmen, »sowie die Form von Widersprüchen innerhalb dieser Zweige und Apparate« (ebd., 164). Dieses an Poulantzas orientierte Staatsverständnis bietet eine Erklärung dafür, warum verschiedene Staatsapparate – wie das Bundesinnenministerium, die europäische Grenzagentur Frontex, die Europäische Kommission oder das Entwicklungsministerium – miteinander in Konflikt geraten und wie ihre Politiken sich widersprechen können (Buckel et al. 2014, 30). Europäische Staatlichkeit wiederum, so Buckel im Anschluss an die Erläuterungen zum europäischen Staatsapparate-Ensemble, könne daher nicht als Dualismus »Nationalstaaten versus europäische ›Ebene« verstanden werden. Vielmehr müsse diese »als ein multiskalares Ganzes begriffen werden, bestehend aus sich durchkreuzenden, dezentralen und antagonistischen Beziehungen zwischen den verschiedenen Sektoren des Staatsapparate-Ensem-

---

3 Nicht die Struktur des Staates steht damit im Fokus. Vielmehr gilt es, von den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen auszugehen, die sich stets prekär in der Form des Staates konstituieren: Der Staat, so Poulantzas Schlussfolgerung, ist »die materielle und spezifische Verdichtung eines Kräfteverhältnisses zwischen Klassen und Klassenfraktionen, das sich im Staat immer in spezifischer Form ausdrückt« (Poulantzas 2002, 159).

bles, in denen sich je unterschiedliche Kräfteverhältnisse ausdrücken« (Buckel 2018, 440).

Doch es ist nicht allen gesellschaftlichen Akteur:innen gleichermaßen möglich, ihren Anliegen im Staat Geltung zu verschaffen: »Die staatlichen Apparate sind [...] nicht für alle Kräfte gleichermaßen zugänglich« (Brand 2007, 166). Denn gesellschaftliche Kräfteverhältnisse haben sich historisch in die materielle Struktur des Staates eingeschrieben, in seine Apparate, Gesetze, Regularien. Daraus ergibt sich eine spezifische »strukturelle Selektivität« (Poulantzas 2002, 165f.) der staatlichen Apparate, die einem Filtermechanismus gleichkommt. Sie beeinflussen, inwiefern die Strategien, Interessen, Diskurse und Praktiken unterschiedlicher politischer Akteur:innen Zugang zum Staat und der Gestaltung von Politiken haben (Brand et al. 2021, 6).

Wesentlich ist somit die Annahme, dass der Staat und seine Apparate »aus den gesellschaftlichen Kräften heraus zu erklären« (Buckel et al. 2014, 15) sind. Von den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen ausgehend lässt sich damit fragen, wie es gelingt, dass sich Strategien bestimmter Akteur:innen in den Staat und staatliche Politiken einschreiben. An dieser Stelle erlangt das Konzept der Hegemonie Bedeutung. Denn Hegemonie im Gramscianischen Sinne beschreibt, wie es dominanten sozialen Kräften gelingt, ihre partikularen Interessen mittels Kompromissen zu universalisieren und in den Staat und seine Apparate einzuschreiben. Aufgrund der Zentralität des Konzepts für die hegemonietheoretische Analyse in Kapitel 5, soll es an dieser Stelle näher ausgeführt werden.

## 2.2.2 Hegemonie

Es war der italienische Theoretiker, Publizist und politische Aktivist der Arbeiter:innenbewegung Antonio Gramsci, der zum ersten Mal »so etwas wie eine systematische Theorie des Begriffs« (Anderson 2018, 34) Hegemonie vorlegte.<sup>4</sup> Ein Konzept, das von seinen historischen Ursprüngen im antiken Griechenland über seine strategische Verwendung in den Turbulenzen der russischen Revolutionen bis hin zu den an Gramsci anschließenden Weiterentwicklungen versucht, politische Herrschaft als schillerndes Phänomen zu fassen, das zwischen Zwang und

---

4 Gramscis Ausführungen sind so systematisch, wie es die physisch sowie psychisch äußerst schädigenden Bedingungen der Haft während des Faschismus erlaubten: In Form von 32 Gefängnisheften mussten seine theoretischen Ausführungen an vielen Stellen fragmentarisch bleiben, eine systematische und kohärente Ausarbeitung war ihm aufgrund der Entbehrenungen, der drohenden Zensur sowie der fehlenden Zeit nicht möglich – kurz nach seiner Haftentlassung starb Antonio Gramsci im April 1937 in einer Klinik in Rom. Dass gerade sein Konzept der Hegemonie dennoch ein hohes Maß an Konsistenz und Systematik erreichen konnte, ist umso bemerkenswerter.

Zustimmung oszilliert. Im Folgenden werden die Grundgedanken des Hegemoniekonzeptes von Gramsci skizziert. Das Hegemonieverständnis Gramscis soll dabei durch einige Ausführungen Pierre Bourdieus zur symbolischen Macht des Staates (Bourdieu 2017) bereichert werden.<sup>5</sup> Die Ansätze weisen eine große Nähe auf und können fruchtbar verknüpft werden, wie verschiedene Forscher:innen eingehender ausgearbeitet haben (siehe u.a. Buckel 2021, Vestena 2021).

Als Herrschaftsverhältnis soll Hegemonie zum einen in ihrer Stabilität erfasst werden, die sie durch ihre Wirkungsweise bis tief in den Alltagsverstand hinein erlangt. Zum anderen ist Hegemonie stets umkämpft und eröffnet so eine Perspektive auf Kontingenz und die Veränderbarkeit gesellschaftlicher Verhältnisse.

### Hegemonie als Herrschaftsform

Der von Antonio Gramsci geprägte Hegemoniebegriff sollte nicht zuletzt Antwort auf die Frage nach der Stabilität der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft geben, die trotz ihrer Widersprüche durch ein erstaunliches Beharrungsvermögen charakterisiert ist. Es sei nicht in erster Linie Zwang und der Vollzug von Gewalt, sondern vielmehr die Zustimmung der Beherrschten, die politische Führung in bürgerlichen Gesellschaften resistent gegen radikale Umwälzungen und Transformation mache, so Gramsci. Damit dies gelingen und von Hegemonie die Rede sein kann, dürfen die dominanten gesellschaftlichen Kräfte nicht nur ihre eigenen »korporativen« Interessen verfolgen, sondern müssen bis zu einem gewissen Grad die Interessen anderer Gruppen und subalternen Kräfte<sup>6</sup> berücksichtigen. Erst damit kann die Universalisierung ihrer partikularen Lage soweit gelingen, dass selbst die Beherrschten

- 
- 5 Obwohl sich durchaus eine theoretische Nähe in den Ansätzen der beiden Theoretiker finden lässt, nimmt Bourdieu kaum expliziten Bezug auf die Arbeiten Gramscis. In einem Interview, das der Soziologe Franz Schultheis zum 90. Geburtstag des 2002 verstorbenen Pierre Bourdieu gab, kommentiert er das Verhältnis zwischen Bourdieu und ihm inhaltlich nahe stehenden Theoretikern wie Gramsci folgendermaßen: »Was die seltenen Erwähnungen von noch so wahlverwandten Intellektuellen wie Gramsci in Bourdieus Werken betrifft, so erklärt sich dies wohl aus dem dezidiert empiriebasierten, aus eigenen Forschungen heraus entwickelten sozial- und kulturtheoretischen Perspektiven. Bourdieu vermied weitgehend das für den Homo academicus so typische Ritual beflissener Demonstration von wissenschaftlicher Gelehrtheit und Legitimität in Form auswuchernder Fußnoten voller Literaturverweise« (Jungle World v. 30.7.2020).
- 6 Der Begriff der Subalternität ermöglicht, unterschiedliche Herrschaftsverhältnisse in gleichem Maße zu berücksichtigen (Wissel 2015, 30). Denn er fungiert bei Gramsci zum einen als »Sammelbegriff für die verschiedenen unterworfenen Gruppen«, zum anderen bringt er deren Heterogenität zum Ausdruck: »es geht nicht nur um Klassenverhältnisse, sondern auch um ihre Verbindung mit anderen gesellschaftlichen Spaltungen: zwischen den Geschlechtern, zwischen Stadt und Land, zwischen den Nationen oder im Zusammenhang mit Kolonialismus« (Becker et al. 2013, 211).

»in ihre eigene Beherrschung einwilligen, sie passiv erdulden oder sogar affirmieren« (Buckel 2013, 18). Denn erst wenn die Subalternen dazu bewegt werden können, die verallgemeinerten Interessen der herrschenden Klasse als eigenen Vorteil zu betrachten, führt dies zu einer hegemonialen Position. Dies geschehe »in einer Vielzahl von kapillaren Machtprozessen von unten her« (Demirović 2017, 59). Benjamin Opratko fasst zusammen: »Hegemonie« bezeichnet demnach also eine Situation, in der eine Gruppe oder Klasse ihre Herrschaft gesamtgesellschaftlich organisiert und in den politischen, ideologischen und kulturellen Überbauten den Konsens zu den ihre Machtposition sichernden Verhältnissen organisiert« (Opratko 2018, 44). Dies geschieht über die Entwicklung einer »Weltauffassung« (Gramsci 1994, H.10, §16, 1268f.), die sich gesellschaftlich verallgemeinert und bis weit in den Alltagsverstand hineinwirkt – als »Lebensnorm«, die »lebenspraktisch verwirklicht[e]« (ebd.) ist. Hier hebt Gramsci die Rolle von Intellektuellen hervor, die er jedoch nicht nur im herkömmlichen Sinn versteht. Grundsätzlich sei jeder Mensch ein Intellektueller, da jede:r im Alltag an der Verfestigung der hegemonialen »Weltauffassung« mitwirke. Zwar seien auch die »großen Intellektuellen« (Demirović 2007, 35) unabdingbar, indem sie in besonderem Maße an der Ausarbeitung und Kohärenz der jeweiligen Weltanschauung mitwirkten. Doch für die Herstellung der Hegemonie seien die »kleinen Intellektuellen« (ebd.), wie Lehrer:innen und Moderator:innen in Rundfunk und Fernsehen oder Parteifunktionär:innen die relevanten Akteur:innen, die für die Verbreitung einer Weltauffassung sorgten (Buckel/Fischer-Lescano 2007, 92). Gramsci verweist in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung der Ideologie, die er als Superstruktur begreift. Gegen den orthodoxen Marxismus spricht er ihr eine eigene Materialität zu, die sich in konkreten Praxen und Institutionen ausdrückt (ebd., 87f.).

Bourdieu argumentiert ähnlich wie Gramsci ohne sich dabei explizit auf ihn zu beziehen, wenn er darauf hinweist, dass der symbolischen Dimension von politischer Herrschaft eine große Bedeutung für die grundlegenden Kräfteverhältnisse der sozialen Ordnung und deren Stabilität zukommt: »Wären diese Kräfteverhältnisse nur physische, militärische oder selbst ökonomische Kräfteverhältnisse, so wären sie wahrscheinlich unendlich brüchiger und leichter umzustürzen« (Bourdieu 2017, 289f.). Denn es ginge bei den Kämpfen um den Staat nicht lediglich um das von Max Weber beschriebene Monopol der legitimen Gewalt: »ich korrigiere und sage: Er ist das Monopol der legitimen physischen und symbolischen Gewalt. Die Kämpfe um den Staat sind Kämpfe um das Monopol auf dieses Monopol« (ebd., 601). Der Staat sei daher diejenige Institution, so Bourdieu, »welche die außerordentliche Macht hat, eine geordnete soziale Welt hervorzubringen, ohne notwendigerweise Befehle zu geben, ohne ständigen Zwang auszuüben« (ebd., 295). Auch Bourdieu betont die Notwendigkeit, sich der Frage der Zustimmung der Beherrschten zu ihrer Beherrschung zuzuwenden.

Gramsci hatte mit seiner Formel, der Staat bestehe aus »politischer Gesellschaft + Zivilgesellschaft, das heißt Hegemonie gepanzert mit Zwang« (Gramsci 1992, H.6, §88, 783), die Frage des Zusammenwirkens von Zustimmung und Zwang adressiert. Denn beides ist für die Herrschaftsausübung notwendig. Damit fasst er den Staat als integralen Staat (vgl. Demirović 2007), der sich nicht auf die (repressiven) Staatsapparate im engeren Sinn begrenzen lasse. Zwar machen gerade auch Migrationspolitiken mit den teils militarisierten Grenzapparaturen deutlich, dass die Androhung oder Ausübung von Gewalt durch die repressiven Staatsapparate des Militärs und der Polizei jederzeit erfolgen kann. Doch auch die Anwendung von Gewalt ist besonders in Demokratien auf Zustimmung angewiesen (Buckel 2013, 18f.) und kann nicht ohne ein bestimmtes Maß an Akzeptanz erfolgen. Während Zwang und physische Gewalt sich sehr sichtbar artikulieren können, ist die Hegemonie oder symbolische Macht sehr viel subtiler und schwerer als Herrschaftsform plausibel und wahrnehmbar zu machen. Bourdieu spricht von der *symbolischen* »Macht, die so unmerklich wirkt, daß man überhaupt ihre Existenz vergißt, da sie nur in dem Maße wirkt, wie man ihre Existenz nicht bemerkt. Sie ist der eigentliche Typ der unsichtbaren Macht.« (Bourdieu 2017, 290)

Doch Hegemonie umfasst neben ihrer symbolischen, kulturellen auch eine materiell-ökonomische Dimension. Die Einbindung der Beherrschten erfolgt nicht nur auf der Ebene der Einstellungen, Normen, Werte und Weltanschauungen, sondern zugleich über materielle Zugeständnisse. So betont Haug: »Hegemonie in vollem Umfang verdankt sich also nicht bloßer Überredung, und auch ›kulturelle Hegemonie‹ ist nicht bloß kulturell, sondern muss irgendeine faktisch-gegebene oder zumindest objektiv-mögliche Grundlage in der Produktionssphäre haben« (Haug 2004, 15). Gramsci selbst schreibt:

»Die Tatsache der Hegemonie setzt zweifellos voraus, daß den Interessen und Tendenzen der Gruppierungen, über welche die Hegemonie ausgeübt werden soll, Rechnung getragen wird, daß sich ein gewisses Gleichgewicht des Kompromisses herausbildet [...], denn wenn die Hegemonie politisch-ethisch ist, dann kann sie nicht umhin, auch ökonomisch zu sein, kann nicht umhin, ihre materielle Grundlage in der entscheidenden Funktion zu haben, welche die führende Gruppe im entscheidenden Kernbereich der ökonomischen Aktivität ausübt« (Gramsci 1996, H.13, §18, 1567).

Hegemonie sei nicht lediglich eine »besonders erfolgreiche Art von Ideologie«, erläutert Terry Eagleton. Vielmehr werde Hegemonie »auch durch kulturelle, politische und ökonomische Formen getragen – in nicht-diskursiven Praxen ebenso wie in rhetorischen Äußerungen« (Eagleton 2000, 134). Auch Bourdieu verknüpft die Ebene materieller und kultureller bzw. symbolischer Herrschaft und betont deren unlösbaren Zusammenhang: »Meine gesamte Arbeit verfolgt die Absicht, eine mate-

rialistische Theorie des Symbolischen zu entwickeln, das man traditionell dem Materiellen entgegensetzt« (Bourdieu 2017, 296).

Um hegemonial zu werden, müssen gesellschaftliche Kräfte also auch materielle Zugeständnisse an die Subalternen machen. Die Grenzen der Kompromisse, auf denen Hegemonie aufruhrt, verlaufen nach Opratko dort, »wo die soziale Grundlage der Macht einer Klasse herausgefordert wird, also letztlich in deren gesellschaftlicher Positioniertheit in den Produktionsverhältnissen« (Opratko 2018, 45). Da sich Gramscis Ausführungen zum Begriff der Hegemonie weitgehend auf Klassenverhältnisse als zentrale gesellschaftliche Antagonismen beschränken, wird eine Erweiterung seiner Hegemonietheorie notwendig (Wissel 2015, 31). Denn es sind vielzählige Herrschaftsverhältnisse – wie Geschlechterverhältnisse und rassistische Unterdrückungsverhältnisse –, die sich in hegemoniale Konstellationen einschreiben (siehe u.a. Buckel 2015; Hall 1989; Laclau/Mouffe 2020; Ludwig 2012; Sauer 2012; Wöhl 2007). Gerade eine Analyse des Fluchtursachen-Diskurses als Moment des europäischen Grenzregimes muss unvollständig bleiben, wenn sie etwa die rassistische Dimension der Herrschaft unberücksichtigt ließe, in der sich koloniale Traditionen fortsetzen.

Wie in den Ausführungen zur Erlangung und Aufrechterhaltung von Hegemonie und der Rolle von (»kleinen«) Intellektuellen bereits deutlich wurde, spricht Gramsci der Sphäre der Zivilgesellschaft eine privilegierte Stellung zu. Zivilgesellschaft begreift Gramsci äußerst breit, sie umfasst zivile, also nicht-staatliche Institutionen wie Vereine, aber auch die Öffentlichkeit im weitesten Sinn. Um Hegemonie wird vor allem hier gerungen, denn die »öffentliche Meinung« steht in einem engen Zusammenhang mit der politischen Hegemonie: »Was »öffentliche Meinung« genannt wird, ist aufs Engste mit der politischen Hegemonie verknüpft, es ist nämlich der Berührungspunkt zwischen »Zivilgesellschaft« und »politischer Gesellschaft«, zwischen dem Konsens und der Gewalt.« (Gramsci 1992, H.7 §83, 916f.) Dies führt Gramsci zu seinem Verständnis des erweiterten Staats, den er als »integralen Staat« bezeichnet (Demirović 2007). Für Gramsci umfasst dieser integrale Staat nicht lediglich die staatlichen Institutionen und Apparate im engeren Sinne – die Bürokratie, Gerichte, den militärischen und polizeilichen Zwangsapparat –, sondern erstreckt sich bis weit in die privaten Organismen der Zivilgesellschaft (Gramsci 1996, H. 12, §1, 1502): in Vereine, Kirchen, Massenmedien, Schulen, Kultureinrichtungen. Genau hier, in der Sphäre der Zivilgesellschaft, finden die Auseinandersetzungen um Hegemonie maßgeblich statt (Demirović 2007, 24f.). Doch Perry Anderson weist zu Recht darauf hin, es sei »unmöglich, die ideologischen Funktionen bürgerlicher Klassenmacht zwischen *società civile* und Staat so zu teilen« (Anderson 1979, 23). Denn, so Opratko: Schließlich erfüllten auch Institutionen, die dem Staat im engeren Sinne zuzurechnen seien, Funktionen der Konsensproduktion – nicht zuletzt betreffe dies das Parlament (Opratko 2018, 42). Letzteres, so führt Anderson aus,

»spiegelt die fiktive Einheit der Nation auf die Massen zurück, als ob es ihre ursprüngliche Regierung wäre. Die ökonomischen Unterschiede in der ›Bürgerschaft‹ werden durch die juristische Gleichheit zwischen Ausgebeuteten und Ausbeutern verhüllt, und mit ihnen die völlige Trennung und Nicht-Partizipation der Massen an der Arbeit des Parlaments« (Anderson 1979, 22).

Zustimmung zur bestehenden Gesellschaftsordnung wird somit »auch in der politischen Gesellschaft, insbesondere im Parlament [...] organisiert« (Buckel 2019, 91). Für ein solches Verständnis habe Gramsci zumindest Hinweise gegeben (ebd.; Buckel/Fischer-Lescano 2007, 91; Opratko 2018, 43).<sup>7</sup>

Es bleibt festzuhalten, dass der Begriff des integralen Staates es ermöglicht, der Frage nachzugehen, wie sich gesellschaftliche Kräfteverhältnisse durch hegemoniebildende Prozesse in der Zivilgesellschaft und in der politischen Gesellschaft im Staat im engeren Sinne verdichten. Es gehört, so betont Demirović, zum Kern des gramscianischen Hegemonieverständnisses, »den Prozess der zivilgesellschaftlichen Verallgemeinerung und Ausarbeitung eines Konsenses« (Demirović 2017, 59) in den Fokus zu rücken. Daher eignet sich der Begriff der Hegemonie besonders für die Analyse der Kämpfe zwischen den unterschiedlichen gesellschaftlichen Kräften um ein politisches Verständnis von Fluchtursachen(-bekämpfung), die sowohl in der breiten Zivilgesellschaft als auch in den Staatsapparaten im engeren Sinne geführt werden.

## Alltagsverstand

Es ist insbesondere die Verankerung im Alltagsverstand und die in den Institutionen dauerhaft als Routine etablierte Praxis, die der Hegemonie ihre Stabilität verleiht. Unter Alltagsverstand versteht Gramsci eine bestimmte »Weltauffassung«, »ein Selbst- und Weltbild, das nicht nur das Bewusstsein, sondern alltägliche Praxen, routinisierte Handlungen und auch unbewusste Dispositionen umfasst« (Opratko 2018, 46). Denn erst wenn es gesellschaftlichen Kräften gelingt, ihre Weltauffassung im Alltagsverstand der Menschen zu verankern sowie in ihren alltäglichen Praxen, werden diese hegemonial. Die Weltauffassung muss dazu tief hineinwirken in ein »System von Glaubensinhalten, Aberglauben, Meinungen, Sicht- und Handlungsweisen, die sich in dem zeigen, was allgemein ›Folklore‹ genannt wird« (Gramsci 1994, H.11, §12, 1375). Der Alltagsverstand offenbart die »praktische Bedeutung von Ideologie für die Aufrechterhaltung von Herrschaft« (Becker et al. 2013, 111). Bürgerliche Herrschaft beruht, so Buckel, »auf der Ausarbeitung einer Weltauffassung, die sich im ganzen Gewebe der Gesellschaft verbreitet, bis in die molekularen

7 So heißt es bei Gramsci: »Natürlich sind alle drei Gewalten auch Organe der politischen Hegemonie, doch in unterschiedlichem Ausmaß: 1. Parlament; 2. Justiz; 3. Regierung.« (Gramsci 1992, H.6, § 81, 773)

Denk- und Handlungsweisen hinein, und so die Zustimmung der ›Subalternen‹ organisiert« (Buckel 2019, 92).

Doch der Alltagsverstand ist keineswegs nachvollziehbar geordnet und kohärent, so Opratko im Anschluss an Gramsci, sondern zeichne sich unter Bedingungen des Kapitalismus durch einen widersprüchlichen und inkohärenten Charakter aus (Opratko 2018, 46). Er ist deshalb »fragmentarisch, ›bizarr zusammengesetzt‹ und widersprüchlich«, da sich in ihm »die verschiedensten Bruchstücke, Glaubenssätze, Erfahrungen, Denk- und Handlungsweisen früherer Zeiten wie auch heutiger Überzeugungen« (Becker et al. 2013, 112) ablagern. Trotz seiner Inkohärenz verleiht er hegemonialen Verhältnissen eine große Stabilität, da der Alltagsverstand durch eine tiefe Verankerung im alltäglichen Leben, in den Routinen und Gewohnheiten der Menschen ausgezeichnet ist. Intellektuelle wirken in besonderer Weise daran mit, dem Alltagsverstand eine kohärente Form zu geben.<sup>8</sup> Eine Form von Scharnierfunktion kommt außerdem den Parteien<sup>9</sup> zu. Gramsci sieht die Partei als Kollektivakteur, mit dem der Alltagsverstand der Massen kritisch und kohärent umgestaltet werden könne (Scherrer 2007, 75f.). Dabei hatte Gramsci eine Partei vor Augen, in der einfache Arbeiter:innen mit den Intellektuellen der Arbeiterbewegung zusammenkommen und die subalternen Klassen organisieren, um eine »universelle gegenhegemoniale Weltauffassung zu entwickeln« (Buckel 2019, 94). Dafür gäbe es durchaus Anknüpfungspunkte im Alltagsverstand, denn dieser verfügt über einen »kritischen Kern« (Opratko 2018, 49), den Gramsci an verschiedenen Stellen »buon senso« nennt.<sup>10</sup> Diese kritischen Elemente können aus Erfahrungen von Ausbeu-

8 Bourdieu weist in etwas stärker avantgardistisch anmutender Weise dem »Propheten« eine ähnliche Rolle zu. Auch dieser muss am Alltagsverstand und dem praktischen Leben »der Leute« ansetzen: »An dieser Stelle erkennt man die Rolle des Propheten, die darin liegt, der Gruppe etwas zu offenbaren, in dem sich die Gruppe zutiefst wiedererkennt: Es ist das ›Du würdest mich nicht suchen, wenn du mich nicht gefunden hättest‹, das Paradox der Prophezeiung, die nur gelingen kann, weil sie sagt, was die Leute wußten, die aber dennoch gelingt, weil die Leute es nicht zu sagen wußten« (Bourdieu 2017, 116f.).

9 Dabei beziehe sich Gramsci nicht auf die zeitgenössischen Parteien, so Buckel (2019, 94). Vielmehr beschreibt Gramsci »ein komplexes Gesellschaftselement, in welchem ein Kollektivwille schon konkret zu werden beginnt, der anerkannt ist und sich in der Aktion teilweise behauptet hat. Dieser Organismus ist durch die geschichtliche Entwicklung bereits gegeben und ist die politische Partei [...]« (Gramsci 1996, H.13, §1, 1537). Sein Verständnis von Partei meint daher grundsätzlich einen kollektiven Zusammenhang, in dem am Alltagsverstand ansetzend eine politische Verständigung in Gang gesetzt wird, die schließlich zu einem Kollektivwillen werden kann.

10 »Buon senso« wird häufig mit »gesunder Menschenverstand« übersetzt. Der Begriff werde von Gramsci nicht einheitlich verwendet, so Opratko (Opratko 2018, 47). Teilweise beschreibe Gramsci den *buon senso* als Gegenteil des Alltagsverstands, als anzustrebender kohärenter und kritischer Alltagsverstand, der in Übereinstimmung mit den gelebten Erfahrungen der Menschen ist (ebd., 47f.). An anderen Stellen werde der *buon senso* jedoch als Teil des Alltags-

tung und Unterdrückung resultieren (ebd., 49) und damit den herrschaftsförmigen Charakter der hegemonialen Überzeugungen, die den Alltagsverstand durchdringen, offenbaren. An diesem kritischen Kern können emanzipatorische hegemoniale Strategien ansetzen (ebd., 49). In diesem Sinne untersuche ich in dieser Arbeit die gegenhegemonialen Strategien, die im Fluchtursachen-Diskurs die Momente von Herrschaft offenlegen und damit den Alltagsverstand kritisch wenden wollen.

Gramsci macht in seinen hegemonietheoretischen Ausführungen deutlich, dass der Kampf um Hegemonie stets auch als Kampf um den Alltagsverstand begriffen werden muss (Opratko 2018, 48). Damit geraten diejenigen Vorstellungen, Überzeugungen, Normen und Werte in den Fokus, die als selbstverständlich, naturgegeben und damit auch als unpolitisch und nicht verhandelbar angesehen werden. Die daraus folgenden Praxen gelten ebenso als alternativlos und lassen sich als habitualisierte Handlungen verstehen. Letztere wiederum bringen die soziale Struktur von Gesellschaften hervor:

»Die soziale Struktur einer Gesellschaft entsteht demnach durch Handlungen, deren ursprünglich offener und oft auch umstrittener Charakter in Vergessenheit geriet. Das, was in einer Gesellschaft als unpolitisch angesehen wird, ist das sedimentierte Soziale, im Sinne eines institutionalisierten Ensembles aus Regeln, Normen und Werten, die für selbstverständlich gehalten werden, dessen politische Wurzeln also in diesem räumlich-historischen Moment verschleiert sind.« (Wullweber 2012, 35)

Genau dieser geradezu als natürlich erscheinende Charakter der gesellschaftlichen Ordnung verweist auf die Wirkmächtigkeit hegemonialer Formationen. Ernesto Laclau spricht in diesem Zusammenhang von Sedimentierung, womit er den Prozess der Routinisierung und Verstetigung sozialer Praxen meint: Sedimentierung bedeutet, dass »das System der möglichen Alternativen dazu tendiert zu verschwinden und die Spuren der ursprünglichen Kontingenz zu verblassen« (Laclau 1990, 34 in: Opratko 2018, 146). Um bestimmte sedimentierte Vorstellungen und die tief verankerte Hegemonie von Elementen der Weltauffassung erneut als kontingent und damit politisch gestaltbar zu erkennen und zu adressieren, ist eine politische Kraftanstrengung notwendig. Erst wenn soziale Gegebenheiten als überhaupt verhandelbar erscheinen, können gesellschaftliche Kräfte im Ringen um Hegemonie versuchen, ihre Positionen und Deutungen durchzusetzen. Die Herausforderung, die eine Repolitisierung sedimentierter alltäglicher Praktiken darstellt, lässt sich am Beispiel des Fluchtursachen-Diskurses verdeutlichen.

---

verstands beschrieben, »wie er in all seiner Widersprüchlichkeit vorzufinden ist, nicht sein in der Zukunft zu entwickelndes Gegenüber« (ebd., 48).

## Kämpfe um Hegemonie

Zwar hatte Gramsci betont, dass die Institutionen und Akteur:innen der Zivilgesellschaft Anfang des 20. Jahrhunderts für eine Stabilität und Widerstandskraft gegenüber revolutionären Bestrebungen der westlichen bürgerlichen hegemonialen Ordnung gesorgt hatten. Dennoch bleibt diese hegemoniale Ordnung stets umkämpft, womit das Ideologische zu einem wichtigen »Kampfterrain« (Buckel/Fischer-Lescano 2007, 88) wird. Die Konflikte um Hegemonie währen so lange, wie die grundlegenden gesellschaftlichen Konflikte nicht gelöst werden, was unter kapitalistischen, patriarchalen und rassistischen Bedingungen nachhaltig unmöglich ist (Kannankulam/Georgi 2014, 62).

Mit dem gramscianischen Hegemoniebegriff rücken die Kämpfe um Hegemonie ins Zentrum und damit die Strategien gesellschaftlicher Akteur:innen sowie die Entstehung hegemonialer Konstellationen. Der Fokus auf bestimmte Akteure und Akteursgruppen bei Gramsci bietet die Möglichkeit sich dem ansonsten sehr abstrakten Begriff der Kräfteverhältnisse in der materialistischen Staatstheorie zu nähern. Ausgehend von konkreten Konflikten, lassen sich Rückschlüsse auf gesellschaftliche Kräfteverhältnisse zu einem bestimmten historischen Zeitpunkt ziehen. Auch Bourdieu stellt fest: »Um die symbolischen Systeme zu verstehen, muß man die Systeme von Akteuren verstehen, die um die symbolischen Systeme kämpfen.« (Bourdieu 2017, 310) Auf die konkrete Operationalisierung der Frage nach den gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse, den Akteurskonstellationen und hegemonieorientierten Praxen gehe ich in Kapitel 4 ein, in dem ich die Methodologie der historisch-materialistischen Politikanalyse ausführe. Wichtig ist an dieser Stelle eine Eingrenzung vorzunehmen, welche gesellschaftlichen Kämpfe mit einer hegemonietheoretischen Perspektive in den Blick geraten – und welche nur indirekt in der Analyse Berücksichtigung finden können. Denn: »Nicht alle Akteur\_innen handeln hegemonieorientiert und viele Praktiken und Handlungen gehen nur sehr indirekt in die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse ein. Herrschaft lässt sich nicht auf intentionale Strategien verkürzen.« (Buckel et al. 2014, 51)

Buckel et al. identifizieren vier verschiedene Verhaltensweisen, mit denen gesellschaftliche Akteur:innen auf hegemoniale Konstellationen reagieren können, die sie ablehnen: *Gegenhegemoniale Strategien* beschreiben Versuche, alternative Formen der Hegemonie zu erstreiten (ebd., 51). *Antihegemoniale Strategien* leiten sich von einer grundsätzlichen Ablehnung von Hegemonie als Herrschaftsform ab, die als »radikal herrschaftskritische, anarchistische Strategien« verstanden werden können (ebd.). Sie bestehen in dem Versuch »»außerhalb« der kapitalistischen Gesellschaftsformation alternative Räume, Lebensweisen und Praktiken der Produktion und Reproduktion zu etablieren« (ebd., 51f.). Allerdings müssen sie, wenn sie politisch relevant werden wollen, ebenfalls auf den Modus der Hegemonie zurückgreifen. Drittens lassen sich *Escape-Strategien* finden, die insbesondere in der Auseinandersetzung um Migrationspolitiken von Relevanz sind: so »existieren vielfältige, (alltägli-

che) Praktiken, die sich einer hegemonialen Ordnung, ihren Regeln und Zwängen zwar verweigern, sie umgehen, vermeiden, austricksen oder untergraben, ohne jedoch die Verallgemeinerung dieser Praktiken gezielt politisch anzustreben« (ebd., 52). Die im Zusammenhang mit Fluchtmigration relevanten Konzepte der »Autonomie« oder »Eigensinnigkeit« der Migration werden unten weiter ausgeführt. Hier ist wichtig, dass die Praktiken insofern relevant für hegemonieorientierte Kämpfe sind, als sie die »gesellschaftlichen Kräfte [...] zwingen, auf sie zu reagieren« (ebd., 52). Als letzte Verhaltensweise identifiziert die Forschungsgruppe *Resignation*. Sie äußert sich als Passivität und beschreibt diejenigen Teile der Bevölkerung, die »nicht mehr Teil des aktiven Konsenses der Hegemonie [sind], als Passivierte aber gleichwohl herrschaftsstabilisierend« (ebd.).

Im Fokus meines Forschungsinteresses stehen die Kämpfe um Migrationspolitiken, weshalb den hegemonieorientierten und gegen-hegemonialen Strategien eine hervorgehobene Bedeutung zukommt. Allerdings spielen auch die *Escape*-Strategien eine wichtige Rolle, da die im Sommer der Migration erfolgte Destabilisierung des europäischen Grenzregimes den Ausgangspunkt meiner Analyse darstellt. Die durch die eigensinnigen Praktiken der Migration ausgelöste Krise erhält daher ein besonderes Gewicht. Die Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« hat die Nähe ihrer Forschungsperspektive zu anderen Ansätzen kritischer Migrations- und Grenzregimeforschung hervorgehoben. Die von ihnen entwickelte historisch-materialistische Politikanalyse könne mit einem Fokus auf Migrationspolitik auch als Beitrag zur kritischen Grenzregimeforschung verstanden werden, so die Autor:innen (Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa 2014, 256). Dabei sei der Fokus auf die gesellschaftlichen Kämpfe entscheidend: »Aus materialistischer Perspektive gehen Politiken auf gesellschaftliche Kämpfe zurück und können durch eine Analyse der mit diesen Kämpfen verbundenen Dynamiken, institutionellen Verstetigungen und Kräfteverhältnissen erschlossen werden« (ebd.). Auch der Diskurs um Fluchtursachen(-bekämpfung) und seine materiellen Effekte können mit dieser Perspektive als umkämpfter Ausdruck gesellschaftlicher Widersprüche und Kräfteverhältnisse analysiert werden.

## 2.3 Grenzregime

In einem zweiten Schritt widme ich mich an dieser Stelle der Forschungsliteratur zum Grenzregime-Begriff, den ich in meiner Arbeit verwende. Die Forscher:innen-gruppe Transit Migration hatte in diesem Zusammenhang bereits Mitte der 2000er Jahre dafür plädiert, den Regime-Begriff für die Analyse der europäischen Migrati-

onspolitik fruchtbar zu machen (Transit Migration Forschungsgruppe 2007).<sup>11</sup> Mit der Einführung des Konzepts des Grenzregimes wendete die Forschungsgruppe den aus den internationalen Beziehungen stammenden Begriff kritisch.<sup>12</sup> Denn zwar hatte dieser seit seiner Einführung ermöglicht, Migrationspolitiken nicht nur als Resultat staatlichen Handels zu analysieren, sondern auch »nicht-staatliche Akteure und informelle Regeln und Normen in die Analyse einzubeziehen« (Georgi 2019b, 23). Doch hoben Kritiker:innen hervor, dass der Regime-Ansatz lediglich eine Problemlösungs-Perspektive einnahm, mit der die Funktionalität und Organisation von Migrationsregulierung verbessert werden sollte (ebd.). Die Transit Migration Forschungsgruppe und die daran anschließende Grenzregimeforschung (Hess/Kasperek 2010; Hess et al. 2017; Heimeshoff et al. 2014; Hänsel et al. 2022) nimmt stattdessen einen »macht- und herrschaftssensiblen Blick« (Fiedler et al. 2017) auf Migrationskontrolle ein. Grenzen, sowie Migrations- und Grenzkontrollpraktiken werden darin als Ergebnis einer Vielzahl an Aushandlungsprozessen verstanden. Nicht zuletzt die Bewegungen der Migration selber, welche Kontrollpolitiken immer wieder unterlaufen und somit in Frage stellen, sind dabei entscheidend.

Unter Regime verstehen sie in diesem Sinne »ein Ensemble von gesellschaftlichen Praktiken und Strukturen – Diskurse, Subjekte, staatliche Praktiken – deren Anordnung nicht von vornherein gegeben ist, sondern das genau darin besteht, Antworten auf die durch die dynamischen Elemente und Prozesse aufgeworfenen Fragen und Probleme zu generieren« (Karakayalı/Tsianos 2007, 14). Der Migrationssoziologe Giuseppe Sciortino schreibt, der Begriff lasse »Raum für Lücken, Ambiguitäten und extreme Spannung: Die Geburt eines Regimes ist das Ergebnis kontinuierlicher Reparaturen, von Praktiken« (Sciortino 2004, 33, eigene Übersetzung). Der Begriff Grenzregime umfasst somit die Gesamtheit der Verfahren, Institutionen, Handlungen und Regeln, die die Grenze bilden. Grenzen sind dabei nicht als lineare Grenzverläufe als Demarkation (supra-)nationaler Territorien zu verstehen. Sie wirken vielmehr weit über einzelne Territorien hinaus sowie an unterschiedlichsten, über Territorien verteilten Orten – durch polizeiliche Erfassung und Identitätskontrollen, in Abschiebehaft und durch die Abstufung von Rechten.<sup>13</sup>

---

11 Die Gruppe konnte sich dabei auf vorangegangene Arbeiten der Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (FFM) in Berlin beziehen. In ihren Untersuchungen zu den europäischen Außengrenzen hatten insbesondere Helmut Dietrich und Harald Glöde den Begriff bereits in die Debatte gebracht.

12 Mittlerweile schein sich der Regime-Begriff im Kanon der Kultur- und Sozialwissenschaften etabliert zu haben, so Hess et al. (Hess/Kasperek/Schwertl 2018).

13 Ich verwende den Begriff Migrationsregime synonym mit Grenzregime. Denn auch dieses kann mit Sciortino definiert werden als: »set of rules and practices historically developed by a country in order to deal with the consequences of international mobility through the production of a hierarchy, usually messy, of roles and statuses« (Sciortino 2004, 32).

### 2.3.1 Regierung von Migration

Der Regime-Begriff verweise darauf, so Serhat Karakayalı und Vassilis Tsianos, dass Grenzen nichts Statisches seien, sondern sozialen Dynamiken und Kräfteverhältnissen unterliegen (Karakayalı/Tsianos 2005). Grenzen sind territorial zwar sehr wohl definiert, unterliegen in ihrer Verwaltung und Bewirtschaftung jedoch nicht allein nationaler bzw. supranationaler Souveränität, sondern diversen Interessenkonstellationen und Kräfteverhältnissen. Kontrollpolitiken sind somit als Resultat politischer Interessen und sozialer Auseinandersetzungen und Verhandlungen zu verstehen, »die in immer wieder zu erneuernden (oder umzuwerfenden) institutionellen Kompromissen münden« (Karakayalı/Tsianos 2007, 14). Das Konzept des Regimes erlaubt es somit, einen Raum des Konflikts und der Verhandlung zu beschreiben (Hess 2012, 430). Nicht die Frage, ob Grenzkontrollen »funktionieren« oder Sicherheitsdispositive »ins Leere laufen« interessiert, sondern eine Analyse der Grenze im Sinne eines »doing borders«, als »ein dynamisches Konflikt- und Aushandlungsverhältnis unterschiedlichster lokaler, regionaler, nationaler und über- bzw. transnationaler Akteure« (Tsianos/Hess 2010, 248). Zur Analyse der komplexen gesellschaftlichen Praktiken und Strukturen, die Grenzregime hervorbringen, entwickelten Autor:innen der Forschungsgruppe Transit Migration schließlich die ethnographische Grenzregimeanalyse (Tsianos/Hess 2010).

Im Kontext der Forschungsgruppe entstandene Studien konstatieren schließlich eine »neue Kunst, Migration zu regieren« (Transit Migration Forschungsgruppe 2007, 7). Die Politik der EU im Bereich Migration, Asyl und Grenze der letzten Jahre sei durch eine dezentralisierte und von unterschiedlichen Akteuren praktizierten Form des Regierens geprägt (Hess/Karakayalı 2007). Die Begrifflichkeit der »Regierungskunst« verweist auf Michel Foucaults Machtanalyse und insbesondere auf das von ihm geprägte Konzept der Gouvernmentalität (Foucault 2006, 162ff.). Die Transit Migration Forschungsgruppe spricht in diesem Zusammenhang auch von der »Gouvernentalisierung der Migrationspolitik« (Transit Migration Forschungsgruppe 2007), um den komplexen, aktivierenden und interagierenden anstatt allein den repressiven Charakter des neuen Regierungsstils hervorzuheben. Die Gouvernentalisierung sei neben der Exterritorialisierung die zweite zentrale Tendenz, die entscheidend für die Transformation des europäischen Grenz- und Migrationsregimes ist, so die Forscher:innengruppe (Hess/Tsianos 2007, 25). Migrationspolitik zielt demnach nicht auf die gänzliche Verhinderung von Migration und die hermetische Abschottung der Grenzen, sondern auf die Nutzbarmachung und Steuerung von Migration. Die Regierung der Migration unter dem Paradigma des »Migrationsmanagements« zielt nicht auf die möglichst lückenlose Abriegelung von Grenzen. Ihre Produktivität besteht vielmehr darin, »die Zirkulation zuzulassen, zu gewährleisten, sicherzustellen« (Foucault 2006, 52). Der Begriff Migrationsmanagement (siehe ausführlich 4.2.3), der sich in den 2000er Jahren im

EU-Diskurs durchgesetzt hat, ist bezeichnend für diese Art des Regierens, die als »gouvernemental« bezeichnet werden kann und das Zusammenwirken von Zwang und Autonomie zu beschreiben vermag (Transit Migration Forschungsgruppe 2007, 7). Ein solches Verständnis verweist darauf, dass den Bewegungen der Fluchtmigration eine wesentliche Rolle bei der Analyse von Grenzregimen und Praktiken der Regierung von Migration zukommt.

### 2.3.2 Eigensinnigkeit von Migration

Um diesen Aspekt theoretisch zu fassen, wurde in der kritischen Grenzregimeforschung das Konzept der »Autonomie der Migration« (Moulier Boutang 1993; 2002; 2006) in die Debatte eingeführt.<sup>14</sup> So geht es der kritischen Grenzregimeanalyse darum, die Perspektive der Migration und die Agency, also Handlungsmacht von Migrant:innen mit einzubeziehen, welche nicht allein unter dem Blickwinkel der Kontrolle begriffen wird. Migrantinnen und Migranten wird ein Moment der Selbstständigkeit gegenüber politischen Kontrollmaßnahmen zugesprochen (Transit Migration Forschungsgruppe 2007, 203ff.). Mit der Autonomie der Migration »ist ein Verständnis von Migration gemeint, welches Migration aufbauend auf ihrer Konzeptualisierung als soziale Bewegung und politische Praxis auch als (Erst-)Beweger der Geschichte betrachtet.« (Hess/Kasperek/Schwertl 2018, 273) Sie beschreibt, wie Bewegungen der Migration Kontrollen des bestehenden Migrationsregimes unterlaufen, und durch diese subversiven Praktiken wiederum eine Vervielfältigung und Ausweitung der Kontrolltechniken provozieren. Im Anschluss daran und zugleich in Abgrenzung zum Begriff der »Autonomie«, verwenden Benz und Schwenken den Begriff der »Eigensinnigkeit« von Migrationsbewegungen – auch um einer potentiellen »Idealisierung von Migration«, die dem Begriff der Autonomie innewohne, zu umgehen. Die Autor:innen schreiben treffend:

»Die Subjekte handeln und bewegen sich nicht unabhängig von der Geschichte, den Strukturen und den damit verbundenen »eingeübten« Wegen, dennoch entsteht etwas Neues, etwas Eigen-Sinniges. Dieses Eigensinnige ist weder von einer Autonomie noch von Determinismen bestimmt, vielmehr nicht-linear, aber auch nicht beliebig.« (Benz/Schwenken 2005)

14 Das Konzept hat seinen Ursprung im italienischen Operaismus der 1960 und 1970er Jahre (Benz/Schwenken 2005; Hess/Kasperek/Schwertl 2018, 273f.). Dort wird Autonomie verstanden »erstens als Autonomie der Arbeiterklasse gegenüber dem Kapital und zweitens als Autonomie der ArbeiterInnen gegenüber »ihren« offiziellen Organisationen, d.h. Gewerkschaften und Parteien« (Wright 2005, 13 in Benz/Schwenken 2005). Schließlich kam es zunächst über die Hinwendung zu migrantischen Arbeiter:innen zur Reformulierung des Konzepts im Sinne der »Autonomie der Migration« (Moulier Boutang 1993).

Den von Benz und Schwenken aus einer feministischen Sicht geprägten Begriff der »Eigensinnigkeit« von Migration übernehme ich in meiner Arbeit, wo es die Analyse erfordert. Denn die Kämpfe der Migration, die mit den Begriffen der Autonomie und Eigensinnigkeit der Migration fokussiert werden und im Sommer 2015 eindrücklich zu Tage traten, sind auch wesentlicher Ausgangspunkt meiner eigenen Forschungsperspektive. Somit gelingt es, die »Bewegungen der Migration mit ihren spezifischen Aushandlungsprozessen in die weiteren politischen und sozialen Konflikte, die den Staat konstituieren« (Hess/Kasperek/Schwertl 2018, 273), einzubetten.

Zu berücksichtigen ist schließlich, dass innerhalb der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung eine Vielzahl unterschiedlicher Herangehensweisen besteht, die sich teilweise auch widersprechen (Fiedler et al. 2017). Das verbindende Element der unterschiedlichen Ansätze ist ein Verständnis kritischer Wissenschaft, das sich für eine Wissensproduktion stark macht, die »zu emanzipatorischen sozialen Bewegungen und den Kämpfen der Migration beiträgt« (ebd.). Zugleich gibt es »Differenzen und Verknüpfungen zwischen historisch-materialistischen, ethnographischen, poststrukturalistischen, gendertheoretischen bzw. feministischen, rassismustheoretischen, intersektionalen und postkolonialen Ansätzen« (ebd.). So geht beispielsweise die von Georgi entwickelte materialistische Grenzregimeanalyse, die er bezugnehmend auf und abgrenzend von der ethnografischen Grenzregimeanalyse entwirft (Georgi 2016), davon aus,

»dass Entstehung, Dynamik und Formen von Migrations- und Grenzregimen auf das engste verwoben sind mit den sich wandelnden strukturellen Widersprüchen und sozialen Kämpfen eines intersektionalen Kapitalismus insgesamt – und dass Grenzregime nur verstehbar und veränderbar sind, wenn sie analytisch differenziert mit diesen Prozessen verbunden werden« (Georgi 2019a, 207).

Dem Anliegen einer solchen Verknüpfung von strukturell-konjunkturellen Analysen der kapitalistischen Vergesellschaftung mit der Frage nach der Regulierung eigenwilliger Migrationsbewegungen kommt auch die historisch-materialistische Politikanalyse nach. Wie ich mithilfe der HMPA den Diskurs um Fluchtursachen(-bekämpfung) im Kontext des langen Sommers der Migration 2015 analysiere, ist Gegenstand des folgenden Kapitels.



### 3. Methodologie, Operationalisierung und Methoden

---

Der Fluchtursachen-Diskurs, der mit dem Sommer 2015 eine neue Konjunktur erfährt, erlangt im Kontext der deutschen Debatte um Fluchtmigration eine besondere Intensität. Zugleich handelt es sich jedoch um einen europäischen Diskurs, der auch innerhalb der europäischen Staatsapparate und der europäischen Öffentlichkeit aktualisiert wurde. Beide *scales* werden daher – ausgehend von den Überlegungen zum europäischen Staatsapparate-Ensemble in Kapitel 2.2 – in der Analyse berücksichtigt, auch wenn der Schwerpunkt auf der Debatte im deutschen Kontext liegt.

Die vorliegende Arbeit nimmt den Diskurs um Fluchtursachen in den Blick, die gesellschaftlichen und politischen Akteur:innen, welche versuchen diesen mithilfe spezifischer Strategien zu prägen, und sie fragt nach den Kräfteverhältnissen, die mit dem hegemonialen Verständnis verbunden sind, das sich im Kontext der Krise 2015 herausbildet. Die in Kapitel 2 zu Hegemonie und Staat eingeführten theoretischen Grundannahmen, die den Fokus auf diese Kämpfe um Hegemonie begründen, bewegen sich auf einer sehr abstrakten Ebene. Im Anschluss an Gramsci wird der Fokus auf die »politischen Auseinandersetzungen in und um den Staat« (Buckel et al. 2014, 31) gelegt und die »Analyse des Staates mit der Analyse der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse« (ebd.) verbunden, um zu fragen: Wie materialisieren sich diese gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse im Staat beziehungsweise in bestimmten politischen Projekten? Diese Frage nach den Herrschaftsverhältnissen und wie sich diese in konkreten Politiken materialisieren, konfrontiert Forscher:innen mit einem beträchtlichen Komplexitätsproblem: »Wie genau lassen sich die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse, die tendenziell unendlichen Akteurs- und Kräftekonstellationen mit ihren Myriaden von Handlungen, Taktiken und Strategien analytisch fassen?« (Buckel et al. 2014, 43)

Um hegemoniepolitische Kämpfe zu analysieren, hat die Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« aus diesem Grund die Methodologie der historisch-materialistischen Politikanalyse (HMPA) entwickelt, um »Herrschaftsverhältnisse und die mit ihnen verbundenen Politiken herauszuarbeiten und zu kritisieren« (Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa 2014, 10). Eine eigene Version der HMPA bildet den Rahmen meiner Analyse, weshalb ich die HMPA und meine spezifische

Anwendung im Folgenden ausführe (3.1). Das Vorgehen, das meinen Forschungsprozess geprägt hat, folgt der Critical Grounded Theory, wie ich anschließend beschreibe (3.2). Der Fokus auf den Diskurs um Fluchtursachen wiederum räumt der Methode der Diskursanalyse eine besondere Stellung ein, weshalb ich im Unterkapitel zu Methoden (3.3) mein Verständnis von Diskurs und Diskursanalyse erörtere (3.3.1). Abschließend werden die Erhebungsmethoden und die Auswertung der Daten vorgestellt (3.3.2).

### 3.1 Methodologie: Historisch-materialistische Politikanalyse

Die historisch-materialistische Policy Analyse wurde zunächst von Ulrich Brand (2013) als Methodologie entworfen und später von der Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa weiter entwickelt als historisch-materialistische Politikanalyse (Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa 2014). Es folgten einige weitere Arbeiten aus dem Umfeld der Forschungsgruppe, in denen Aspekte vertieft und weiter ausgearbeitet wurden (u.a. Wissel 2015; Kannankulam/Georgi 2014). Im Wesentlichen und auch im Unterschied zu anderen Policy Analysen fragt die HMPA danach,

»how specific policies are formulated against the background of essentially competing and contradictory interests of different social forces and how, if at all, they contribute to societal reproduction and the regulation of contradictory social relations and crisis tendencies.« (Brand et al. 2021, 1)

Die HMPA geht von der folgenden These aus: Vor dem Hintergrund einer von Konflikten und Widersprüchen geprägten kapitalistischen Vergesellschaftung ermöglichen staatliche Politiken eine Bearbeitung der Konflikte zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Kräften. Damit gelingt eine – zwar krisenhafte – Reproduktion der gesellschaftlichen Verhältnisse und eine zumindest temporäre Befriedung der latenten Konfliktkonstellation. Im Fokus der Analyse steht daher die Rolle von Politiken in der umkämpften Reproduktion sozialer Verhältnisse (Brand et al. 2021, 10).

Die HMPA nimmt in diesem Sinn eine herrschaftskritische Perspektive ein.<sup>1</sup> Sie ist insofern materialistisch, als sie die materiellen Strukturen und Interessen im Kontext vielfältiger sozialer (Re-)Produktionsverhältnisse in die Analyse mit einbezieht (ebd., 2). Denn Ausgangspunkt ist die Annahme der »Materialität gesellschaftlicher Praxis« (Buckel et al. 2014, 43f., Herv. i. O.). Die kapitalistische Vergesellschaftung und der ihr innewohnende Objektivitätsüberhang gilt

1 Buckel et al. wählen den Begriff der »Politikanalyse«, um sich von der sonstigen Policy-Forschung stärker zu distanzieren, der, so die Autor:innen, eine »herrschaftsanalytische Perspektive« fast vollständig fehle (Buckel et al. 2014, 43).

als grundlegend für die Analyse gesellschaftlicher Realität (ebd.). Materiellen Strukturen wird somit im Sinne der ontologischen Annahmen des *critical realism*<sup>2</sup> eine »relative Autonomie« zugesprochen (Brand et al. 2021, 3). Historisch ist die HMPA wiederum, weil sie zwar von dem benannten Überhang gesellschaftlicher Materialität ausgeht, dem sich Akteur:innen in durch Herrschaft strukturierten Gesellschaften gegenüber sehen. Doch ist die historische Ausgestaltung desselben stets als Effekt von der Praxis und den Kämpfen gesellschaftlicher Akteur:innen zu verstehen (Buckel et al. 2014, 44). Mit dem Hegemonie-Begriff, wie ich ihn in Kapitel 2.2 ausgeführt habe, lässt sich schließlich die umkämpfte Reproduktion sozialer Verhältnisse fassen. Diesen Kämpfen und gesellschaftlichen Herrschaftsverhältnissen – in Form kapitalistischer, sexistischer oder rassistischer Strukturprinzipien – nachzugehen, ist das kritische Anliegen der HMPA. Kritik lässt sich in diesem Sinne folgendermaßen definieren:

»Critique from a historical-materialist perspective implies to theorize and examine structural conditions and contradictions of social life and societal relations to nature that are reproduced by explicit strategies of actors with divergent power resources and a myriad of everyday actions.« (Brand et al. 2021, 4)

Im Zentrum der historisch-materialistischen Politikanalyse steht somit die Analyse von sozialen Konflikten und von Strategien unterschiedlicher gesellschaftlicher Kräfte im Kampf um Hegemonie. Ausgangspunkt einer historisch-materialistischen Politikanalyse sind jeweils konkrete soziale Konflikte. Im Folgenden gehe ich zunächst auf die zentralen Begriffe der HMPA ein (3.1.1), auf die ich mich beziehe, um anschließend die Analyseschritte darzustellen und meine eigene Version derselben auszuführen (3.1.2).

### 3.1.1 Hegemonieprojekte und politische Projekte

Um nun die notwendige Komplexitätsreduktion zu bewerkstelligen, die für eine Analyse gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse, der Strategien und Praktiken unterschiedlicher Akteur:innen notwendig ist, hat die Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« die Kategorien der »Hegemonieprojekte«, der »politischen Projekte« sowie der »Staatsprojekte« entwickelt, die auch grundlegend für meine Arbeit sind. Sie werden in den folgenden Abschnitten eingeführt. Außerdem stelle ich diejenigen

---

2 Der *critical realism* lässt sich als dritte meta-theoretische Position zwischen dem naiven Realismus positivistischer Forschung und dem radikalen Konstruktivismus vieler postmoderner Ansätze verstehen (Belfrage/Hauf 2017, 254): »While it stipulates the existence of a material reality ›out there‹, it maintains that all knowledge about that reality, all meaning it acquires for us, is socially constructed and thus historically contingent.« (Ebd.)

Hegemonieprojekte vor, die Buckel et al. als relevant für die hegemonieorientierten Kämpfe um die Europäisierung der Migrationspolitik identifiziert haben.

### Hegemonieprojekte

Hegemonieprojekte sind im Anschluss an die Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« als Bündel von Strategien verschiedener Akteur:innen, die ähnliche Ziele verfolgen und sich weitgehend unbewusst aufeinander beziehen, zu verstehen (Buckel et al. 2014, 46). Hegemonieprojekte verfolgen die Strategie, ihre politischen Anliegen zu verallgemeinern und somit hegemonial zu werden. Der Begriff der Hegemonieprojekte ist von demjenigen der »hegemonialen Projekte« abzugrenzen. Während Hegemonieprojekte als partikulare Projekte zu verstehen sind, »die sich formieren, artikulieren und versuchen, sich zu verallgemeinern« (Wissel 2015, 62), beschreibt der Begriff »hegemoniales Projekt« den Zustand eines Hegemonieprojektes nach einer gelungenen Verallgemeinerung. Das Hegemonieprojekt wird dann auch zur »Projektionsfläche« anderer Akteur:innen (ebd.). Hegemonieprojekte streben Hegemonie an, haben diese jedoch noch nicht erreicht. Sie versuchen daher, »begrenzte, konkrete politische Vorhaben durchzusetzen« (Buckel et al. 2018) – sogenannte »politische Projekte«, die Hans-Jürgen Bieling und Jochen Steinhilber als »besondere, konkrete politische Initiativen« beschreiben, »die sich selbst als Lösungen von drängenden sozialen, ökonomischen und politischen Problemen darstellen« (Bieling/Steinhilber 2000, 106). Um eine hegemoniale Stellung in den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen zu erlangen, muss ein Hegemonieprojekt mehrere politische Projekte erfolgreich verfolgen. Diese können dann zum »politisch-strategischen ›Terrain‹ werden, auf dem sich ein hegemoniales Projekt verdichten kann« (Buckel et al. 2018). Um allerdings *gesamtgesellschaftlich* hegemonial zu werden, müssen sie über bestimmte politische Projekte hinaus zum einen auch eine Akkumulationsstrategie, also ein bestimmtes ökonomisches Wachstumsmodell (Buckel et al. 2014, 45) verfolgen. Zum anderen benötigen Hegemonieprojekte eine »konkrete Strategie zur Anordnung der politischen Institutionen«, also einen Bezug auf ein »Staatsprojekt« (siehe 3.1.1).

Die Abgrenzung der Hegemonieprojekte voneinander erfolgt über die von ihnen verfolgten *Strategien*. Welche Akteur:innen einem bestimmten Hegemonieprojekt zugeordnet werden können, hängt damit nicht von ihrer objektiven gesellschaftlichen Stellung ab, sondern von den tatsächlich nachweisbaren Strategien, die kollektive oder einzelne Akteur:innen verfolgen (ebd., 46). Es können durchaus bewusste Bündnisse und Allianzen innerhalb von Hegemonieprojekten bestehen, die sich zielgerichtet zusammenschließen, um ein bestimmtes politisches Projekt (siehe 3.1.1) zu verfolgen. Allerdings gibt es auch unbewusste Übereinstimmungen der Strategien unterschiedlicher Akteur:innen, die in einem Hegemonieprojekt zusammenlaufen. Ausschlaggebend ist die Frage, inwiefern »Strategien von Akteur\_innen in einem Konfliktfeld signifikant übereinstimmen« (ebd., 46).

Außerdem lassen sich unterschiedliche räumliche Bezüge identifizieren, die Hegemonieprojekte zum Teil unterscheiden, aber auch innerhalb von Projekten zu Spaltungen führen können. So ist der Nationalstaat nach wie vor das privilegierte Terrain, auf dem um Hegemonie gerungen wird (ebd., 48). Dies hat zum einen mit dem staatlichen Gewaltmonopol zu tun. Zum anderen ist die Zivilgesellschaft als bedeutende Sphäre, in der Kämpfe um Hegemonie ausgetragen werden, auf europäischer Ebene nur sehr schwach ausgebildet (ebd.). Hegemonieprojekte verfolgen jedoch multiskalare, also Strategien auf unterschiedlichen räumlichen Bezugsebenen, auch wenn sich unterschiedliche Präferenzen identifizieren lassen. Häufig richten sich Strategien sowohl auf die nationalstaatliche als auch auf die europäische *scale*.

Hegemonieprojekte werden außerdem als »politikfeldübergreifende Kräftekonstellationen« (ebd., 47) verstanden, die in unterschiedlichen Politikfeldern ähnliche Strategien verfolgen. Je nach Konflikt treten somit auch verschiedene Akteur:innen in den Vordergrund und die Strategien weisen eine spezifische Ausprägung vor. Es kann in bestimmten Konflikten – dies zeigt auch die Analyse des Fluchtursachen-Diskurses – daher auch zu Spaltungen in unterschiedliche Fraktionen bzw. Flügel des Hegemonieprojektes kommen, in denen sich in Teilen abweichende Strategien feststellen lassen. Die Kategorie der Hegemonieprojekte ist daher nicht statisch. Vielmehr beschreibt der Begriff ein Bündel an Strategien, mit denen bestimmte Akteur:innen auf einen spezifischen historischen Konflikt reagieren (ebd.).

Hegemonieprojekte müssen stets verschiedene Dimensionen des sozialen Handelns verbinden. Neben materiellen Interessen geht es um ideologische Überzeugungen, diskursive und kulturelle Bedeutungen, Gefühle etc. Damit wird deutlich, dass sowohl »gesellschaftliche Kräfteverhältnisse als auch Hegemonie multidimensional« (Buckel et al. 2014, 49) zu verstehen sind und sich nicht auf Klassenverhältnisse reduzieren lassen: In den Hegemonieprojekten verdichten sich jeweils »Strategien entlang vielfältiger Herrschaftsmechanismen« (ebd.).

Um nachzuvollziehen, wie sich die relative Position gesellschaftlicher Kräfte erklären lässt und wie es bestimmten Hegemonieprojekten gelingt, hegemonial zu werden oder die eigene Position im Kräfteverhältnis zu verbessern, ist ein Blick auf die Machtressourcen notwendig, auf die zurückgegriffen werden kann, um bestimmte Strategien wirksam zu verfolgen. Buckel et al. identifizieren vier verschiedene Arten von Machtressourcen, die analytisch unterschieden werden können: das erste sind *organisatorische Ressourcen*, die häufig in Form von Bürokratien, finanziellen oder militärischen Ressourcen auftreten, aber auch von Wissen und kulturellem Kapital (Buckel et al. 2014, 49). Organisatorische Ressourcen stellen im Grunde genommen »direkte Charakteristika, Fähigkeiten oder Attribute« (ebd.) von Akteur:innen dar. Das zweite sind *systemische Ressourcen*. Diese beschreiben das Vermögen von Akteur:innen, so zu handeln, dass dies »systemrelevante Konsequenzen« (ebd., 50) haben kann. Bereits das Androhen systemrelevanter

Entscheidungen wie beispielsweise die Auslagerung von Produktionsstätten in Länder mit niedrigeren Lohnkosten oder auch die Androhung eines Streiks gelten als systemische Ressourcen. Als drittes können sogenannte *diskursive, ideologische und symbolische Ressourcen* identifiziert werden: »die Fähigkeit von Akteur\_innen, ihre Anliegen, Interessen, Vorschläge, Strategien mit akzeptierten, anerkannten Diskursen mit hohem symbolischem Kapital zu verbinden, etwa mit dem Menschenrechtsdiskurs« (ebd., 50). Und viertens sprechen die Autor:innen von der Ressource »*Institutioneller Selektivitäten*«. Damit ist gemeint, inwiefern die Strategien eines Hegemonieprojektes »mit den Selektivitäten korrespondieren, die tief verankert sind in sozialen, politischen und ökonomischen Institutionen« (ebd., 50f.). So bestehen aufgrund vorheriger materieller Verdichtungen von Kämpfen beispielsweise bessere Zugänge zu Staatsapparaten für die Strategien bestimmter Hegemonieprojekte. Bedeutend sind aber auch Selektivitäten, die in Gesetzen, Regeln oder Normen eingeschrieben sind, sowie diejenigen Selektivitäten, die durch die Verankerung in Alltagspraktiken bestehen (ebd., 51).

Um hegemonial zu werden, muss es Hegemonieprojekten schließlich gelingen, sich im Alltagsverstand und in den Praxen der Zivilgesellschaft weitgehend zu verankern (ebd., 46). Erst damit kann eine tatsächliche Verallgemeinerung auch nachhaltig gelingen. Intellektuelle im Sinne Gramscis (siehe 2.2.2) spielen dabei eine wichtige Rolle: »Sie verknüpfen die Teilelemente eines Projekts, rationalisieren seine Ziele und Interessen und formulieren Kompromisse in spezifischen Problemdefinitionen, Situationsanalysen und Lösungsvorschlägen, kurz, sie schaffen eine übergreifende politische Erzählung« (ebd., 46). Die Rolle der Verankerung im Alltagsverstand erweist sich auch für die hegemonietheoretische Analyse des Diskurses um Fluchtursachen(-bekämpfung) als bedeutend (siehe Kapitel 8).

## Politische Projekte und Staatsprojekte

Politische Projekte bezeichnen konkrete politische Vorhaben, »die sich selbst als Lösungen von drängenden sozialen, ökonomischen und politischen Problemen darstellen« (Bieling/Steinhilber 2000, 106). Beispiele dafür sind die Unionsbürgerschaft, die Währungsunion, ein europäischer Grenzschutz oder der Green New Deal. Hegemonieprojekte versuchen, mehrere politische Projekte in Stellung zu bringen, die es ihnen ermöglichen, ihre Strategien anhand konkreter Konflikte zu verfolgen. Der Erfolg eines politischen Projektes hängt davon ab, wie viele gesellschaftliche Kräfte mit ihren Strategien in den Kompromiss eingebunden werden können:

»Einem politischen Projekt muss es gelingen, in einer krisenhaften Situation eine ›Lösung‹ zu präsentieren, die möglichst viele Strategien, Diskurse und Subjektpositionen miteinander kombiniert – insbesondere solche, die eher von gegnerischen Strategien unterstützt werden« (Buckel et al. 2018).

Staatsprojekte sind schließlich spezifische politische Projekte, die sich auf die bestimmte Form des Staates und die Kohärenz des Staates beziehen. Bob Jessop beschreibt Staatsprojekte als solche, »which give some operational unity to the state as an apparatus« (Jessop 1990, 161 in: Brand et al. 2021, 8). Denn da Staaten als »Ensemble heterogener und zum Teil konkurrierender Staatsapparate« (Buckel et al. 2014, 37) zu verstehen sind, wird ihre Kohärenz erst durch Staatsprojekte erlangt. Wenn also beispielsweise die apparative Ausprägung der Europäischen Union der zentrale Bezugspunkt eines politischen Projektes ist, lässt sich von einem Staatsprojekt sprechen (Wissel 2015, 62f.).

### Europäische Migrationspolitik und Hegemonieprojekte

In ihrer Analyse der Kämpfe um die Europäisierung der Migrationspolitik identifiziert die Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« fünf Hegemonieprojekte, die miteinander ringen: das neoliberale, das konservative, das national-soziale, das proeuropäisch-soziale und das linksliberal-alternative Hegemonieprojekt (Buckel 2013, 22ff.; Buckel et al. 2014, 64ff.). Ich gehe davon aus, dass auch nach dem Sommer der Migration 2015 im Wesentlichen diese fünf Projekte Kämpfe um die europäische Migrationspolitik führen. Die Frage, ob sich inzwischen ein extrem rechtes Hegemonieprojekt herausgebildet hat, ist Gegenstand aktueller Forschung und wird in der vorliegenden Arbeit nur am Rande in der Analyse der rhetorisch-diskursiven Strategien aufgeworfen (siehe 6.8). Im Folgenden werden die fünf Hegemonieprojekte kurz dargestellt. Ich gehe an dieser Stelle auf ihre grundlegende Strategie in Bezug auf die Europäisierung ein sowie die soziale Basis des Projektes, wie sie von der Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa herausgearbeitet wurden. In der Akteursanalyse (Kapitel 6) folgt darauf aufbauend eine Darstellung der migrationspolitischen Strategie der Projekte, der konkrete(n) Strategie(n) im Konflikt um Fluchtursachen, der entscheidenden Akteur:innen sowie der Machtressourcen, auf die die Hegemonieprojekte in der untersuchten Auseinandersetzung zurückgreifen können.

Das Erstarken des neoliberalen Hegemonieprojektes fällt mit der Krise des Fordismus in den 1970er Jahren zusammen. Damals erodierte die Bedeutung des keynesianischen nationalen Hegemonieprojektes, das bis zu den fordistischen Krisenprozessen hegemonial war (Buckel et al. 2014, 65). Durch die Internationalisierung der Produktion und einer offensiven Finanzialisierung trieben neoliberale Kräfte den Umbau der fordistischen Ökonomien voran. Der Europäische Integrationsprozess stellte für einen entsprechenden »wettbewerbsstaatlichen Umbau nahezu aller gesellschaftlichen Bereiche und aller staatlichen Aufgaben unter dem Primat ökonomischen Wachstums, hoher Profite und Wettbewerbsfähigkeit« ein wichtiges Terrain dar, auf dem das neoliberale Hegemonieprojekt seine Anliegen vorantrieb (ebd., 65). Durchaus erfolgreich, wie das politische Projekt des Binnenmarktes und der Währungsunion zeigten (ebd.). Die grundlegende Strategie der

neoliberalen Kräfte verweist auch auf die soziale Basis des neoliberalen Projektes: dies seien die »Schlüsselsektoren des globalisierten, postfordistischen Akkumulationsregimes« (ebd.), also vor allem die Finanzwirtschaft und transnationale Konzerne. Außerdem lassen sich hochqualifizierte Arbeiter:innen und Selbstständige sowie Teile der Staatsbürokratie und Vermögensbesitzer:innen dazu zählen (ebd.). Getragen werde das Hegemonieprojekt von europäischen und teilweise transnationalen inneren Bourgeoisien, die ideologisch-diskursiv eine Führungsrolle innehätten, und von Think Tanks und dem wirtschaftswissenschaftlichen Mainstream, so Buckel et al. (ebd.).

Für das konservative Hegemonieprojekt sind ein starker Staat und die Nation entscheidende Referenzpunkte, wobei die Nation wesentlich mit ethnischer Homogenität, traditionell-konservativen Werten und einer gemeinsamen Sprache und Kultur verknüpft wird (ebd., 69). Der rechte Flügel dieses Projektes (wenn er nicht als eigenes extrem rechtes Hegemonieprojekt konzipiert wird), führt darüber hinaus rassistische bis hin zu völkischen Begründungsmustern an. In der Tendenz lehnt das konservative Hegemonieprojekt eine vertiefte Europäisierung ab, da sie mit dem Verlust staatlicher Souveränität assoziiert wird (ebd.). Als soziale Basis des Projektes führt die Forschungsgruppe landwirtschaftliche Sektoren an sowie kleinere und mittelständische Unternehmen sowie weitere Sektoren, die in erster Linie national ausgerichtet sind. Außerdem gehörten Teile der autochthonen Arbeiter:innenklasse sowie der unteren Mittelschicht dazu, die sich von Prekarisierung und einem gesellschaftlichen Abstieg bedroht sehen (ebd.). Unterstützer:innen konservativer und in Teilen auch sozialdemokratischer Parteien gehören hier dazu. Das konservative Hegemonieprojekt ging im Zuge der Krise des fordistischen Wohlfahrtsstaats immer wieder Bündnisse mit dem neoliberalen Hegemonieprojekt ein (ebd., 68), was sich auch in den Kämpfen um Migrationspolitiken zeigt.

Die Forschungsgruppe identifiziert schließlich zwei soziale Hegemonieprojekte, die sich allerdings in wesentlichen Punkten unterscheiden. Zwar besteht für beide Projekte die grundlegende Strategie in der Schaffung eines sozialen Ausgleichs und Umverteilung (ebd., 71), wobei hohen wohlfahrtsstaatlichen Standards und korporatistischen Modellen zwischen Kapital und Arbeit Relevanz zugesprochen wird (ebd., 72). Ihre soziale Basis besteht »in jenen gesellschaftlichen Kräften, die aufgrund der Kämpfe der Arbeiter\_innenbewegung im 19. und 20. Jahrhundert in den fordistischen Kompromiss inkorporiert worden waren« (ebd.). Gewerkschaftlich organisierte (Fach-)Arbeiter:innen und öffentliche Angestellte bilden einen Großteil der sozialstrukturellen Basis des Projektes, die durch eine maßgebliche Prekarisierung ihrer Arbeits- und Lebensbedingungen weitgehend geschwächt wurde: Beide Projekte gerieten durch das Erstarken neoliberaler Kräfte und die Krise des fordistischen Wohlfahrtsstaates in eine Krise. Entlang ihrer skalaren Ausrichtung weisen die sozialen Hegemonieprojekte eine grundlegend unterschiedliche Strategie auf, die sie in ein national-soziales und ein proeuropäisch-soziales Hegemonieprojekt

spalten. Das national-soziale Projekt setzt entschieden darauf, die Frage eines sozialen Ausgleichs auf nationalstaatlicher Ebene zu verhandeln. Die nationale Arbeiter:innenklasse und die Durchsetzung ihrer Interessen gegenüber den Kapitalinteressen stehen dabei im Fokus.

Das proeuropäisch-soziale Hegemonieprojekt zeichnet sich dagegen durch eine europäische bis hin zu einer transnationalen Strategie aus, da es die soziale Frage explizit nicht im nationalstaatlichen Rahmen zu beantworten versucht. Ein »soziales Europa« werde als »Gegenbild zum neoliberalen Integrationsprozess in Stellung gebracht«, so formulieren Buckel et al. (Buckel et al. 2014, 75). Es sind der linke, aber vor allem der radikal linke Flügel, der in seinen Strategien »keine bloße Ablösung der neoliberalen Politiken anstrebt, sondern die Überwindung der kapitalistischen Vergesellschaftung durch das Weitertreiben der Kritik in der Krise« (ebd.). Nicht nur in dieser skalaren politischen Ausrichtung unterscheidet sich das proeuropäisch-soziale Projekt im Wesentlichen vom national-sozialen Hegemonieprojekt, das sozialen Ausgleich im nationalen wohlfahrtsstaatlichen Rahmen anstrebt (ebd., 72). Es wird auch ein unterschiedliches Verständnis davon deutlich, wer als zentrales politisches Subjekt verstanden wird. Während im national-sozialen Hegemonieprojekt die nationale, weiße, männliche Arbeiterklasse im Fokus steht, geht es zumindest im linken Flügel des proeuropäisch-sozialen Projekt um eine transnational verfasste Arbeiter:innenklasse. Somit werden auch Menschen mit Fluchterfahrung von diesem Hegemonieprojekt als zentrale Subjekte der Arbeiter:innenklasse und somit der Gewerkschaftsbewegung gesehen (Löw 2021).

Für das linksliberal-alternative Hegemonieprojekt sei ein »liberaler normativer und politischer Citizenship-Ansatz« (Buckel et al. 2014, 76) bedeutend: dabei werde »Toleranz mit Menschen- und Bürger\_innenrechten mit Minderheitenrechten und sozialem Ausgleich« (ebd.) verbunden. Ökonomische Fragen nach Umverteilung und sozialen Rechten stehen nicht im Zentrum, was auch daher rührt, dass sich das Projekt auf soziale Kräfte des politischen Liberalismus und der Neuen Linken stützt: unter anderem Akteur:innen, die sich primär für feministische, antirasistische, ökologische Anliegen und gegen Diskriminierung von Minderheiten einsetzen. Die mit der »Kulturrevolution« 1968 verbundenen Bewegungen und Milieus bilden die soziale Basis dieses Projektes (ebd.), doch auch relevante ökonomische Akteure, die sich als »grüne Kapitalfraktionen« (Haas/Sander 2013 in: Buckel et al., 2014, 76) fassen lassen, zählen dazu. Postnationale und postmaterielle Werte werden vom linksliberal-alternativen Projekt weitgehend vertreten. Entsprechend besteht die Strategie im Hinblick auf den europäischen Integrationsprozess darin, im Rahmen der EU die Möglichkeit einer postnationalen Bürger:innenschaft zu realisieren und auf der europäischen *scale* progressive Projekte beispielsweise im Bereich Antidiskriminierung oder Klimaschutz zu verfolgen, die im nationalstaatlichen Rahmen keine Mehrheiten finden.

Im Kontext der Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« wurde diskutiert, ob sich auch ein eigenes linksradikales Hegemonieprojekt feststellen lässt, das in den Kämpfen um die europäische Integration und europäische Migrationspolitik ganz eigene Strategien verfolgt (ebd., 78). Mehrheitlich kam die Gruppe zu der Einschätzung, dass die entsprechenden gesellschaftlichen Kräfte, die sich dadurch auszeichnen, dass sie insbesondere »die tiefe Hegemonie von Grenzen und ungleicher Staatsbürgerschaft fundamental in Frage stellen und dem das Projekt ›globaler Bewegungsfreiheit‹ entgegensetzen« (ebd., 79), als linker Rand oder Flügel des linksliberal-alternativen Projektes angesehen werden müssten. Die Ressourcen dieser gesellschaftlichen Kräfte werden als zu geringfügig erachtet, um ein eigenes Hegemonieprojekt zu konstituieren (ebd., 78). Dieser Einschätzung schließe ich mich an.

### 3.1.2 Analyseschritte HMPA und eigene Adaption

Die HMPA sieht mit einer Kontextanalyse, einer Akteursanalyse und einer Prozessanalyse drei Analyseschritte vor, die ich im Folgenden skizziere. Für mein eigenes Forschungsvorhaben war eine – durchaus vorgesehene (Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa 2014, 256) – Anpassung und Modifizierung der Schritte notwendig, die ich daran anschließend erörtere.

#### Kontext-, Akteurs- und Prozessanalyse

Die HMPA geht davon aus, dass in politischen Prozessen, die mit manifesten sozialen und politischen Konflikten verbunden sind, zugrundeliegende gesellschaftliche Kräftekonstellationen besonders deutlich zu Tage treten, welche die umkämpfte Reproduktion sozialer Verhältnisse prägen (Brand et al. 2021, 10). Somit ist ein konkreter Konflikt, der in einem politischen Prozess zum Ausdruck kommt, Ausgangspunkt der Analyse.

Die *Kontextanalyse* verfolgt zunächst das Ziel, »den historisch-dynamischen und strukturellen Kontext des jeweils untersuchten Konflikts herauszuarbeiten« (Buckel et al. 2014, 54). Damit soll sichtbar gemacht werden, wie auf eine historische Situation soziale Kräfte und politische Akteur:innen auf unterschiedliche und gegensätzliche Arten und Weisen reagieren (ebd.). Die Kontextanalyse umfasst zwei Ebenen (Brand et al. 2021, 7): Auf einer abstrakten Ebene wird der Kontext erstens im Sinne allgemeiner Strukturen moderner kapitalistischer Ökonomien, Gesellschaften und des Staates dargestellt. Und zweitens geht es um den spezifischeren politischen und konjunkturellen Kontext eines Politikfeldes, wie beispielsweise der Migrations- oder Klimapolitik: Die Analyse von Strukturfaktoren wird »mit einer Analyse konjunktureller Dynamiken verbunden« (Buckel et al. 2014, 54). Kannankulam und Georgi fassen zusammen:

»The central aim of the context analysis is to reconstruct this conflict as a specific historical situation to which social and political forces reacted differently and in opposition to each other, and which was brought about by a complex set of historical conditions and processes.« (Kannankulam/Georgi 2014, 63)

Der Analyseschritt soll aufzeigen, dass bestimmte gesellschaftliche Akteur:innen nicht in einem luftleeren Raum ihre strategischen Reaktionen in Konflikten entwickeln, sondern dass diese durchaus durch »formbestimmte und institutionelle Pfadabhängigkeit« verstehbar gemacht werden können (Buckel et al. 2014, 54). Damit wird zum einen der »Wirkmächtigkeit grundlegender sozialer Strukturen« Rechnung getragen und »der untersuchte Konflikt zugleich als kontingent-konjunkturell begriffen« (ebd.). Denn gesellschaftliche Akteur:innen sind durchaus in der Lage, strukturelle Bedingungen zu verändern, wenn sie ihre Ressourcen sinnvoll einsetzen, kluge Strategien verfolgen und Möglichkeitsfenster nutzen (Buckel et al. 2014, 55). Die Akteur:innen und ihre Strategien werden im anschließenden Analyseschritt untersucht.

Die *Akteursanalyse*<sup>3</sup> geht der Frage nach, »wie und warum gesellschaftliche Kräfte und politische Akteur\_innen *unterschiedlich* und *gegensätzlich* auf diese Situation, auf das in ihr angelegte ›Problem‹ *reagiert* haben« (Buckel et al. 2014, 55, Herv. i. O.). Sie analysiert, wer sich in den Konflikt mit hegemonieorientierten Strategien involviert und welche konfligierenden Strategien aufeinandertreffen. Es findet außerdem die Zuordnung verschiedener Akteur:innen, die ähnliche oder gleiche Strategien in Bezug auf den untersuchten Konflikt verfolgen, zu Hegemonieprojekten statt (ebd.). Die Strategie beschreibt »die zentrale Reaktion der Kräfte auf das in der Kontextanalyse herausgearbeitete Problem« (ebd., 57). Diese Zuteilung ist stets nur tendenziell möglich, »weil Akteure selbst von den Hegemonieprojekten durchkreuzt werden« (Wissel 2015, 63). Um Komplexität zu reduzieren, ist dieser Schritt zugleich herausfordernd und notwendig.<sup>4</sup>

3 Brand et al. halten die drei Analyseschritte, die von der Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa vorgeschlagen wurden, für sinnvoll, plädieren jedoch für eine Weiterentwicklung der Analyse insbesondere der Akteursanalyse (Brand et al. 2021, 9). Für mein Forschungsprojekt erwies sich eine Orientierung am Dreischritt der Forschungsgruppe als zielführend.

4 Buckel et al. schlagen folgenden Vierschritt für die Akteursanalyse vor (Buckel et al. 2014, 56f.): Erstens, das Herausarbeiten der gegensätzlichen Strategien, mit denen gesellschaftliche Kräfte auf den untersuchten Konflikt reagieren. Zweitens werden die identifizierten Protagonist:innen mit ihren Strategien unterschiedlichen Hegemonieprojekten zugeordnet. Es folgt drittens die Analyse der Hegemonieprojekte mittels ihrer jeweiligen Situationsanalyse, des grundlegenden strategischen Ziels, der jeweils konkreten konfliktbezogenen Strategie und der zentralen Akteur:innen des Hegemonieprojektes. Viertens wird schließlich »eine Einschätzung der relativen Position der Hegemonieprojekte im gesellschaftlichen Kräfteverhältnis im untersuchten Konflikt« (ebd., 57) vorgenommen, wofür die jeweiligen Machtressourcen eine wichtige Rolle spielen.

Die *Prozessanalyse* rekonstruiert schließlich den untersuchten Konflikt in seiner Dynamik (Buckel et al. 2014, 58): die Kampfprozesse, in denen gesellschaftliche Kräfte, die als Hegemonieprojekte gefasst werden, miteinander um Hegemonie ringen. Es können verschiedene Konfliktphasen identifiziert werden, in denen der Konflikt ausgetragen wird – durch Kompromisse, Ereignisse, neue Konfliktlinien. Buckel et al. halten fest, dass die Prozessanalyse je nach Forschungsprojekt und Erkenntnisinteresse unterschiedliche Formen annehmen könne, was einen unterschiedlichen Fokus zur Folge habe:

»Von den verschiedenen Problemdefinitionen beteiligter Akteur\_innen über die gegensätzlichen politischen Projekte zu ihrer Lösung und den sich daraus ergebenden Konflikten bis zur vorläufigen und dann mehr oder minder stabilen Verdichtung der Kräfteverhältnisse in diesem Konflikt in den Institutionen, Gesetzen oder Staatsapparaten« (Buckel et al. 2014, 58).

### Eigene Adaption der Analyseschritte

In meiner Arbeit steht der Konflikt und das Ringen um ein hegemoniales Verständnis von Fluchtursachen(-bekämpfung) im Fokus der Analyse. Obwohl ich mit den Grundbegriffen und der grundlegenden Operationalisierung der HMPA arbeite, weicht meine Vorgehensweise von den geschilderten Analyseschritten an einigen Stellen ab. Im Wesentlichen nehme ich zwei größere Änderungen bei der Ausgestaltung der Analyseschritte vor, die ich im Folgenden erläutere. Diese betreffen die Form der Prozessanalyse und deren Verhältnis zum historischen Ereignis, das den von mir untersuchten Prozess auslöst (1) sowie einen zusätzlichen Analyseschritt, in dem ich auf die meistens nur implizit angenommene Tiefendimension von Hegemonie eingehe (2).

Erstens stellt sich der von mir untersuchte *Prozess* des Konflikts um Fluchtursachen(-bekämpfung) abweichend zu bisherigen Analysen mit der HMPA dar. Letztere rekonstruieren einen bestimmten Konflikt anhand verschiedener Ereignisse, Aushandlungsmomente, Kompromissfindungen und Allianzen zwischen Hegemonieprojekten als Prozess, an dessen Ende eine bestimmte Policy oder ein Gesetz steht. Zwar wurden politische Maßnahmen zur Fluchtursachenbekämpfung auf der europäischen *scale* (siehe 5.2.1) von den Exekutiven äußerst schnell umgesetzt. Auch die Bundesregierung und hier insbesondere das Bundesentwicklungsministerium ergriffen im und in unmittelbarer Reaktion auf den Sommer der Migration verschiedene politische Initiativen (siehe 5.2.2). Die Exekutiven – und dies war nicht zuletzt dem Moment der Krise geschuldet – konnten relativ eigenständig Entscheidungen treffen, die unter dem Label »Fluchtursachenbekämpfung« durchaus weitreichende politische Veränderungen in den Staatsapparaten, aber auch für andere gesellschaftliche Akteur:innen implizierten. Die möglichen Aushandlungen, die den exekutiven Entscheidungen vorangegangen sind, waren für mich nur von se-

kundärer Relevanz. Denn im Fokus meines Interesses standen die gesellschaftlichen Aushandlungsprozesse, die sich vor allem im Anschluss an und ausgehend von diesen Vorstößen in einem breiten, auch zivilgesellschaftlichen Diskurs äußerten. Es ist dieser neu belebte Diskurs, der eine eingehende Analyse der zugrundeliegenden Kräfteverhältnisse und von den darin verhandelten Konflikten zulässt. Das Ringen unterschiedlicher gesellschaftlicher Kräfte auf dem Terrain dieses Diskurses beschreibt den von mir untersuchten Prozess.

Ich argumentiere daher, dass die politischen Instrumente der Fluchtursachenbekämpfung als unmittelbare Krisenreaktionen zu fassen sind und somit den Auftakt darstellten für eine kontroverse Wiederbelebung des Diskurses um Fluchtursachen, dessen materielle Effekte ebenso im Fokus meiner Analyse stehen, wie die rhetorisch-diskursiven Strategien der Hegemonieprojekte im engeren Sinn (zum Diskurs-Begriff siehe 3.3.1). Auf die Krise und die unmittelbaren Krisenreaktionen, die ich aufgrund ihrer Bedeutung für die Kämpfe um Fluchtursachen(-bekämpfung) in einem eigenen Analyseschritt erläutere (Kapitel 5), folgte schließlich eine Hochkonjunktur des Fluchtursachen-Diskurses, in der unterschiedlichste gesellschaftliche Kräfte versuchten, ihre Strategien in Bezug auf Fluchtursachen und deren Bewältigung durchzusetzen. Dieses Ringen um ein hegemoniales Verständnis von Fluchtursachen(-bekämpfung) ist schließlich der Kern meiner Analyse. Es ist Gegenstand der Akteursanalyse und der Analyse der rhetorisch-diskursiven Strategien, die in Kapitel 6 verschränkt dargestellt werden.

Zweitens hebe ich in meiner Analyse die Verankerung der hegemonieorientierten Strategien im Alltagsverstand als entscheidende Analysedimension hervor, die ich als *Tiefendimension der Hegemonie* bezeichne. Zwar sieht die HMPA durchaus vor, diese tief im Alltagsverstand eingelassenen Elemente hegemonieorientierter Strategien als Ressourcen von Hegemonieprojekten zu berücksichtigen (Buckel et al. 2014, 49). Allerdings finden sich bislang noch kaum Arbeiten, die diesen Aspekt eingehender behandeln. Selbstredend wären auch für die Vertiefung der damit aufgeworfenen Fragen im Rahmen dieser Arbeit weitere empirische Erhebungen notwendig, doch lassen sich auf Grundlage der Ergebnisse der vorangehenden Analyseschritte einige Thesen entwickeln, die ich in einem eigenen Kapitel (8) ausführe.

Die Analyseschritte der HMPA wandle ich daher folgendermaßen ab: Ich beginne mit einer *Kontextanalyse* (Kapitel 4), die neben dem strukturellen und konjunkturellen Kontext (4.1 und 4.2) eine Genealogie des Fluchtursachen-Diskurses umfasst (4.3). Dabei beziehe ich mich auf die genealogische Methode Michel Foucaults, in deren Zentrum die Frage unterschiedlicher Problematisierungen gesellschaftlicher Phänomene und der damit einhergehenden Regierung derselben steht.

Auf die Kontextanalyse folgt der oben eingeführte Schritt der *Analyse des historischen krisenhaften Ereignisses* (Kapitel 5): Die Krise des Grenzregimes 2015 und die unmittelbaren Krisenreaktionen der Exekutiven unter dem Label der Fluchtursachenbekämpfung. Er diskutiert damit das historische Ereignis, das zu einer neuen

Konjunktur von Kämpfen im Diskurs um Fluchtursachen(-bekämpfung) führt. Da dieser Analyseschritt sowohl Elemente des unmittelbaren (historischen) Kontextes als auch Diskursmomente und -effekte des untersuchten Konflikts beinhaltet, wird er in einem separaten Kapitel verhandelt.

Anschließend nehme ich die *Akteursanalyse* und eine *Analyse der rhetorisch-diskursiven Strategien* vor, die ich in der Darstellung verschränke (Kapitel 6). Im Zentrum der Akteursanalyse stehen die unterschiedlichen Hegemonieprojekte und ihre Akteur:innen, die versuchen ihre politischen Forderungen im Diskurs geltend zu machen und hegemonial zu werden. Dazu verfolgen sie spezifische Strategien, die für die Zuordnung der Akteur:innen zu bestimmten Hegemonieprojekten ausschlaggebend sind und die in diesem Analyseschritt dargestellt werden. Zur Bestimmung der jeweiligen Stellung der Hegemonieprojekte im gesellschaftlichen Kräfteverhältnis sowie deren spezifischen konfliktbezogenen Ressourcen gehe ich außerdem den Veränderungen nach, die sich für unterschiedliche gesellschaftliche Kräfte durch die Wiederbelebung des Fluchtursachen-Diskurses ergaben. Damit geraten auch die materiellen Effekte des Fluchtursachen-Diskurses in den Blick.

Die *Analyse der rhetorisch-diskursiven Strategien* zeigt, wie die Hegemonieprojekte im Nachgang des Sommers der Migration auf dem Terrain des Fluchtursachen-Diskurses um das politische Projekt »Fluchtursachenbekämpfung« ringen. Dieser Schritt entspricht mit den oben genannten Abweichungen meiner Adaption der Prozessanalyse, da der Fokus darauf liegt, wie der Konflikt im Widerstreit unterschiedlicher gesellschaftlicher Kräfte verhandelt wird und spezifische Kompromisse zu der Herausbildung des politischen Projektes führen. Dieses Projekt wird abschließend in seinen Konturen nachgezeichnet (Kapitel 7). Erst diese Choreografie der Analyseschritte erlaubt es mir, meine Forschungsfrage zu beantworten: Wie es nach dem langen Sommer der Migration zu einem Revival des Fluchtursachen-Diskurses kam und welches hegemoniale Verständnis von Fluchtursachen(-bekämpfung) sich darin durchsetzt.

Schließlich ergänze ich die Analyse um eine Perspektive, die die Verankerung des hegemonialen Verständnisses von Fluchtursachen in den Alltagspraxen und dem Alltagsverstand und damit die *Tiefendimension Hegemonie* in den Fokus nimmt (Kapitel 8).

### 3.2 Der Forschungsprozess: Critical Grounded Theory

Im Folgenden zeichne ich mein Vorgehen und meinen Forschungsprozess nach. Dabei erwies sich die Critical Grounded Theory (CGT) als hilfreiche Orientierung. Gerade weil die historisch-materialistische Politikanalyse auf komplexen theoretischen Konzepten beruht, werden Forscher:innen mit forschungspraktischen Problemen konfrontiert. Brand et al. beschreiben den methodologischen Ansatz der *retroduc-*

tion, den Felix Hauf und Claes Belfrage als wesentlich für die CGT ansehen, als mögliche Brücke zwischen den theoretischen Konzepten der HMPA und den adäquaten Instrumenten zur Analyse von Politiken, wie beispielsweise Interviews, Dokumentenanalyse oder kritische Diskursanalyse (Brand et al. 2021, 8f.). Auch für mich erwies sich die Critical Grounded Theory,<sup>5</sup> wie sie von Hauf und Belfrage entwickelt wurde, als eine solche Brücke, die zwischen Theorie und Empirie vermittelt.

Laut Belfrage und Hauf beruht das für die CGT zentrale Konzept der *retroduction* auf einer Pendelbewegung zwischen dem Abstrakten und Konkreten, zwischen Theorie und Empirie: »Retroduction, then, describes an ongoing two-way, spiral movement between the abstract and the concrete, between theoretical and empirical work, that involves both an interpretive and a causal dimension of explanation« (Belfrage/Hauf 2015, 334f.). Der Forschungsprozess besteht damit aus einem induktiven und einem deduktiven Moment (ebd., 335): Konkret wird mit einem ersten deduktiven Schritt begonnen, in dem Diskurse und bereits vorhandenes wissenschaftliches theoretisches Material aufgearbeitet werden, um erste »softe Hypothesen« zu formulieren (ebd.). Sie dienen einer strukturierten Herangehensweise im Feld, ohne dass die Feldforschung lediglich auf einen Prozess des Testens und der Verifikation von Hypothesen reduziert würde. Vielmehr ist das anschließende »Eintauchen« (*immersion*) ins Feld – als induktives Moment – das Kernstück der Analyse. Mithilfe der Erhebungsmethoden werden empirische Daten zu einem spezifischen Politikfeld erhoben. Das Eintauchen der Forscher:in in das Feld, auch durch teilnehmende Beobachtung, Interviews oder Fokus-Gruppen, und die Bearbeitung der empirischen Daten stellen das induktive Moment dar. Die nächste deduktive Bewegung besteht schließlich in der Bearbeitung bestehender Theorien und Konzepte und in deren Vermittlung mit den erhobenen Daten. Bereits bestehende Konzepte werden somit durch empirische Erkenntnisse modifiziert, neue entwickelt und bestehende Theorien erweitert. Damit könne im Sinne der HMPA nach und nach ein Verständnis über den Kontext, Akteur:innen und Prozesse der untersuchten Politik erlangt werden (Brand et al. 2021, 9).

Eine Schilderung des für die Realisierung dieser Arbeit relevanten Forschungsprozesses soll verdeutlichen, wie sich die Pendelbewegung zwischen Feld bzw. Em-

---

5 Die CGT weicht in einigen Punkten von der Grounded Theory ab. Die in der Grounded Theory verfolgte Maxime, sich möglichst unvoreingenommen einem Gegenstand anzunähern und rein induktiv vorzugehen, wird in der Critical Grounded Theory durch eine zirkuläre Bewegung zwischen Deduktion und Induktion ersetzt. Zwar gilt auch hier die Maßgabe, nicht mit vorgefertigten Theorien in ein Forschungsfeld zu gehen, um lediglich Hypothesen zu überprüfen. Doch eine Befassung mit bereits existierenden Theorien und Konzepten soll ein angeleitetes Forschen ermöglichen. Die positivistische Epistemologie der Grounded Theory wird damit durch einen kritischen Realismus der CGT ersetzt (Belfrage/Hauf 2015, 333f.). Dieser geht davon aus, dass empirische Forschung immer schon »theoretisch informiert« ist (ebd., 334).

pirie und Theorie gestaltete. Ich begann mich 2017 mit dem Projekt einer Dissertation zu beschäftigen. Damals war ich noch im Europareferat der Menschenrechtsorganisation Pro Asyl tätig und der Sommer der Migration hatte das flüchtlingspolitische Feld in einer rasanten Dynamik erfasst – nach den Ankünften, dem solidarischen Willkommen und der tiefgreifenden Erschütterung des europäischen Grenzregimes folgte der repressive Rückschlag. Zahlreiche asylpolitische Kämpfe beschäftigten Asylrechtsanwält:innen, Flüchtlingsräte und Organisationen wie Pro Asyl (siehe Pichl 2022). Aber auch andere Themen wurden virulent. Ich hatte mich bereits in den Jahren zuvor maßgeblich mit der europäischen Externalisierungspolitik (siehe 4.2.2) auseinandergesetzt, weshalb mich die Forcierung der Auslagerung von Migrationskontrolle in Transit- und Herkunftsländer nach dem Sommer der Migration besonders beschäftigte. Der EU-Türkei-Deal stand zunächst im Fokus, doch auch die Auslagerungsstrategien in Richtung afrikanischer Staaten trieben uns in der Organisation um. In diesem Kontext waren bereits seit einigen Jahren Kooperationen mit entwicklungspolitischen Organisationen wie *medico international* und *Brot für die Welt* und somit die Verknüpfung zwischen Migrationskontrolle und entwicklungspolitischen Fragestellungen besonders relevant für meine Arbeit. Es war im Rahmen dieser Kooperationen und in der inhaltlichen Auseinandersetzung mit den Kolleg:innen, dass das Schlagwort Fluchtursachenbekämpfung nach dem Sommer der Migration immer mehr Aufmerksamkeit auf sich zog. Dass damit früh eine politische Stoßrichtung einherging, die mit der Verhinderung von Fluchtmigrationsbewegungen nach Europa verknüpft war, veranlasste uns, ein kritisches Positionspapier zu veröffentlichen mit dem Titel »Flucht(ursachen)bekämpfung« (*Brot für die Welt/medico international/Pro Asyl* 2017). Diese erste Beschäftigung mit dem Feld erfolgte somit noch in einer anderen Rolle – als NGO-Mitarbeiterin, die an den politischen Debatten teilnahm. Das Arbeitsumfeld und die Beschäftigung mit dem Thema lassen sich als explorative Beschäftigung und Annäherung an den Gegenstandsbereich verstehen.

Kurz darauf entschied ich, den Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung in einer Dissertation tiefgehend zu analysieren. Mich beschäftigte zunächst die Frage: Wie kam es dazu, dass Fluchtursachenbekämpfung auf einmal eine derartige Prominenz sowohl auf der politischen Agenda der deutschen Bundesregierung als auch auf europäischer Ebene erfuhr? Ich begann mit einer ersten Literaturrecherche, um mir einen Überblick über die bestehenden wissenschaftlichen Publikationen zum Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung zu verschaffen. Es zeigte sich, dass sich der Diskurs bis in die 1980er Jahre zurückverfolgen ließ und es notwendig sein würde, eine historische Einordnung der aktuellen Konjunktur vorzunehmen, die der Sommer der Migration ausgelöst hatte. Außerdem gingen aus der Literatur bereits erste Konfliktlinien hervor, die von Beginn an die Debatten geprägt hatten und aus denen sich als *deduktives Moment* im Forschungsprozess erste »softe Hypothesen« und Annahmen entwickeln ließen.

Es folgte eine Phase der Recherche und Auswertung von Dokumenten (u.a. EU-Dokumente, Bundestagsanfragen, BMZ-Veröffentlichungen) und Presseartikeln zum aktuellen Diskurs, was ein erstes »Eintauchen« ins Feld (*immersion*) bedeutete. Schließlich wurde deutlich, dass es aufgrund des umfassenden empirischen Materials notwendig wurde, meine theoretischen Vorannahmen und methodologischen Überlegungen weiterzuentwickeln, um das künftige Vorgehen besser zu strukturieren. Dabei stand die Frage im Fokus: Was bedeutet es, sich hegemonietheoretisch dem Feld zu nähern? Es zeigte sich, dass die Analyse von Dokumenten für eine eingehendere Analyse nicht ausreicht, die die Strategien verschiedener Akteur:innen zum Ausgangspunkt nimmt, mit denen versucht wird, ein bestimmtes Verständnis von Fluchtursachenbekämpfung durchzusetzen. Expert:innen-Interviews sollten mir dabei helfen zu verstehen, wie sich der Sommer der Migration in bestimmten Organisationen, Institutionen und Staatsapparaten, die im Diskurs um Fluchtursachen relevant sind, ausgewirkt hat. Zu welchen Veränderungen kam es und wie involvierten sich die entsprechenden Akteur:innen in den Diskurs? Über Kontakte aus meiner vorherigen Tätigkeit im flüchtlingspolitischen Feld konnte ich erste Personen ausfindig machen, die sich vor allem im Kontext zivilgesellschaftlicher Organisationen mit dem Themenkomplex Fluchtursachenbekämpfung befassten. Damit ging mein Forschungsprozess in die Phase der *Feldforschung* über.

Zwei kurze Forschungsaufenthalte im März und Mai 2018 in Brüssel ermöglichten es mir, erste Expert:innen-Interviews mit Mitarbeiter:innen von internationalen NGOs sowie Akteur:innen aus den europäischen Staatsapparaten zu führen und weitere Kontakte vermittelt zu bekommen. Es zeigte sich bereits nach der Auswertung dieser ersten Interviews, dass das entwicklungspolitische Feld in besonderer Weise von dem Diskurs tangiert war und gerade um Konflikte innerhalb des Feldes besser zu verstehen, weitere Interviews nötig sein würden. Es wurde auch deutlich, dass die Frage der Verbindungen der nationalen und europäischen *scale* bedeutend war. Mit dieser Frage beschäftigte ich mich im Weiteren theoretisch und las mich eingehender in Arbeiten zur Europäisierung der Migrationspolitik und zum europäischen Staatsapparate-Ensemble ein, um die damit verknüpften Fragen *an die theoretische Literatur rückzubinden*. Auch eine vertiefte Lektüre migrationswissenschaftlicher Fragestellung zur Verbindung von Migration und Entwicklung spielten in dieser Phase eine größere Rolle.

Weitere Interviews mit Vertreter:innen entwicklungspolitischer Organisationen und Think Tanks in Berlin folgten im Juli 2018. Schließlich nahm ich eine erste Analyse der Interview-Transkripte vor und identifizierte zentrale Themenkomplexe, um *vorläufige Codes* zu benennen. Letzte Interviews führte ich vorwiegend bei weiteren Aufenthalten im September 2018 und Februar/März 2019 in Berlin und Brüssel. Die Phase der empirischen Erhebung war Ende 2019 schließlich abgeschlossen, auch weil ich aufgrund der Covid19-Pandemie ab dem Frühjahr 2020

keine weiteren Forschungsaufenthalte mehr planen konnte. Neben der Analyse der Interviews beschäftigte mich in dieser Phase insbesondere die Auswertung der Parlamentsdebatten zwischen 2014 und 2018, in denen das Thema Fluchtursachenbekämpfung im Deutschen Bundestag sowie im EU-Parlament verhandelt wurde. Die hier geführten Diskussionen ermöglichten mir eine bessere Annäherung an die Konfliktdimension, aber auch an die Kompromisskonstellationen im Diskurs, da unterschiedliche Strategien gesellschaftlicher Kräfte im Parlament direkt aufeinandertrafen. Außerdem nahm ich eine Auswertung der historischen Dokumente aus den Debatten auf UN-Ebene der 1980er Jahre vor, sowie von EU-Dokumenten aus den 1990er Jahren, die sich für die Erstellung der Genealogie des Diskurses als relevant erwiesen. Dadurch konnte ich die ansonsten auf Sekundärliteratur beruhende Rekonstruktion des Diskurses als Teil meiner Kontextanalyse mit eigenen Auswertungen der Primärdokumente ergänzen.

Im Zeitraum von Oktober 2019 bis Februar 2020 erhielt ich außerdem die Möglichkeit, gemeinsam mit Sonja Buckel die Studie »Das Recht, nicht gehen zu müssen« im Auftrag der Arbeiterkammer Wien zu erstellen (Arbeiterkammer Wien 2021a). Der Schwerpunkt lag dabei auf der Frage, wie sich Fluchtursachen als Frage globaler Ungleichheit fassen und adressieren lassen. Aspekte meiner Recherchen und die darin vorgenommene Befassung mit den politischen Instrumenten zur Fluchtursachenbekämpfung auf der europäischen *scale* waren schließlich auch für meine Dissertation von Relevanz. Die Diskussionen mit den Kolleg:innen der Arbeiterkammer Wien, entwicklungspolitischer NGOs sowie unterschiedlicher Einzelgewerkschaften und des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (ÖGB) eröffneten zudem wichtige Einblicke in hegemoniepolitische Prozesse der Strategieentwicklung. Diese Phase stellte im Hinblick auf die Dissertation in erster Linie ein erneutes *Eintauchen ins Feld* im Sinne der CGT dar, das mich an den Auseinandersetzungen um Fluchtursachen(-bekämpfung) unmittelbar teilhaben ließ.

Im Sommer 2020 konnte ich auf Grundlage meiner Erhebungen und Auswertungen die Analyseschritte der historisch-materialistischen Politikanalyse an meine Fragestellung anpassen und mit der Verschriftlichung der Ergebnisse beginnen. Die Analyse verdeutlichte, dass eine abschließende Vertiefung des Aspekts der Verankerung des hegemonialen Verständnisses von Fluchtursachen(-bekämpfung) in den Alltagspraxen und im Alltagsverstand notwendig wurde. Die Einordnung der Ergebnisse der von mir durchgeführten HMPA im Hinblick auf die als relevant erachteten Theoriekonzepte und die finale Verschriftlichung des Textes prägten das letzte Jahr meiner Arbeit an der Dissertation.

### 3.3 Methoden

In diesem Unterkapitel gehe ich auf die von mir verwendeten Methoden ein. Mit dem Fokus auf die Herausbildung des Fluchtursachen-Diskurses kommt der Analyse der diskursiven Strategien verschiedener Hegemonieprojekte und somit der Methode der Diskursanalyse in meiner Arbeit eine besonders herausragende Rolle zu. Diese führe ich in einem ersten Schritt aus (3.3.1) und gehe anschließend auf meine Erhebungs- und Auswertungsmethoden ein (3.3.2).

#### 3.3.1 Hegemonietheoretisch fundierte Diskursanalyse

Wie aus den von mir angepassten Analyseschritten der HMPA hervorgeht, steht die Analyse des Diskurses um Fluchtursachen(-bekämpfung) im Zentrum meiner Arbeit. Ich gehe davon aus, dass sich der von mir analysierte und umkämpfte Fluchtursachen-Diskurs in seiner Konjunktur nach dem Sommer der Migration über eine hegemonietheoretisch fundierte Diskursanalyse erfassen lässt. Was ich darunter verstehe und welches Diskurs-Verständnis der vorliegenden Arbeit zugrunde liegt, ist Gegenstand der folgenden Ausführungen.

»Diskursanalyse ist nicht gleich Diskursanalyse« macht Strübing (2018, 192) deutlich, denn mittlerweile gibt es eine Vielzahl an Ansätzen, die sich unter dem Sammelbegriff fassen lassen (siehe auch Nonhoff 2006, 25ff.). Während es stark sprachwissenschaftlich inspirierte Formen der Diskursanalyse gibt, die letztere im Sinne von »Sprachgebrauchs- oder Gesprächsforschung« verstehen (Strübing 2018, 192), gehe ich von einem Diskursbegriff aus, der sich nicht auf sprachliche Phänomene reduzieren lässt. Denn im Sinne eines gesellschaftskritischen Anspruchs interessieren mich die Herrschaftsverhältnisse und Machteffekte, die Diskursen innewohnen und damit weit über eine linguistische oder sprachliche Ebene hinausweisen. Mein Ausgangspunkt ist der Diskursbegriff des französischen Philosophen Michel Foucaults, den er insbesondere in seiner »Archäologie des Wissens« (Foucault 2018) herausarbeitet. Nach Foucault sind Diskurse

»als Praktiken zu behandeln, die systematisch die Gegenstände bilden, von denen sie sprechen. Zwar bestehen diese Diskurse aus Zeichen; aber sie benutzen diese Zeichen für mehr als nur zur Bezeichnung der Sachen. Dieses mehr macht sie irreduzibel auf das Sprechen und die Sprache. Dieses mehr muß man ans Licht bringen und beschreiben« (Foucault 2018, 74).

Mit seiner Analyse geht Foucault der Frage nach, wie Diskurse Machtverhältnisse hervorbringen und aufrechterhalten (Strübing 2018, 192). Sie etablieren herrschende Wissensordnungen, die das Sagbare ein- und begrenzen. Sprachliche Praktiken bringen also soziale Wirklichkeit hervor: Ein »Diskurs« ist eine wirklichkeitserzeu-

gende Praxis, in die Machtverhältnisse immer schon eingelagert sind, wie sich auch am Fluchtursachen-Diskurs aufzeigen lässt (Buckel/Kopp 2022, 74ff.).

Somit kann sich auch die Analyse von Diskursen nicht auf die rein textliche Ebene beschränken, sondern muss auch soziale Praktiken und materielle Effekte des Diskurses miteinbeziehen. Die Politiken und Maßnahmen zur Fluchtursachenbekämpfung sind in diesem Sinne nicht losgelöst von einem freischwebenden Diskurs zu verstehen, sondern vielmehr als Machteffekte desselben (ebd.). Auch die von Hauf und Belfrage entwickelte Critical Grounded Theory (siehe oben) betont die Notwendigkeit, Diskurse in ihrem Zusammenwirken mit ihren materiellen Effekten in Praktiken oder Institutionen zu analysieren.<sup>6</sup> Eine Beschränkung auf eine textliche Analyse von Diskursfragmenten reiche nicht aus, sondern müsse mit ethnographischen Methoden kombiniert werden, schlussfolgern die Autoren. Erst dies ermögliche nachzuvollziehen, wie Diskurse praktische Relevanz gewinnen (Belfrage/Hauf 2015, 334). Mir ermöglichten Eindrücke bei den Expert:inneninterviews (siehe 3.3.2) und die Recherche zu den materiellen Effekten des Fluchtursachen-Diskurses vor allem innerhalb der Zivilgesellschaft ein Vorgehen, das diese Dimension der praktischen Relevanz von Diskursen erfassen konnte.

Das hier verwendete Diskursverständnis macht deutlich: Diskursanalyse muss immer auch die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse in den Blick nehmen, welche die beschriebenen Machteffekte von Diskursen produzieren. Bourdieu konstatiert treffend: »Eine Diskursanalyse, die den Diskurs untersucht, ohne die gesellschaftlichen Produktionsbedingungen des Diskurses zu untersuchen, bleibt ahnungslos« (Bourdieu 2017, 39).

In *diskursiven Kämpfen* werden schließlich gesellschaftliche Widersprüche verhandelt. Denn Diskurse gehen aus symbolischen Deutungskämpfen gesellschaftlicher kollektiver Akteure um die Formulierung von Problemdefinitionen, Verantwortlichkeiten, Handlungsstrategien usw. hervor (Pieper 2006, 275). Die Frage nach diesen Kämpfen, in denen gesellschaftliche Kräfte versuchen, ihre politischen Forderungen zu verallgemeinern, Kompromisse mit anderen Akteur:innen einzugehen und in denen sich bestimmte Kräftekonstellationen durchsetzen können, ist das Kernanliegen einer hegemonietheoretischen Analyse. Mit Foucault ließe sich fragen, wie sich hegemoniale Diskurse herausbilden und das Denken und Handeln bestimmter historischer Phasen prägen (Strübing 2018, 192). Eine Diskursanalyse, die auf den machttheoretischen Annahmen Foucaults beruht, lässt

---

6 Hauf und Belfrage verfolgen das Anliegen, die CGT für das Forschungsprogramm der Cultural Political Economy (CPE) fruchtbar zu machen. Von einem entsprechenden Forschungsprozess könnte der theoretische Ansatz CPE profitieren und ihrem Gegenstand – die Analyse historisch spezifischer ökonomischer Formen, Prozesse, Institutionen und Kämpfe im Kapitalismus – besser gerecht werden (Belfrage/Hauf 2015, 324ff.).

sich daher hegemonietheoretisch erweitern (Buckel 2013, 71ff.; Nonhoff 2006). Martin Nonhoff macht in seiner Analyse einer hegemonietheoretischen Diskursanalyse des Politischen deutlich, welche Übersetzungsleistung zwischen Diskurs und Hegemonie erforderlich ist, wenn davon ausgegangen wird, dass sich »Hegemonien diskursiv konstituieren bzw. daß sie diskursive Phänomene sind« (Nonhoff 2006, 14):

»[I]m Zuge hegemonialer Praxis [werden] diskursive Elemente verschiedenster Art gemäß einem bestimmten Muster [...] differenziert und angeordnet. [...] Hegemonien sind, mit anderen Worten, nur denkbar, weil sich Sachverhalte auf diese oder jene Weise artikulieren lassen, weil sich Objekte in diesen oder jenen Zusammenhang miteinander bringen lassen und nicht zuletzt, weil sich soziale Kräfte auf diese oder jene Art miteinander verknüpfen lassen« (ebd.).

Die Muster, denen hegemoniale Praxen des Politischen folgen, zeichnen sich Nonhoff zufolge vor allem durch einen Konflikt aus, in dem »das *allgemeine* Wohlergehen einer bestimmten Bezugsgruppe verhandelt wird« (ebd., 15, Herv. i. O.).<sup>7</sup> Im Diskurs um Fluchtursachen wird das »allgemeine Wohlergehen« auf spezifische Art und Weise verhandelt, genauso wie die »Bezugsgruppe«, für die dieses Wohlergehen gelten soll. Denn verschiedene hegemonieorientierte Strategien zielen darauf, ihre politischen Forderungen zu *verallgemeinern*. Im Ringen darum, was sich als verallgemeinerbar durchsetzt, verknüpfen sich »soziale Kräfte auf diese oder jene Art miteinander«, was ebenfalls Gegenstand der Analyse sein wird.

Eine in dieser Weise hegemonietheoretisch fundierte Diskursanalyse liegt im Besonderen der von mir in Kapitel 6 vorgenommenen Akteursanalyse sowie der Analyse der rhetorisch-diskursiven Strategien zugrunde. Das skizzierte Diskursverständnis macht jedoch deutlich, dass auch der in Kapitel 4 herausgearbeitete Kontext sowie die Politiken der Fluchtursachenbekämpfung, wie ich sie in Kapitel 5 nachzeichne, als Elemente der Diskursanalyse zu begreifen sind. Diese umfasst somit die Artikulation hegemonieorientierter Praxen im Diskurs, ihre materiellen Effekte in Form von politischen Instrumenten und Maßnahmen sowie die

7 Während Nonhoff dieses *Allgemeine* in Anlehnung vor allem an Claude Lefort und Ernesto Laclau als umkämpfte und für jede Gesellschaft konstitutive »Leerstelle« im »Reich des Symbolischen« (Nonhoff 2006, 115) versteht, folge ich der Kritik von Buckel an der damit vorgenommenen Übertragung der Bereiche des Imaginären und Symbolischen der individuellen Psyche auf politische Gemeinschaften (Buckel 2013, 74f.). Denn die Universalisierung, nach der hegemonieorientierte Praxen streben, »ist gerade eine historisch-spezifische, erst mit der bürgerlichen Gesellschaft und ihrem Staat entstandene Praxis« (ebd., 75). Das Verständnis von Nonhoff besteht dagegen in der Annahme der »Unauflösbarkeit des Konflikts und der Unaufhebbarkeit der gesellschaftlichen Teilung« als »ontologische Grundkonstante« (Nonhoff 2006, 112).

allgemeinen »gesellschaftlichen Produktionsbedingungen« (Bourdieu 2017, 39) des Diskurses, die auch in der Kontextanalyse behandelt werden.

Diese Perspektive verweist auf mögliche anschließende Untersuchungen von Dispositiven, in denen dieser Diskurs wirksam ist. Ein Dispositiv geht Foucault zufolge deutlich über einen Diskurs hinaus. Er beschreibt es als »Netz« aus »heterogenen [...] diskursiven oder nicht-diskursiven Elementen«, das »Diskurse, Institutionen, architekturelle Einrichtungen, reglementierende Entscheidungen, Gesetze, administrative Maßnahmen, wissenschaftliche Aussagen, philosophische, moralische oder philanthropische Lehrsätze« (Foucault 2003, 392f.) zu einer strategischen Formation verbindet (Ziai 2007, 27). Dispositive können, so Buckel, auch als »Effekte und Materialisierungen der Kämpfe um Hegemonie« verstanden werden: »Gelingt es einem Hegemonieprojekt hegemonial zu werden, so prägt es die Rationalität des Dispositivs, indem sich seine strategische Ausrichtung in das Dispositiv einschreibt« (Buckel 2013, 46). Ich argumentiere, dass sich ein hegemoniales Verständnis von Fluchtursachen im Nachgang der Krise 2015 in Form eines neuen politischen Projektes Geltung verschafft (siehe Kapitel 7). Um der Frage nachzugehen, inwiefern sich dieses in ein umfassenderes Dispositiv zur Regulierung von Migration oder gegebenenfalls auch in das Entwicklungsdispositiv (Ziai 2007) einfügt, wäre eine weitere Analyse, die über diese Dissertation hinausführt, notwendig.<sup>8</sup> Ich nehme in meiner Arbeit daher keine Dispositivanalyse (Buckel 2013, 46ff.; Ziai 2007, 32ff.), sondern eine hegemonietheoretisch fundierte Diskursanalyse vor.

### 3.3.2 Erhebungs- und Auswertungsmethoden

Entsprechend der Methodologie der historisch-materialistischen Politikanalyse sowie eines Forschungsprozesses, der sich an der Critical Grounded Theory orientierte, habe ich in meiner Forschung auf einen Methodenmix zurückgegriffen. Für den Forschungsstand sowie die Einführung der theoretischen Grundbegriffe wurden die wesentlichen Theoriewerke der kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung sowie der hegemonietheoretischen Perspektive und staatsrechtliche Prämissen analysiert und diskutiert. Insbesondere für die Kontextanalyse der HMPA war die Auswertung und Analyse von Sekundärliteratur und empirischer Studien von Relevanz, allerdings wurden auch hier mittels einer Dokumentenanalyse Primärquellen für die Erstellung der Genealogie des Fluchtursachen-Diskurses ausgewertet, was sowohl relevante Protokolle der Debatten im politischen Ausschuss der UN-Generalversammlung, EU-Dokumente als auch Dokumente der Bundesregierung seit den 1980er Jahren umfasste.

8 Es bleibt zu bedenken, dass Dispositive bei Foucault sich häufig über einen sehr langen Zeitraum bilden (»longue durée«), wie er am Sexualitätsdispositiv aufgezeigt (Foucault 2020).

Für die Erstellung der weiteren Analyseschritte der HMPA wurden EU-Dokumente zum Themenkomplex Fluchtursachen(-bekämpfung) sowie der Bundesregierung, aber auch Stellungnahmen von NGOs und Think Tanks analysiert, die während des und nach dem Sommer der Migration veröffentlicht wurden. Besonders relevant waren für die *scale* der Bundesregierung Plenarprotokolle des Bundestages, Bundestagsanfragen, Veröffentlichungen des BMZ, sowie zentraler Akteur:innen wie der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Die Dokumente stammen weitgehend aus dem Zeitraum 2014 bis 2018. Außerdem wurden Medienberichte aus deutschen Print-, Online- und öffentlichen Rundfunkmedien aus demselben Zeitraum als Quellen hinzugezogen. Dabei erfolgte die Recherche in erster Linie über die Datenbank LexisNexis. Für die Auswahl der Zeitungsartikel war entscheidend, ob sich politische oder gesellschaftliche Akteur:innen in der Presse<sup>9</sup> zum Thema Fluchtursachenbekämpfung äußerten. Berichte und Stellungnahme deutscher Nichtregierungsorganisationen, Stiftungen und Think Tanks (wie der Stiftung Wissenschaft und Politik oder des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik) waren ebenso Teil des Datenkorpus.

Auf der europäischen *scale* umfasste das Datenkorpus Dokumente der EU-Kommission, des Rates, des EU-Parlaments sowie Schlussfolgerungen des Europäischen Rates aus dem Zeitraum 2014–2018, in denen Positionierungen zum Thema Fluchtursachen von Relevanz waren. Besondere Bedeutung hatten die Plenarprotokolle zu relevanten Debatten des EU-Parlaments.<sup>10</sup> Auch hier wurden Medienberichte als Quelle herangezogen, darunter auch Zeitschriften mit einem EU-Schwerpunkt wie euracativ.com, euronews.com oder euobserver.com. Insgesamt habe ich rund 100 Presseartikel ausgewertet (deutsche und europäische Presse). Stellungnahmen, Studien und Berichte von Think Tanks und Nichtregierungsorganisationen (wie bspw. Oxfam, CONCORD oder Caritas International), die in Brüssel aktiv sind, wurden ebenfalls analysiert.

Darüber hinaus führte ich 14 Expert:innen-Interviews und zwei informelle Gespräche mit relevanten Akteur:innen auf europäischer und nationaler Ebene durch. Als Variante der qualitativen leitfadenzentrierten Interviews (Flick 2010,

---

9 Die folgenden Medien erwiesen sich als besonders wichtig: Die Zeit, taz, Spiegel Online, FAZ, die Welt, Deutsche Welle, Handelsblatt, Tagesspiegel, Süddeutsche Zeitung und Deutschlandfunk.

10 Dabei dienten die sogenannten ausführlichen Sitzungsberichte (*verbatim records*) mit allen mündlichen Beiträgen als Grundlage meiner Auswertungen. Da eine Übersetzung eines Auszugs aus dem ausführlichen Sitzungsbericht in einer Amtssprache nur auf Antrag eines Mitglieds des Parlaments angefertigt wird (Art. 204 (5) der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments), habe ich die Wortmeldungen in den jeweiligen Originalsprachen ausgewertet. Für die Auswertung habe ich bei Bedarf für die Übersetzungen die Seiten deepl.com und translate.google.de verwendet.

194ff.) konnte ich mich an den Ausführungen von Meuser und Nagel zum Expert:innen-Interview orientieren (Meuser/Nagel 2009). Denn dieses sei »ein Instrument der Datenerhebung, das auf einen spezifischen Modus des Wissens bezogen ist – auf Expertenwissen« (ebd., 466). Dieses Wissen zeichnet sich dadurch aus, dass es sich um ein dem Forschungsinteresse entsprechendes Wissen über spezifische Probleme und Fragestellungen handelt, das die Befragten »im Rahmen einer Tätigkeit erworben [haben], die auf dieses gerichtet, mithin in irgendeiner Weise problemlösend intendiert ist« (ebd., 468f.). Damit steht die Expertin oder der Experte »für eine Problemperspektive, die typisch ist für den institutionellen Kontext, in dem er sein Wissen erworben hat und in dem er handelt« (ebd., 469). Insbesondere die hegemonieorientierten Strategien der Akteur:innen sowie die Effekte, die der Fluchtursachen-Diskurs für verschiedene gesellschaftliche Kräfte und Staatsapparate hatte, konnten mithilfe der Interviews besser erfasst werden.

In Berlin, Eschborn und Heidelberg habe ich insgesamt sechs Expert:inneninterviews geführt mit NGO-Vertreter:innen, einem Mitarbeiter eines Think Tank, einer Mitarbeiterin der GIZ sowie einer leitenden Angestellten des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Ein weiteres Interview konnte ich mit einer GIZ-Mitarbeiterin in Tunis führen, was mir Einblicke über die Projekte zur Fluchtursachenbekämpfung der Umsetzungsagentur vor Ort eröffnete. Darüber hinaus fand ein weiteres informelles Gespräch mit einem NGO-Vertreter statt.

Außerdem habe ich sieben Expert:inneninterviews in Brüssel geführt mit einem Vertreter der EU-Kommission, einer EU-Parlamentsabgeordneten, einer Mitarbeiterin einer Abgeordneten des EU-Parlaments, einer Mitarbeiterin des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) und drei Vertreter:innen von internationalen NGOs.<sup>11</sup> Es fand ein weiteres informelles Gespräch mit einer Mitarbeiterin eines Think Tanks statt. Die Interviews wurden transkribiert. Was in den Transkripten nicht berücksichtigt wurde, sind Pausen, Reaktionen wie Lachen, Betonungen oder andere emotionale Äußerungen. Diese oder ähnliche Regungen ließen sich vernachlässigen, da es mir lediglich um die zentralen Aussagen der Personen hinsichtlich des Untersuchungsgegenstands ging.

Zur Auswertung der Primärquellen sowie transkribierten Interviews habe mich an dem von der Grounded Theory entwickelten Kodierverfahren orientiert. Kodieren bezeichnet die »Arbeit des Interpretierens und Analysierens« (Strübing 2018, 131). Strauß schlägt drei unterschiedliche Modi des Kodierens vor: das offene, axiale und selektive Kodieren (Strauß 1991/1987, 57ff. in: ebd.), die mir in meiner Auswertung Orientierung gegeben haben. Das offene Kodieren zielt darauf, »sich einen thematischen Zugang zum Material zu verschaffen, relevante Materialstücke auszuwählen und im Detail zu analysieren« (Strübing 2018, 132). In diesem Schritt wird

11 Eine Liste der geführten Interviews befindet sich im Anhang.

erstes als relevant erachtetes Material gesichtet, analysiert und wichtige Themenkomplexe identifiziert. Der genaue und zum Teil kleinteilige Blick soll es ermöglichen, auch einzelne Begriffe oder Satzabschnitte als relevante Sinneinheiten zu identifizieren. Da meine Analyse auf die Strategien verschiedener Akteur:innen fokussiert, konnten hier erste Thesen über relevante Argumentationen und politische Strategien herausgearbeitet werden. Im zweiten Schritt des axialen Kodierens zielt die Analyse »auf erklärende Bedeutungsnetzwerke, die in der Lage sind, die jeweils fokussierte Kategorie möglichst umfassend zu erklären« (ebd., 133). In meinem Fall konnten die gefundenen Strategien in diesem Schritt den jeweiligen Hegemonieprojekten zugeordnet und somit erklärende Hypothesen gebildet werden. Der letzte Schritt des selektiven Kodierens war für meine Auswertung nicht relevant, da die hier zu bestimmende »Schlüsselkategorie« (ebd., 136), mit Hilfe derer das Material im Grunde rekodiert wird, sich nicht als zielführend erwies. Vielmehr sollten die identifizierten strategischen Elemente in ihrer Disparität Aufschluss über die umkämpften Kerninhalte der jeweiligen hegemonieorientierten Strategien geben. Zur Unterstützung der Auswertung und Kodierung der Expert:innen-Interviews habe ich die Software MAXQDA verwendet (vgl. Rädiker/Kuckartz 2019).

Auf der Grundlage dieser methodologischen Ausführungen und Erläuterung des methodischen Vorgehens wende ich mich im Folgenden der historisch-materialistischen Politikanalyse des Fluchtursachen-Diskurses zu. In den folgenden Kapiteln 4 bis 7 stelle ich die Ergebnisse entlang der modifizierten Analyseschritte der HMPA vor.



## 4. Kontext-Analyse: Fluchtursachen und umkämpftes Nord-Süd-Verhältnis

---

Um die Entwicklungen im Zuge und Nachgang des Sommers der Migration einordnen zu können, wird im Folgenden in drei Schritten der Kontext für den im Weiteren untersuchten Diskurs um die Bekämpfung von Fluchtursachen erörtert. Ziel ist es, die zentralen historischen und materiellen Bedingungen sichtbar zu machen, auf die gesellschaftliche Akteur:innen im Sommer der Migration in widerstreitender Weise reagiert haben (Kannankulam/Georgi 2012, 37f.). Auf dieser Grundlage wird in den folgenden Analyseschritten das Ringen verschiedener gesellschaftlicher Kräfte um die hegemoniale Deutung von Fluchtursachen(-bekämpfung) als Kristallisationspunkt wesentlicher Konfliktlinien um Migrationspolitik analysiert. Die Kontext-Analyse arbeitet sowohl wesentliche strukturelle Bedingungen<sup>1</sup> als auch den spezifischen historisch-konjunkturellen Kontext heraus, der die relevanten, dem Sommer der Migration vorangehenden Entwicklungen in ihren Konturen nachzeichnet.

Der Dreischritt der Kontextanalyse verfährt wie folgt: Zunächst werden Migrationspolitiken im Lichte des globalen Nord-Süd-Verhältnisses eingeordnet (4.1). Denn einerseits verstehe ich das Nord-Süd-Verhältnis als wesentlichen Widerspruch, der Migrationspolitiken prägt. Und andererseits wird im Fluchtursachen-Diskurs genau dieser Widerspruch verhandelt. Im zweiten Schritt werden die Konturen und relevanten Entwicklungslinien der europäischen Migrationspolitik bis zum Sommer der Migration 2015 nachgezeichnet (4.2). Denn vor dem Hintergrund dieses Kontextes lassen sich die Ereignisse, die auf die Krise des Grenzregimes 2015 folgten, historisch einordnen. Abschließend soll eine Genealogie des Fluchtursachen-Diskurses (4.3) die »Amnesie der Anfänge« (Bourdieu 2017, 210) überwinden und damit Aufschluss über Kontinuitäten und Brüche geben, die den Diskurs

---

1 Struktur und Praxis sind dabei nicht als widersprüchlich zu verstehen. Vielmehr stellen Strukturen und Institutionen einen anderen – verfestigten und verstetigten – Aggregatzustand von Praxis dar (Buckel/Kopp 2022, 77): Strukturen sind »das Resultat früherer Handlungen und die Basis der aktuellen« (Gerstenberger 1988, 146 in: ebd.).

prägen. Sie zeigt: Seit den 1980er Jahren existiert latent ein Diskurs über Fluchtursachen, der verschiedene Konjunkturen erfährt und schließlich mit dem Sommer der Migration einen neuen Höhepunkt erreicht.

#### 4.1 Migrationspolitik im Kontext des Nord-Süd-Verhältnisses

In seinem 2005 auf deutsch erschienenen Artikel »Warum Migrationspolitiken scheitern« schreibt der Migrationsforscher Stephen Castles:

»[D]as, was als »Migrationskrise« wahrgenommen wird, [ist] in Wahrheit eine Krise der Nord-Süd-Beziehungen, die durch ungleiche Entwicklung und krasse Ungleichheit verursacht ist. Im Kern geht es bei Migrationskontrolle um die Regulierung von Nord-Süd-Beziehungen« (Castles 2005, 16).

Der Autor schließt den Artikel mit der Feststellung, dass Migrationskontrolle nur dann erfolgreich und damit auch überflüssig werden könnte, wenn es gelänge, globale Ungleichheit abzubauen (ebd., 31). Dies könnte nicht weniger, sondern mehr menschliche Mobilität bedeuten, aber wir würden vermutlich nicht mehr von Migration sprechen, ergänzt er in einer Rekapitulation seines Artikels im Jahr 2017 (Castles 2017, 1542). Diesem Ziel, globale Ungleichheit zu verringern, ist man rund fünfzehn Jahre später nicht nähergekommen – im Gegenteil, die Nord-Süd-Ungleichheit ist immens und hat sich mit dem Corona-Virus weiter verschärft (Oxfam International 2021).

Castles weist damit auf den zentralen Widerspruch hin, den auch das europäische Migrations- und Grenzregime in zweifacher Weise charakterisiert: Zum einen ist das globale Nord-Süd-Verhältnis in seiner historischen Gewordenheit und Gegenwart mit den Bewegungen der Fluchtmigration untrennbar verknüpft. Denn Flucht stellt eine mögliche Reaktion auf die durch den globalen Verstrickungszusammenhang hervorgebrachten Zumutungen sozialer und ökologischer Misere dar. Sie ist nur *eine* mögliche Reaktion, weil kein deterministisches Verhältnis zwischen Situationen der Not und einem möglichen Aufbruch besteht. Die eigensinnige Fluchtmigration subalternen Bevölkerungsgruppen, die mit Momenten des Zwangs einhergeht, lässt sich jedoch nur unter Berücksichtigung des asymmetrischen Nord-Süd-Verhältnisses verstehen (Buckel/Kopp 2022). Die Vielzahl an Motiven und Intentionen für individuelle Migrationsprojekte beschreiben Kasperek und Karamanidou in diesem Sinne als »claim to justice« (Kasperek/Karamanidou 2021, 84) – als Forderung nach Gerechtigkeit, die beispielsweise die ungleiche internationale Arbeitsteilung und postkoloniale Welt adressiere (ebd., 98).

Zum anderen ist das Nord-Süd-Verhältnis eine zentrale Triebkraft für die Versuche, eben diese eigensinnige Fluchtmigration mittels Grenz- und Migrationskontrolle zu regulieren und auch weitgehend zu unterbinden, denn: »Internationale

Grenzen helfen Ungleichheiten aufrecht zu erhalten« (Castles 2005, 16). Grenz- und Migrationspolitiken regulieren das Nord-Süd-Verhältnis. Denn, so Georgi, sie sind »Teil der Regulierungsweise des globalen Kapitalismus« (Georgi 2019a, 208). Beide Momente fasst Buckel zusammen: Sowohl die Versuche, Fluchtmigration an Europas Grenzen oder bereits im Vorfeld der Grenzverläufe zu verhindern als auch die steten Grenzüberschreitungen, die trotz Lebensgefahr nicht zum Erliegen kommen, beschreibt sie als »Ausstragungsformen des zentralen Antagonismus«, eines eklatanten Wohlstandsgefälles zwischen globalem Norden und Süden (Buckel 2021, 66). Erst die Überwindung der Herrschaftsverhältnisse, die sich zwischen globalem Norden und globalem Süden aufspannen, kann zum einen die Not verringern, die Menschen aus peripheren Räumen die Flucht ergreifen lässt, und damit auf eine Bewältigung der unmittelbaren Fluchtgründe und tieferliegenden Fluchtursachen hinwirken (Buckel/Kopp 2022). Zum anderen ließe sich auch nur so die äußerst gewaltsame Kontrolle von Migration, die im Sterben entlang und im Vorfeld der europäischen Grenzen nur ihren drastischsten Ausdruck findet, beenden. Ich vertiefe im Folgenden den Aspekt, dass Migrationskontrolle stets auch der Regulierung des Nord-Süd-Verhältnisses dient. Dafür führe ich die Konzepte der imperialen Lebensweise (Brand/Wissen 2017) und der Externalisierungsgesellschaft (Lessenich 2016) ein, mit denen entscheidende Momente des Nord-Süd-Verhältnisses besonders gut erfasst werden können.

#### 4.1.1 Imperiale Lebensweise und Externalisierungsgesellschaft

Migrationspolitiken lassen sich vor dem Hintergrund des bisher Gesagten nur im Kontext globaler Machtverhältnisse analysieren. Sie können als »historischspezifische Ausprägung dieser Nord-Süd-Regulation untersucht werden«, so Buckel, und somit als Moment »der imperialen Lebensweise« (Buckel 2013, 51). Die durch Grenzziehungen geschaffenen Zäsuren zwischen einem Innen und Außen, zwischen Staatsbürger:innen und Migrant:innen stehen, wie im Folgenden gezeigt werden soll, in einem fundamentalen Zusammenhang mit der imperialen Produktions- und Lebensweise (Brand/Wissen 2017). Das Konzept der Externalisierungsgesellschaft (Lessenich 2016) bietet darüber hinaus mit dem Begriff des »Externalisierungshabitus« eine wichtige Erweiterung für das Verständnis des Zusammenhangs von Migrationspolitik und der Regulierung des Nord-Süd-Verhältnisses an. Im folgenden Absatz werden zunächst die beiden Konzepte entsprechend ein- und zusammengeführt.

Im Vergleich zu anderen Theorien, die ebenfalls das Nord-Süd-Verhältnis als Herrschafts- und Abhängigkeitsverhältnis analysieren – Imperialismustheorien, Weltsystem- und Dependenztheorien, die Regulationstheorie oder postkoloniale Ansätze –, nimmt die Theorie der »Imperialen Lebensweise« der Politikwissenschaftler Ulrich Brand und Markus Wissen (2017) eine besondere Akzentsetzung

vor (Buckel/Kopp 2022, 76ff.). Denn der Kerngedanke der imperialen Lebensweise bestehe darin,

»dass das alltägliche Leben in den kapitalistischen Zentren wesentlich über die Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse und der Naturverhältnisse andernorts ermöglicht wird: über den im Prinzip unbegrenzten Zugriff auf das Arbeitsvermögen, die natürlichen Ressourcen und die Senken [...] im globalen Maßstab« (Brand/Wissen 2017, 43).<sup>2</sup>

Mit dem Adjektiv »imperial« betonen die Wissenschaftler »die globale und die ökologische Dimension der Lebensweise« (Brand/Wissen 2017, 45) und schließen mit dem Begriff an die wissenschaftliche Debatte an, die von einer konstitutiven Bedeutung von Kolonialismus und Imperialismus für die Entstehung und Stabilisierung kapitalistischer Gesellschaften des globalen Nordens ausgeht (Buckel/Kopp 2022, 76f.). Der analytische Wert des Begriff der Produktions- und Lebensweise liegt in seinem Verweis auf die hegemoniale Vorstellung eines guten Lebens, die gesellschaftlich breit akzeptiert wird (Brand/Wissen 2017, 89) und sich in Praxen und Institutionen verfestigt (ebd., 45). Die Alltagspraxen nehmen in der Analyse damit eine zentrale Stellung ein, die für eine hegemonietheoretische Analyse von besonderer Bedeutung sind (siehe 2.2.2).<sup>3</sup> So verweise der Begriff »auf die Produktions-, Distributions- und Konsumnormen, die tief in die politischen, ökonomischen und kulturellen Alltagsstrukturen und -praxen der Bevölkerung im globalen Norden und zunehmend auch in den Schwellenländern des globalen Südens eingelassen sind« (Brand/Wissen 2017, 44). Dabei bestehe eine teilweise eklatante Ungleichheit auch innerhalb der Staaten im globalen Norden fort,<sup>4</sup> auch wenn sich die

- 
- 2 Mit »Senken« sind Ökosysteme wie Regenwälder oder Ozeane gemeint, die mehr umweltschädliche Stoffe wie CO<sub>2</sub> aufnehmen können, als sie selbst an die Umwelt abgeben.
  - 3 Brand und Wissen heben hervor, das Konzept der Lebensweise stehe insofern in der Tradition Antonio Gramscis, »als wir davon ausgehen, dass sich eine widersprüchliche Gesellschaftsformation wie die kapitalistische nur reproduzieren kann, wenn sie in den Alltagspraxen und im Alltagsverstand verankert ist und dadurch gleichsam »natürlich« wird.« (Brand/Wissen 2017, 45)
  - 4 Stefanie Hürtgen (2018) und Klaus Dörre (2019) weisen darauf hin, dass das Konzept der imperialen Lebensweise die Gefahr berge, ein »vereinnahmendes »wir« zu kreieren (Dörre 2019, 247ff.): »Wo eben noch von Klassen, Geschlechterhierarchien und ethnischen Spaltungen die Rede war, zieht dieses »wir« dann doch vieles zusammen, was so nicht zusammengehört« (ebd., 248). Auf diese Kritik hin stellten Brand und Wissen klar, es gehe ihnen gerade darum zu zeigen, »dass die imperiale Lebensweise konstitutiv mit ausdifferenzierten Klassen-, Geschlechter- und rassifizierten Verhältnissen verbunden« sei (Brand/Wissen 2019, 23) und führten dies in ihrem Artikel »Gesellschaftsanalyse im globalen Kapitalismus« weiter aus (ebd.). Trotz der Notwendigkeit dieser Klarstellung, bleibt der globale Zusammenhang, der mit dem Konzept der imperialen Lebensweise (und demjenigen der Externalisierungsgesellschaft) herausgearbeitet wird, für meine Analyse von besonderer Relevanz.

imperiale Lebensweise seit dem Fordismus hier weitgehend verallgemeinert habe (ebd., 85ff.). Denn die imperiale Lebensweise reproduziere sich »entlang vielfältiger gesellschaftlicher Spaltungslinien« (ebd., 61): Sie ist von vielfältigen Herrschaftsverhältnissen der kapitalistischen Vergesellschaftungsweise – Klassenspaltungen, Rassismus, Sexismus, Ausbeutung der Natur – durchzogen (siehe auch Buckel 2015). Der Begriff besage nicht, so Brand und Wissen, dass alle Menschen – zumal im globalen Norden – gleich lebten, sondern »dass bestimmte geteilte Vorstellungen von ›gutem Leben‹ und gesellschaftlicher Entwicklung vorherrschen« (Brand/Wissen 2017, 62). Nicht zuletzt die Verankerung im Alltagsverstand und in den Alltagspraxen, verleiht der imperialen Produktions- und Lebensweise ihre Stabilität. Diese stabile Verankerung beruhe auch darauf, dass die sozialen und ökologischen Voraussetzungen, auf denen die Konsummuster der imperialen Lebensweise beruhen, unsichtbar bleiben (Brand/Wissen 2017, 44). An der damit geschaffenen Normalität, die ausblendet, auf welchen Formen der Ausbeutung und Zerstörung sie beruht, knüpft auch das Konzept der »Externalisierungsgesellschaft« (Lessenich 2016) des Soziologen Stephan Lessenich an.

Darin wird der Begriff der »Externalisierung« zentral gesetzt und meint: »Ausbeutung fremder Ressourcen, Abwälzung von Kosten auf Außenstehende, Aneignung der Gewinne im Innern, Beförderung des eigenen Aufstiegs bei Hinderung (bis hin zu Verhinderung) des Fortschreitens anderer« (Lessenich 2016, 25). Auch Lessenich verweist darauf, dass der darin zum Ausdruck kommende »Zusammenhang des Lebens der einen auf Kosten der anderen« (ebd., 24) von großen gesellschaftlichen Mehrheiten in stillem Einvernehmen oder unter aktiver Beteiligung getragen wird (ebd., 25) – und damit als hegemonial gelten kann. Die Verankerung im Alltagshandeln der Externalisierung (Lessenich 2016, 48) wird auch hier zum wesentlichen Moment.

Externalisierung operiere alltagspraktisch in Form eines spezifischen Externalisierungshabitus, beschreibt Lessenich (2016, 52). Damit macht er das Habitus-Konzept Bourdieus mit seinem Fokus auf die Verinnerlichung der eigenen sozialen Stellung und dadurch geprägten Alltagspraxen fruchtbar. Bourdieu selber bezeichnet den (Klassen-)Habitus als das »einheitsstiftende Erzeugungsprinzip der Praxis [...] als Inkorporation der Klassenlage« (Bourdieu 1987, 175). An anderer Stelle spricht er vom Habitus als dauerhaften inkorporierten Dispositionen (Bourdieu 2017, 173f.). Auch Brand und Wissen schlagen von ihrem auf gramscianischen Begriffen aufbauenden Konzept der imperialen Lebensweise eine Brücke zum bourdieuschen Habitus. Dieser vermittele zwischen »bewusstem Handeln und seinen unbewussten Voraussetzungen« und ermögliche »die Ebene des Alltagshandelns mit der der *gesellschaftlichen Strukturen* zu verbinden« (Brand/Wissen 2017, 49, Herv. i. O.). Lessenich spricht in seiner Adaption als Externalisierungshabitus von einer durch Individuen und Kollektive »habituell vollzogenen Praxis der *Auslagerung* der Kosten ihrer Lebensweise auf Dritte und der gleichzeitigen *Ausblendung* ebendieses Struk-

turzusammenhangs aus ihrer alltäglichen Lebensführung.« (Lessenich 2016, 61f., Herv. i. O.) Ich argumentiere, dass das Konzept des Externalisierungshabitus durch den Rückgriff auf das bourdieusche Habitus-Konzept das Moment der Ausblendung und Unsichtbarmachung von Herrschaftsverhältnissen präzise erfasst. Damit stellt es für die Erklärung der Stabilität der imperialen Produktions- und Lebensweise eine zentrale Erweiterung dar. Wie der Externalisierungshabitus wesentlich zur Erklärung des hegemonialen Verständnisses von Fluchtursachen(-bekämpfung) beiträgt, wird in Kapitel 8 ausgeführt. An dieser Stelle sollen die Konzepte der imperialen Lebensweise und Externalisierungsgesellschaft zunächst für die Frage nach dem Zusammenhang von Migrationspolitiken und dem globalen Nord-Süd-Verhältnis fruchtbar gemacht werden.

#### 4.1.2 Grenzen und Nord-Süd-Regulation

Zwei Aspekte der beiden Konzepte Externalisierungsgesellschaft und imperiale Lebensweise sind für das Verständnis von Migration, Migrationspolitik und Grenzen im Kontext des globalen Nord-Süd-Verhältnisses hervorzuheben. Erstens die ihnen innewohnende *Exklusivität*, die eine Voraussetzung für die Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse bildet, und zweitens die *Ausblendung* der ihnen inhärenten Gewalt, die stabilisierend wirkt.

Der erste Aspekt basiert auf der Feststellung, dass die imperiale Produktions- und Lebensweise auf Exklusivität beruht. Sie »kann sich nur so lang erhalten, wie sie ihre Kosten in ein Außen verlagern, also externalisieren kann« (Brand/Wissen 2017, 15) – ein Außen, das staatliche und suprastaatliche Grenzen erst hervorbringen. Es ist somit der staatliche Apparat der Grenze, der die Alltagspraktiken absichert, die in die imperiale Lebensweise eingelassenen sind. Poulantzas beschreibt diese Grenzziehung zwischen einem Inneren und einem Außen als wesentliche staatliche Praxis: Der kapitalistische Staat monopolisiert mittels Grenzen, die Innen und Außen festlegen, die Verfahren zur Organisierung des Raums (Poulantzas 2002, 130ff.). Er beruht auf der »Homogenisierung des Raumes« (ebd., 126), und »dieser homogenisierte Raum ist das ›Volk als Nation‹« (ebd.), das gegen das Außen abgegrenzt wird. Dass sich die imperiale Produktions- und Lebensweise im globalen Norden verallgemeinern und – auf ungleiche Weise bis tief in die Arbeiter:innenklasse hinein – hegemonial werden konnte, beruht wesentlich auf dem Zugriff auf dieses »Außen«, auf Arbeitskraft und Ressourcen im globalen Süden (Brand/Wissen 2017, 88). Einen Zugriff also auf Menschen, die kaum an dieser Lebensweise teilhaben, auf Ressourcen, die gewinnbringend verwertet werden und auf Orte, in die die ökologischen und sozialen Kosten dieser Produktions- und Lebensweise externalisiert werden. Die Beschränkung des Zugangs zu den kapitalistischen Zentren und vor allem zu den dort gewährten sozialen Rechten wurde vor dem Hintergrund der Verallgemeinerung der imperialen Lebensweise im Fordismus umso vehementer. Denn es galt, die

sozialstaatlichen Errungenschaften, die durch den »national-sozialen Staat« (Balibar 2010) auch der Arbeiter:innenklasse im globalen Norden gewährt wurden, gegen Zugriffe von außen zu verteidigen. Georgi beschreibt die damit einhergehende Dynamik mit Blick auf die immer repressiver ausgestalteten Migrationspolitiken: »Migrationspolitisch entscheidend war, dass die relative Privilegierung durch den eigenen Staat, sowohl materiell wie symbolisch, finanziell wie ideologisch, nur funktionierte, solange es sich um eine exklusive, zahlenmäßig beschränkte, eine ausgrenzende Privilegierung handelte« (Georgi 2019b, 186). Die äußerst chauvinistischen Abwehrreaktionen im globalen Norden in den 1990er Jahren gegenüber Fluchtmigration aus dem globalen Süden seien daher als Versuche zu verstehen, die prekären national-sozialen Klassenkompromisse im Norden zu verteidigen (ebd., 187).

Zugleich beruht die hegemoniale Lebensweise auf einem »Außen«, das sich im »Innern« befindet: durch Entrechtung und eine dadurch verursachte Verletzlichkeit können auch illegalisierte Arbeiter:innen und unbezahlte Care-Arbeit als diesem »Außen« zugehörig definiert werden. Étienne Balibar spricht in diesem Kontext von »inneren Grenzen« (Balibar 1993, 82f.). Denn die »Lage der Einwanderungsgruppen« mache deutlich, »dass die ›äußere‹ Grenze faktisch zur ›inneren Grenze‹ geworden ist« (ebd., 92). Balibar schreibt:

»Die Realität ist hier genau die Umkehrung der offiziellen Rechtfertigung: nicht weil diese Bevölkerungen irreduzibel anders sind, müssen sie vom Staat anders behandelt werden, sondern weil der Staat sie im Gegenteil rechtlich und faktisch anders behandelt, verdunkeln ihre kulturellen, beruflichen und ethnischen Unterschiede (die oft nicht bedeutender als andere innerhalb der ›nationalen Gemeinschaft‹ sind), was sie mit der herrschenden Bevölkerung gleichsetzt und werden Gegenstand von Diskriminierung und Ausschließung.« (ebd., 92f., Herv. i. O.)

Sowohl die äußeren als auch die inneren Grenzbeziehungen erweisen sich als unentbehrlich: Als Abgegrenztes muss das »Außen« erhalten bleiben. So argumentiert auch Lessenich, dass in der Externalisierungsgesellschaft der Zugriff und die Sicherstellung der Exklusivität zentral seien (2016, 59, Herv. i. O.): »Ausbeutung und soziale Schließung stellen gemeinsam den *modus operandi* der Externalisierungsgesellschaft dar.« Der Soziologe Steffen Mau bezeichnet die Grenze in diesem Sinne treffend als »Sortiermaschine« (Mau 2021).

Eine globale Verallgemeinerung der imperialen Lebensweise ist demnach unmöglich und die Aufrechterhaltung ihrer Exklusivität eine notwendige Bedingung. Das Bemühen darum, den Zugang zu beschränken oder nur unter der Gewährung eingeschränkter Rechte zuzulassen, prägt die Politiken zur Regulierung von Fluchtmigration. Besonders augenscheinlich wird das Moment der Exklusivität angesichts hochgesicherter Grenzbefestigungen, die entlang von Wohlstandsgrenzen die Zäsuren zwischen Innen und Außen markieren. Denn Migrationspolitik

verweist »wie kaum ein anderes Politikfeld auf ein Außen der EU, auf jenes Andere, welches sie durch ihre Grenztechniken geradezu hervorbringt« (Buckel 2013, 50f.).

Ich komme nun zum zweiten zentralen Aspekt: Denn die Grenze hält nicht nur die Zäsur zwischen einem Innen und einem Außen aufrecht. Sie macht auch die Herrschaftsverhältnisse, die sich im globalen Nord-Süd-Verhältnis einlagern, unsichtbar (Buckel et al. 2014, 40) und stabilisiert damit die imperiale Produktions- und Lebensweise: »Die Grenze ist eine Invisibilisierungs-Technik«, so Buckel (2013, 59). Grenzen suggerieren, dass sich die Realitäten innerhalb von Staaten unabhängig von deren Verstrickung in globale Ungleichheits- und Ausbeutungsverhältnisse verstehen lassen (Buckel et al. 2014, 39). Die von Grenzen manifestierten Zäsuren festigen damit die imperiale Lebensweise, indem sie ihre materiellen Voraussetzungen ausblenden: das asymmetrische Nord-Süd-Verhältnis. Dies betrifft sowohl seine aktuelle Ausprägung als auch seine historische Entstehung, die auf die Verheerungen des Kolonialismus und die gewaltvoll durchgesetzte globale Arbeitsteilung verweist.<sup>5</sup> Es lässt sich angesichts der wirkmächtigen Verdrängungsleistung, die Grenzziehungen hervorbringen, von einer »tief verankerten Hegemonie der Grenze« (ebd., 40) sprechen: Migrations- und Grenzkontrollen sind im Alltagsverstand eingelagert und erscheinen als natürlich und alternativlos, anstatt als kontingent und veränderbar.

Die Trennung zwischen Innen und Außen ermöglicht es, die gewaltsamen globalen Verhältnisse, die sich im globalen Norden als Leben »über die Verhältnisse anderer« (Lessenich 2016, 64, Herv. i. O.) darstellen, auszublenden. Im Rückgriff auf Lessenich verstehe ich die »tief verankerte Hegemonie der Grenze« als zentrales Moment des Externalisierungshabitus, da die Grenze eine unverzichtbare Rolle bei der Ausblendung globaler Ungleichsverhältnisse darstellt. Das Konzept des Externalisierungshabitus stellt einen wichtigen Beitrag dar, um die Unsichtbarmachung und damit Stabilisierung des Nord-Süd-Verhältnisses zu erfassen. Denn es betont beide Momente gleichermaßen: eine »habituell vollzogene Praxis« und die damit einhergehende »Ausblendung« (Lessenich 2016, 61f.). Wie sich die tief verankerte Hegemonie der Grenze und der Externalisierungshabitus im Diskurs um Fluchtursachen(-bekämpfung) ausdrücken, ist Teil der Ausführungen in Kapitel 8.

### 4.1.3 Postkoloniales Grenzregime

Im Anschluss an das bisher gesagte, kann das europäische Grenzregime als postkolonial verfasst charakterisiert werden. »Postkolonial« bezeichnet dabei keine auf

---

5 Nicht zuletzt die Geschichte des Rassismus schreibt sich in diese globalen Verhältnisse und ihre Regulation mittels Migrationspolitiken ein. So stellen sich die gegenwärtigen Verstärkungen der europäischen Grenze auch als »re-drawing of the global colour line« (De Genova 2017b, 2) dar.

den Kolonialismus zeitlich folgende Epoche. Denn »post« verweist nicht auf eine linear-zeitliche Bestimmung, sondern meint über den Kolonialismus hinausgehend im Sinne eines Fortwirkens kolonialer Verhältnisse in dekolonisierten Gesellschaften, aber auch die Widerstände dagegen (Castro Varela/Dhawan 2015, 16ff.).

Einerseits lassen sich Fluchtmigrationsbewegungen als Moment (post-)kolonialer Konstellationen beschreiben. So schreibt Nicholas de Genova: »Today, in the extended aftermath of decolonization for the hundreds of millions of people who formerly were largely confined to the mass prison labour camps that were Europe's colonies, Europe is now confronted with migrants and refugees from those same countries.« (De Genova 2016, 351) Die eklatante Zunahme von Fluchtmigration im späten zwanzigsten Jahrhundert müsse als historische Nachfolge der massenhaften globalen Immobilisierung von Arbeitskraft in den europäischen Kolonien angesehen werden (ebd.):

»[V]irtually all migrations and refugee movements that today seek their futures in Europe have been deeply shaped by an indisputably European (colonial) past. Furthermore, particularly for those who flee the devastation of war and military occupation or civil war – from Afghanistan or Iraq to Syria, Libya, Somalia, or Mali (to name a few) – the expansive human consequences [...] are likewise inextricable from their entrenched and enduring European ›post‹-colonial entanglements.« (De Genova 2017a, 18)

Aufgrund dieser unmittelbaren Verbindung zwischen (post-)kolonialen Verhältnissen und den Bewegungen der Fluchtmigration sei der Ausspruch »We are here because you were there« zu einem eindrücklichen Slogan migrantischer Kämpfe in Europa geworden, so De Genova (ebd.).

Andererseits deutet der Begriff »postkoloniales Grenzregime« auf die Regierung der Mobilität post-kolonialer Subjekte (Buckel 2013, 52). Eine Regierung, die immer wieder von Neuem auf die Bewegungen der Fluchtmigration reagieren muss. Mit der stetigen Verstärkung und Neukonfiguration der europäischen Grenze in den letzten Jahrzehnten, so De Genova (2017a, 18), sei Europa fleißig damit beschäftigt gewesen, die kolonialen Grenzziehungen neu zu markieren: zwischen einem europäischen Raum, der weitgehend »for Europeans only« reserviert werde, und dem, was der Autor als »postcolonial harvest of centuries of European exploitation and subjugation« (ebd.) bezeichnet. Das Grenzregime ist also auch insofern postkolonial verfasst, als dass es die Mobilität postkolonialer Subjekte oft gewaltsam beschränkt und verhindert oder auf illegalisierte postkoloniale Arbeitskräfte zugreift. Denn es geht nicht um eine undurchlässige Exklusion, sondern um einen »Prozess der stufenweisen Inklusion, welcher der schrittweisen Einbeziehung – und Unterordnung – der notwendigen ausländischen Arbeitskräfte dient« (Cuttitta 2010, 28f.). Sowohl mit dem physischen Ausschluss, der tödliche Folgen haben kann, als auch mit der

von Rechtlosigkeit geprägten Inklusion werden die kolonialen Grenzverläufe neu gezogen.

Mit den Ausführungen zum Zusammenhang von Nord-Süd-Antagonismus und (europäischen) Migrationspolitiken habe ich den für den untersuchten Konflikt um Fluchtursachenbekämpfung relevanten strukturellen Kontext dargelegt. Der nun folgende Abschnitt wendet sich vor diesem Hintergrund der Geschichte der Europäisierung der Migrationspolitik und damit dem historisch-konjunkturellen Kontext zu. Es zeigt sich: Neben dem asymmetrischen Nord-Süd-Verhältnis hat als zweite zentrale Konfliktlinie die innere Spaltung des europäischen Integrationsprojektes selbst die europäische Migrationspolitik von Beginn an mitgeprägt (Buckel/Kopp 2021, 41). Beide Konflikte werden nicht grundsätzlich bearbeitet oder gar behoben und treten daher in immer neuen Ausprägungen zu Tage. Da sie ungelöst im europäischen Staatsapparate-Ensemble fortbestehen, dienen Strategien der Externalisierung von Migrationskontrolle als Möglichkeiten der zumindest temporären Beilegung und Krisenbewältigung: Die Auslagerung der Grenz- und Migrationskontrolle in die Staaten an den europäischen Außengrenzen und bis weit in den globalen Süden (ebd.).

## 4.2 Europäisches Grenzregime

In diesem zweiten Teil der Kontextanalyse werden zunächst die wesentlichen Entwicklungen der europäischen Migrationspolitik knapp nachgezeichnet und aufgezeigt, wie sich Strategien der Externalisierung als wesentliches Element darin einfügen. Da der Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung eng verknüpft mit der europäischen Externalisierungspolitik ist – der Kooperation mit Transit- und Herkunftsländern zur Migrationskontrolle –, liegt der Schwerpunkt auf deren Herausbildung. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen soll abschließend nachvollziehbar werden, wie um die Jahrtausendwende das politische Projekt des Migrationsmanagements – wenn auch stets umkämpft – eine hegemoniale Stellung erlangte.

### 4.2.1 Europäisierung der Migrationspolitik

Erste Ansätze, Migration als europäische Angelegenheit wahrzunehmen und damit verknüpfte Politiken zu koordinieren, bildeten sich bereits Mitte der 1970er Jahre heraus. Die sogenannte TREVI-Arbeitsgruppe (*Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale*), die als hochrangige Arbeitsgruppe außerhalb des EG-Rahmens eingesetzt wurde, sollte die grenzüberschreitende Polizeikooperation koordinieren. Beteiligt waren Polizeikräfte und hohe Beamte der Innenministerien. Die Gruppe weitete Mitte der 1980er Jahre ihre Arbeit schließlich auf die Themen Migra-

tion und Asyl aus (Lavenex 2001, 87), womit der Migrations- und Grenzpolitik »eine polizeiliche und versicherheitsliche Logik von Anfang an eingeschrieben war.« (Kasperek 2017, 18) Die 1990er Jahre sollten schließlich das Jahrzehnt werden, in dem die zentralen Grundsteine für eine Europäisierung der Migrations- und Grenzpolitik gelegt wurden. Das Schengener Abkommen, die Dublin-Verordnung und der Vertrag von Amsterdam sind für das Verständnis der weiteren Entwicklungen und der bis in die Gegenwart anhaltenden Konflikte, die sich in der europäischen Migrationspolitik manifestieren, von besonderer Bedeutung.

Zwar hatten sich bereits 1985 im luxemburgischen Schengen die Staats- und Regierungschefs Deutschlands, Frankreichs und der Benelux-Staaten getroffen und das Schengener Übereinkommen<sup>6</sup> mit dem Ziel unterzeichnet, den Weg für die Abschaffung der Binnengrenzen zwischen ihren Staaten zu ebnet. Es sollte jedoch bis zur Verabschiedung des Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)<sup>7</sup> im Juni 1990 dauern, bis dieses Vorhaben konkret wurde. Die beschlossene Personenfreizügigkeit im Innern des »Schengenraums« hatte zur Bedingung, dass als »ausgleichende« Maßnahme die Außengrenzen gemeinsam gesichert und verstärkt kontrolliert werden sollten: Mit Schengen entstand die »europäische Außengrenze« (Walters 2002, 566). Mit der Vereinheitlichung der Visa-Vorschriften zwischen den beteiligten Staaten, wurde der Zugang zum Schengenraum weiter begrenzt. Außerdem beinhaltete Schengen die polizeiliche Zusammenarbeit und Kooperation im Justizwesen und legte mit dem Schengener Informationssystem (SIS) die Grundlage für den Austausch von personenbezogenen Daten. Im März 1995 trat das SDÜ in Kraft, dem in der Zwischenzeit weitere Staaten beigetreten waren.

1997 wurde mit dem Vertrag von Amsterdam<sup>8</sup> das Schengener Abkommen in den europäischen Rechtsrahmen überführt und die Themen Migration und Asyl waren fortan Teil der ersten vergemeinschafteten Säule der EU. Daher lässt sich erst mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags 1999 von einer genuin europäischen Migrationspolitik sprechen (Buckel 2018, 438; Buckel et al. 2014, 49). Die Dynamiken der Vergemeinschaftung bezogen sich im weiteren Prozess der Europäisierung in erster Linie auf die Bereiche Asyl und Grenzschutz. Fragen hinsichtlich legaler Einwanderung und Arbeitsmigration blieben weitgehend im Zuständigkeitsbereich der Na-

- 
- 6 Übereinkommen von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen.
  - 7 Übereinkommen vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen. Amtsblatt EG L239 vom 22.9.2000.
  - 8 Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte. Amtsblatt EG C340 vom 10.11.1997.

tionalstaaten. So war mit Schengen auch eine Annäherung der Asylpolitik vereinbart worden, weshalb zeitgleich mit dem SDÜ das Dubliner Übereinkommen im Juni 1990 unterzeichnet wurde (Klepp 2011, 51). Letzteres sollte der Verantwortungsklä rung für die Durchführung von Asylverfahren dienen und verhindern, was diffamierend »asylum shopping« genannt wurde: die Stellung von Asylanträgen in unterschiedlichen Mitgliedstaaten. Das Dubliner Übereinkommen trat im September 1997 in Kraft und legte fest, dass derjenige EU-Mitgliedstaat, über dessen Territorium eine Asylsuchende nachweislich eingereist ist, für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Die individuellen (Schutz-)bedürfnisse und Wünsche der Geflüchteten blieben unberücksichtigt. Insbesondere mit der seit März 2003 wirksamen Dublin II-Verordnung,<sup>9</sup> die das Dubliner Übereinkommen in Unionsrecht überführte, wurde die Zuständigkeit für Asylverfahren damit primär den Staaten an den EU-Außengrenzen übertragen.<sup>10</sup> Effektiv umsetzbar wurde das Dublin-Übereinkommen bzw. die Dublin-Verordnung jedoch erst mit der Eurodac-Datenbank,<sup>11</sup> die ab 2007 tatsächlich funktionsfähig war (Kasperek 2017, 35).

Mit »Dublin« entstand – in grober Missachtung der Interessen und Einwände der Außengrenzenstaaten wie Italien, Griechenland oder Malta – das, was Buckel als den »ersten Ring der Externalisierung« beschreibt (Buckel 2018, 441). Die EU-Staaten ohne Außengrenzen hatten es damit geschafft, einen Großteil der Verantwortung für Asylsuchende auszulagern in Richtung ihrer süd-östlichen Nachbarn, auch wenn die tatsächliche Durchsetzung der Verordnung am Widerstand von Geflüchteten und Praktiken der Verweigerung der Außengrenzenstaaten<sup>12</sup> immer wieder scheiterte (Lorenz 2015). Die absehbare Folge dieser Delegation der Verantwortung für Asylverfahren durch die Dublin II- und ab 2013 die überarbeitete

- 
- 9 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines Drittlandes in einem Mitgliedstaat gestellt hat.
- 10 Über die Frage der Zuständigkeit für Asylverfahren hinaus legte der Vertrag von Amsterdam schließlich auch die Harmonisierung des Asylrechts und der Asylverfahren der EU-Mitgliedstaaten fest, so dass zwischen 1999 und 2005 erste asylrechtliche EU-Richtlinien verabschiedet wurden, die gemeinsame Mindeststandards formulierten. Dabei gehörte Deutschland zu den »Kernländern« im Innern der EU, die eine besonders einflussreiche Rolle bei den Verhandlungen spielten und schließlich Regelungen durchsetzen konnten, welche die Kernländer weitgehend entlasteten (Klepp 2011, 53f.).
- 11 Eurodac ist eine Abkürzung für *European Dactyloscopy*, also ein Identifizierungssystem für den Abgleich von Fingerabdruckdaten Asylsuchender. Die Rechtsgrundlage für die Einrichtung der Datenbank ist die Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von »Eurodac« für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens. 2013 wurde eine Neufassung der Verordnung beschlossen (Verordnung (EU) Nr. 603/2013).
- 12 Beispiele dafür sind das Nicht-Erfassen von Fingerabdrücken und Zulassen der Durchreise (Lorenz 2015, 13).

Dublin III-Verordnung war eine massive Verschärfung der Migrationskontrollen an den EU-Außengrenzen und ein zunehmend gewaltsames Vorgehen gegen ankommende Flüchtende. Dies äußerte sich erstens in den Praktiken zur unmittelbaren Grenzkontrolle der jeweiligen EU-Staaten an der Außengrenze. Zweitens war man auf der europäischen *scale* bemüht, unterstützend tätig zu werden: Es war die 2004 ins Leben gerufene europäische Grenzagentur Frontex, die zum zentralen Instrument und zugleich zum Symbol der europäischen Abschottungspolitik werden sollte. Und drittens setzten die Grenzstaaten sowie die europäischen Staatsapparate auf die Externalisierung von Migrations- und Grenzkontrolle bis weit in Transit- und Herkunftsländer hinein.

#### 4.2.2 Externalisierungspolitik

Seit Ende der 1990er Jahre stand der Prozess der Europäisierung der Migrations- und Grenzpolitik zunehmend unter dem Zeichen »der Verschiebung, der Verräumlichung sowie der Vorverlagerung« (Kasperek 2008, 9) der europäischen Außengrenzen.<sup>13</sup> Die Grenzkontrollen wurden nicht nur in diejenigen Mitgliedsstaaten mit europäischen Außengrenzen verschoben (erster »Ring der Externalisierung«), vielmehr gestaltete sich der Grenzziehungsprozess des Schengener Raumes deutlich komplexer. Weit vor den tatsächlichen europäischen Grenzen, also bereits in Drittstaaten, sollte das EU-Grenzregime und damit ein »zweiter Ring der Externalisierung« (Buckel 2018, 441) eine effektivere Kontrolle sicherstellen. Die Überzeugung, dass die Sicherung der Außengrenzen allein nicht genügte, setzte sich in den 2000er Jahren immer stärker durch. Im EU-Jargon wird von der *external dimension* von Migrationspolitik gesprochen.<sup>14</sup>

---

13 Dabei ist zu beachten, dass die Externalisierung von Grenzkontrollen kein neues Phänomen ist. Aino Korvensyrjä zeigt auf, dass die geografische Verlagerung europäischer Grenzen bereits weit in die Zeit des Kolonialismus reicht. Sie kritisiert, dass die zeitliche Verortung europäischer Externalisierungspolitiken auch in der kritischen Migrations- und Grenzforschung daher zu kurz greife (Korvensyrjä 2017). Zaiotti verweist darauf, dass einige Elemente, die Aristide Zolberg 1999 bereits als »remote control« Praktiken beschrieben habe – wie beispielsweise die Einführung von Visa –, bis zu den Anfängen der Migrationspolitik zu Beginn des 20. Jahrhunderts reichten (Zaiotti 2016, 4).

14 Inzwischen liegen zahlreiche wissenschaftliche Beiträge vor, die Externalisierungspolitik theoretisch zu fassen versuchen (u.a. Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall 2009; Boswell 2003; Broca 2015; Cuttitta 2010; Gammeltoft-Hansen 2011; Lavenex 2006; Lavenex/Schimmelfennig 2009; Papadopoulos 2007; Zaiotti 2016). Auch empirische Studien bieten Einblicke in konkrete Kooperationen (u.a. Bialasiewicz 2012; Broca/Jäger 2015; Brot für die Welt/medico international e.V./Stiftung Pro Asyl 2014; Dünnwald 2015; Jakob/Sch lindwein 2017; Janicki/Böwing 2010; Klepp 2011; Kopp/Dünnwald 2014; Limam/Del Sarto 2015; Paulhart 2015; Wolff 2016).

Zu zentralen Elementen der Externalisierungspolitik gehören unter anderem die europäische Visa-Politik, Rückübernahmeabkommen, Finanzierung oder Management von Haftzentren für Migrant:innen in Drittstaaten, Transfers technischer Ausrüstung zur Grenzkontrolle in Länder wie beispielsweise Libyen, die Türkei, Ukraine oder Tunesien, Frontex-Arbeitsabkommen mit Drittstaaten, der Einfluss auf Gesetzgebungsprozesse im Bereich Migrations- und Flüchtlingspolitik in Transit- und Herkunftsländern oder gemeinsame Patrouillen in internationalen und Küstengewässern von Drittstaaten. Dabei werden die entsprechenden Maßnahmen oftmals weder direkt durch europäische Institutionen und Staatsapparate umgesetzt noch durch Behörden in den betroffenen Transit- und Herkunftsländern. Internationale Akteure wie die Internationale Organisation für Migration (IOM) oder das UN-Flüchtlingshochkommissariat (UNHCR), aber auch nichtstaatliche Akteure haben im Bereich der Externalisierungspolitiken zunehmend an Bedeutung gewonnen (Geiger/Pécoud 2012).

Im Folgenden gebe ich einen Überblick über die Entwicklung der EU-Externalisierungspolitik, die verstärkt ab Mitte der 2000er Jahre zu einer wichtigen Strategie werden sollte. Etwas ausführlicher widme ich mich dem Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM), der vor dem Sommer der Migration das zentrale Rahmenwerk für die Kooperation der EU mit Transit- und Herkunftsländern darstellte. Bereits im Rat von Tampere beschlossen die europäischen Staats- und Regierungschefs im Oktober 1999 zur Weiterentwicklung der Asyl- und Migrationspolitik Partnerschaften mit Herkunft- und Transitländern aufzubauen (Europäischer Rat 1999). Das 2004 verabschiedete und auf die Tampere-Agenda folgende Haager Programm (2005–2010) sah schließlich erstmals eine systematische Einbindung von Drittstaaten in die europäische Migrationspolitik vor (Gassner 2015b, 44). Ein Vorhaben, das auf der europäischen *scale* erst Mitte der 2000er Jahre zunehmend konkreter werden sollte und sich auch in bilateraler Zusammenarbeit (bspw. zwischen Italien und Libyen, Spanien und Marokko oder Italien und Tunesien)<sup>15</sup> bereits realisierte. Ausschlaggebend für ein sehr viel entschiedeneres Vorantreiben der Externalisierungspolitik in den europäischen Staatsapparaten waren die dramatischen Ereignisse, die sich im Herbst 2005 an den Grenzen der spanischen Exklaven auf afrikanischem Territorium, Ceuta und Melilla, abspielten (Janicki 2015, 112). Die einzige Landgrenze zwischen Europa und dem afrikanischen Kontinent war bereits in den Vorjahren mit einem drei Meter hohen Zaun hochgerüstet worden. Versuche, auf diesem Weg spanisches Territorium zu erreichen, erfolgten dennoch immer wieder. Im Sommer 2005 spitzte sich die Lage erheblich zu und Anfang Oktober kam es

15 Im Rahmen der vorliegenden Arbeit kann nicht ausführlicher auf diese bilateralen Kooperationen eingegangen werden. Siehe für weitere Informationen u.a. zu den Kooperationen Italien-Libyen (Cuttitta 2006; Klepp 2011), Spanien-Mauretanien (Dünnwald 2015), Italien-Tunesien (Cassarino 2014; Cuttitta 2006; Kopp/Dünnwald 2014).

schließlich zu einem kollektiven Versuch hunderter Migrant:innen die Grenzen zu überwinden, bei dem sechzehn Menschen ums Leben kamen. Spanische und marokkanische Grenzbeamte waren mit massiver Gewalt gegen die Geflüchteten vorgegangen, sogar unter Einsatz scharfer Munition. Ein öffentlicher Aufschrei war den Bildern gefolgt, die auf einmal sehr plastisch aufzeigten, welche Brutalität und Gewalt die Realität an den Außengrenzen der EU bestimmte. Im Januar 2006 verabschiedeten afrikanische Aktivist:innen, Intellektuelle und NGOs eine Erklärung im Rahmen des Polyzentrischen Weltsozialforums in Bamako, welche eine europäische Politik der Auslagerung in afrikanische Länder verurteilte (Karakayali/Tsianos 2007, 7). Vorgeschlagen wurde »ein Jahr der internationalen Mobilisierung für das Recht jedes Menschen, sich frei auf der Welt zu bewegen und über seine eigene Zukunft zu entscheiden« (ebd.). Die Entwicklungen an den Außengrenzen führten in Brüssel jedoch zu einer erheblichen Forcierung der »äußeren Dimension« der Migrationspolitik, auch um die Grenzgewalt ins Vorfeld europäischer Grenzen zu verbannen. Bereits am 27. Oktober 2005 kam der Europäische Rat zu einem informellen Treffen in Hampton Court zusammen und beauftragte die EU-Kommission, eine Migrationsstrategie zu erarbeiten. Schließlich billigte der Rat Anfang Dezember die »Strategie für die externe Dimension der JI-Politik [Justiz und Inneres, JK]: Freiheit, Sicherheit und Recht im globalen Maßstab« (Rat der Europäischen Union 2005). Als globale Herausforderungen wurden darin Terrorismus, organisierte Kriminalität, Korruption und Drogen sowie die Lenkung der »Migrationsströme« genannt (Brocza 2015, 30).

Den fortan für die Externalisierungspolitik zentralen Rahmen, den der Europäische Rat am 13. Dezember 2005 beschloss, betitelte die Kommission mit »Gesamtansatz zur Migrationsfrage« (Global Approach to Migration – GAM). Obwohl darin die Wichtigkeit von Grenzkontrollen weiterhin betont wurde, hieß es nun, es gelte einen umfassenderen Ansatz zu Migration zu verfolgen: Neben den »Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung« ziele der »kohärente Gesamtansatz« darauf, »in Zusammenarbeit mit den Drittländern die Vorteile der legalen Migration nutzbar« zu machen (Europäischer Rat 2005, 2). Migration wurde damit zu einem wichtigen Thema der Außen- und Entwicklungspolitik, denn eine allein repressive Perspektive auf Migrationsbewegungen erwies sich als nicht durchsetzbar (Janicki 2015, 113) – sowohl mit Blick auf die Eigensinnigkeit der Fluchtmigration als

auch auf die Anliegen und Forderungen der neuen Verhandlungspartner.<sup>16</sup> Die EU musste somit Anreize bereitstellen. 2011 wurde der »Global Approach« erweitert in den »Gesamtansatz für Migration und Mobilität« (GAMM) (Europäische Kommission 2011). Der GAMM verband die Politikbereiche »irreguläre Migration und Menschenhandel«, »legale Migration und Mobilität«, »Maximierung der Auswirkungen von Migration und Mobilität auf die Entwicklung« und schließlich kam auch »internationaler Schutz und Asylpolitik« dazu (ebd.). Insgesamt lasse sich beim Gesamtansatz »das Ringen um eine neue Sicht und eine neue Sprache« (Kasperek 2017, 63) zu Migration erkennen, so Kasperek, da deutlich wurde, dass die Einbindung von Drittstaaten in die europäische Migrationspolitik Angebote erforderte. Unter anderem wurde dies in der Betonung des Zusammenhangs zwischen Migration und Entwicklung deutlich sowie in der Ankündigung, legale Migration zu erleichtern. Im Mai 2007 präsentierte die EU-Kommission in einer Mitteilung die sogenannten Mobilitätspartnerschaften, die zum wichtigsten Kooperationsinstrument auf Grundlage des Gesamtansatzes werden sollten (Europäische Kommission 2007). Die Partnerschaften sollten mit Staaten, »die zu erheblichen Anstrengungen zur Bekämpfung der illegalen Migration bereit sind« (ebd., 2), sondiert werden. Zu den Zielen der Mobilitätspartnerschaften gehören: »zirkuläre Migration« zu fördern, um den Bedarf an Arbeitskräften in der EU zu decken und »positive entwicklungspolitische Wirkungen« (ebd.) in den Drittstaaten zu bewirken. Sogenannte irreguläre Migration sollte weiter »eingedämmt« und die Rücknahmeverpflichtungen der jeweiligen Staaten forciert werden. Als Gegenleistung und Anreiz stellte die EU die Öffnung legaler Migrationswege in Form von Visaerleichterungen in Aussicht.

Insgesamt zeichnete sich im GAM(M) zunehmend das ab, was in der wissenschaftlichen Literatur als »Migrations-Entwicklungs-Nexus« (siehe u.a. Bastia/Skeldon 2020, 4f.; Lavenex/Kunz 2008; Nyberg Sørensen/Van Hear 2003) beschrieben wurde. So standen seit Mitte der 2000er Jahre die positiven Effekte von Migration auf die Entwicklung in Herkunftsregionen im Fokus.<sup>17</sup> Unter dem

- 
- 16 Denn die Einbindung von Transit- und Herkunftsländern in die europäische Migrationspolitik läuft den Interessen der betroffenen Staaten häufig entgegen. Viele Drittländer versuchen stattdessen, die Ausreise eigener Staatsangehöriger zu fördern, da sie von den Rücksendegeldern (*remittances*) der Migrant:innen profitieren. Manche Transitländer befürchten außerdem, durch die verstärkte Überwachung der eigenen Grenzen, selber zum »Einwanderungsland« zu werden (Hess/Karakayalı 2007, 43), wenn Transitmigrant:innen keine Möglichkeit mehr haben, weiter zu reisen.
- 17 Die Bewertung des Zusammenhangs von Migration und Entwicklung äußerte sich historisch sehr unterschiedlich (Nyberg Sørensen/Van Hear/Engberg-Pedersen 2003, 6f.; Stielike 2021, 17ff.). Während in den 1960er Jahren und damit in der Hochphase des Gastarbeiterregimes eine optimistische Sichtweise vorherrschte und die positiven Effekte von Migration auf Entwicklung (vor allem das Potenzial von Rücksendegeldern und Wissenstransfers etc.) hervorgehoben wurden, zeigte sich in den 1970er Jahren eine pessimistischere Perspektive. Im Fokus standen die Gefahren von Migration für Entwicklung, beispielsweise aufgrund des

Terminus Migrations-Entwicklungs-Nexus, den nicht zuletzt internationale Organisationen wie die Internationalen Organisation für Migration IOM, die OECD oder die Weltbank verbreiteten, wurde ein *win-win-win*-Szenario propagiert, in dem sowohl Herkunfts- und Aufnahmestaaten als auch die Migrant:innen selber von einer entwicklungsfördernden Migrationsregulierung profitieren sollten: Konzepte wie *brain gain*, *social remittances* (neben Geld auch Wissen und weitere Kenntnisse) oder *brain circulation* waren Ausdruck dieser Euphorie. Migrant:innen galten nun als Entwicklungsakteur:innen, die aufgrund von Rücksendegeldern, dem Transfer von Wissen und mittels Investitionen in ihren Herkunftsgesellschaften einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung leisten sollten (Castles/Delgado Wise 2008, 3; Glick Schiller 2020, 35f.; Schwertl 2015).<sup>18</sup> Auch die jüngeren Diskurse um den Nexus, die Maria Schwertl als Ausdruck eines »Hypes« deutet, suggerierten einen solchen »Tripple Win« (Schwertl 2015, 3). Migration wird in dieser Perspektive anstatt als Ausdruck eines »Problems«, als »Instrument« für Entwicklung gesehen (Lavenex/Kunz 2008, 441). Doch trotz dieses »Hypes« zeigt ein Blick auf die Mobilitätspartnerschaften: außer wenigen nachfrageorientierten Angeboten der Mitgliedstaaten im Bereich der Saisonarbeit oder Hochqualifizierten, blieben die legalen Einwanderungsmöglichkeiten ein weitgehend leeres Versprechen (Janicki 2015; Kasperek 2017, 68), weshalb auch kritisch von »Immobilitätspartnerschaften« gesprochen wurde (Brot für die Welt/medico international/Pro Asyl 2014, 13). In erster Linie sei die repressive Kooperation mit Drittstaaten befördert worden (Kasperek 2017, 68).<sup>19</sup>

---

sogenannten *brain drains*, also der Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte (Carling/Talleraas 2016, 14). Ausschlaggebend dafür sei auch das politische und wirtschaftliche Klima gewesen: Als nach der Ölkrise in den 1970er Jahren eine immer repressivere Sicht auf Migration dominierte, wurden auch die Entwicklungseffekte von Auswanderung problematischer eingeschätzt (ebd., 14). Darüber hinaus sahen dependenz- sowie weltsthemtheoretische Ansätze Migration als Ausdruck ungleicher Zentrum-Peripherie-Verhältnisse und beschrieben die »Entwicklung durch Migration« als Beispiel für eine »abhängige Entwicklung« (Schwenken 2018, 187).

- 18 Dabei wurden insbesondere zirkuläre Migrationsmodelle befürwortet. Die Betonung der angestrebten Rückkehr sollte auch rechte und konservative politische Kräfte in den Aufnahmegesellschaften milde stimmen. Castles und Delgado Wise wiesen daher darauf hin, dass der Migrations-Entwicklungs-Ansatz sich gut in die Strategie der Staaten im globalen Norden eingefügt habe, Einwanderungsbeschränkungen mit temporärer Migration zu kombinieren (Castles/Delgado Wise 2008, 8). In dem angeblichen *win-win-win*-Szenario blieb unberücksichtigt, dass Migrant:innen in den temporären Migrationssituationen häufig ausbeuterischen Arbeitsbedingungen und Prekarität ausgesetzt sind.
- 19 Insgesamt schloss die EU bisher neun Mobilitätspartnerschaften, an denen jeweils unterschiedliche EU-Mitgliedstaaten teilnehmen: Mit Kap Verde (2008), Moldau (2008), Georgien (2009), Armenien (2011), Aserbaidschan (2013), Marokko (2013), Tunesien (2014), Jordanien (2014) und Belarus (2015). Bei weiter entfernten Herkunfts- und Transitstaaten bemüht sich die EU um den Abschluss sogenannter Gemeinsamer Agenden zu Migration und Mobilität (CAMM). Diese bestehen mit Indien, Äthiopien und Nigeria (Bociek/Grewe/Zühlke 2019, 4).

Außerdem kritisierten die Politikwissenschaftlerinnen Sandra Lavenex und Rahel Kunz (2008), dass der sich abbildende »Migrations-Entwicklungs-Nexus« lediglich zu einer diskursiven Verschiebung geführt habe. Die tatsächlich umgesetzten politischen Maßnahmen seien weiterhin im Rahmen einer sehr restriktiven Migrationskontrollpolitik verblieben (Lavenex/Kunz 2008; Tsianos/Ibrahim 2009). Dennoch zeigt sich seit 2005, wie auch im Zuge der verstärkten Externalisierungs-bemühungen innerhalb der europäischen Staatsapparate um eine neue Perspektive auf Migration gerungen wurde (Kasperek 2017, 63ff.).

Zahlreiche wissenschaftliche Beiträge (siehe u. a. Bialasiewicz 2012; Buckel 2013; Klepp 2011; Kopp/Dünnwald 2014; Moreno-Lax/Lemberg Pedersen 2019; Williams/Mountz 2016) gehen davon aus, dass durch die Aus- und Vorverlagerung der Grenzkontrollen das Grenzregime deutlich repressiver wurde und Geflüchtete auf immer gefährlichere und tödlichere Routen gezwungen werden. Verschiedene Autor:innen kritisierten auch, dass die Verantwortung für den Schutz von Flüchtlingen an die Anrainerstaaten delegiert und damit eigene rechtliche Verpflichtungen umgangen werden (Buckel 2013; Gibney 2005; Klepp 2011). Auch Menschenrechtsorganisationen haben aus diesen Gründen die Externalisierungspolitik der EU immer wieder kritisiert (u. a. Brot für die Welt/medico international/Pro Asyl 2014; Human Rights Watch 2009; Migreurop 2011; Pro Asyl 2010). Die Kritiken verweisen darauf, dass sich in der Praxis hauptsächlich die repressiven Aspekte durchzusetzen vermochten, die auf die Verhinderung illegalisierter Migration setzten. Dennoch wurde anhand des Gesamtansatz für Migration und Mobilität deutlich, wie sich in den 2000er Jahren ein politisches Projekt herausbildet, das nicht mehr allein auf die Abwehr von Fluchtmigration setzte. Migration wurde zunehmend auch unter der Berücksichtigung ökonomischer Nutzenkalküle verhandelt – eine Tendenz, die sich im Rahmen der Externalisierungspolitik vor allem rhetorisch äußerte. Das nächste Unterkapitel erörtert das politische Projekt des Migrationsmanagements, in dem sich dieser Perspektivwechsel manifestiert.

### 4.2.3 Migrationsmanagement

In den 2000er Jahren setzte sich zunehmend das politische Projekt des Migrationsmanagements als hegemoniale Regulierungsweise von Fluchtmigration in Europa

---

Nur im Rahmen der Mobilitätspartnerschaft mit Kap Verde hat die EU tatsächlich ein Visaliberalisierungs- und Rückübernahmeabkommen getroffen (Koch/Weber/Werenfels 2018, 11). Insgesamt gilt das Instrument der Mobilitätspartnerschaften als relativ erfolglos und einige Verhandlungen wurden schlussendlich abgebrochen (Kipp 2018, 8f.). Trotz der Partnerschaftsrhetorik und des Versuchs eine attraktive Anreizstruktur zu schaffen, scheinen die Mobilitätspartnerschaften nur sehr bedingt als »Kooperationsmaschine« (Schwiertz 2014, 57) zu funktionieren, um Transit- und Herkunftsländer für eine wirkungsvolle Einbindung in das europäische Grenzregime vorzubereiten und zu gewinnen.

durch (Buckel et al. 2014, 80ff.).<sup>20</sup> Im Grunde genommen war es eine Krise der (nationalen) Regulierung und Kontrolle von Migration – welche sich zunehmend als nicht realisierbar erwies –, auf die das Migrationsmanagement eine Antwort zu geben vermochte. Die Eigensinnigkeit (Benz/Schwenken 2005) der Migrationsbewegungen (siehe 2.3.2), die auch zu weiteren Ankünften und Asylanträgen in Europa führte, trat immer deutlicher zutage. Mit der Europäisierung der Migrationspolitik in den 1990er Jahren wurde auf diese Krise reagiert, da die nationalstaatliche Ebene nicht mehr als adäquat angesehen wurde, Migration zu regulieren (Buckel et al. 2014, 81). Außerdem bestand die »strategische Neuausrichtung der Migrationspolitik in Europa« in »einer Ablösung der Abschottungslogik durch eine sehr viel flexiblere, utilitaristische Strategie.« (Ebd.) Dieses aufkommende Paradigma des Migrationsmanagements wurde weitgehend von Internationalen Organisationen geprägt. Während ein solches Konzept, das eine nach ökonomischen Erwägungen gesteuerte Migrationspolitik implizierte, in den 1990er Jahren in Europa noch am Widerstand konservativer und chauvinistischer Kräfte gescheitert war, die Einwanderung repressiv unterbinden wollten, ging der Einfluss dieser Kräfte auch aufgrund des Scheiterns der Kontrollversuche zur Jahrtausendwende zurück und es setzte sich ein neoliberaler Diskurs durch (Georgi 2019b, 254). Nicht zuletzt die Europäische Kommission, aber auch internationale Organisationen wie die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und die IOM (Georgi 2019b) fungierten als Stützpunkte des Migrationsmanagements (Buckel et al. 2014, 83). Migration sollte nun nicht mehr strikt verhindert, sondern gewinnbringend gemanaged werden.<sup>21</sup> Geiger und Pécoud fassen zusammen: »This implied both a »regulated openness« toward economically needed and beneficial flows and the continuation of restrictions regarding unwanted migration« (Geiger/Pécoud 2012, 3). Ziel war es, »die Wachstumspotenziale gesteuerter Migration zu realisieren« (Georgi 2009). Im Zentrum des Migrationsmanagements befindet sich eine »utilitaristische Arbeitskraftstrategie, die sowohl auf der Anwerbung (hoch)qualifizierter als auch auf die faktische Ausnutzung illegalisierter Arbeit setzt« (Buckel et al. 2014, 82). Dem neoliberalen Hegemonieprojekt gelang es schließlich, diese Strategien mit Forderungen des konservativen und national-sozialen Projektes zu verknüpfen, die auf eine forcierte Kontrolle illegalisierter Migration setzten sowie mit dem Anliegen des linksliberal-alternativen Projektes eines vereinfachten Zugangs migrantischer Arbeitskräfte (ebd.). Erst auf diese Weise konnte sich das Migrationsmanagement

---

20 Das Migrationsmanagement löste vorhergehende Formen dieser Regulierung ab, wie beispielsweise das Gastarbeits- oder auch das Asylregime (Karakayalı 2008 in: Buckel 2013, 53).

21 Verschiedene sozialdemokratische Regierungen in Europa ergänzten in den 2000er Jahren die Abschottungspolitiken durch utilitaristischere Elemente, wie bspw. die britische Regierung, die 2008 ein Einwanderungsgesetz einführte, das sich an einem ökonomisch ausgerichteten Punktesystem orientierte (Georgi 2014; 2019b, 255).

als hegemoniales Projekt etablieren: gesellschaftliche Debatten, institutionelle Praktiken, wissenschaftliche Analysen und Gesetze bezogen sich auf den Begriff, der sich als selbstverständlicher Referenzpunkt von europäischen Migrationspolitiken etablierte. Im Anschluss an die Überlegungen zu Beginn der Kontextanalyse (4.1) entspricht damit auch die Form der Regulation des Nord-Süd-Verhältnisses über die Migrationskontrolle in den 2000er Jahren der »europäischen Regulierungsweise« (Buckel 2013, 53) des Migrationsmanagements.

2014 stellte bereits die Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« (2014, 249) fest, wie sich das Migrationsmanagement aufgrund der Entwicklungen nach der Finanzkrise 2008 veränderte. So »wurden die repressiven Elemente in der Krise verstärkt und das konservative Hegemonieprojekt konnte [...] an Terrain gewinnen«, was insbesondere die neoliberalen Kräfte hinter dem Projekt des Migrationsmanagements in Bedrängnis brachte.<sup>22</sup> Dieses modifizierte, aber weiterhin hegemoniale politische Projekt des Migrationsmanagements wurde durch den Sommer der Migration 2015 erneut erschüttert. Buckel et al. konstatieren eine Offenheit der Situation: »Es wird sich in den kommenden Jahren zeigen, ob es den neoliberalen Kräften gelingt, ihre allgemeine Hegemoniekrise zu überwinden und in den border struggles das Projekt des Migrationsmanagement zu restabilisieren« (Buckel et al. 2018, 66). Zunächst besteht das politische Projekt des Migrationsmanagements weiterhin fort, wenn auch geprägt von einer Verschiebung der Kräfteverhältnisse zu Gunsten des konservativen Hegemonieprojekts (Georgi 2017). Diese Konstellation

---

22 Den Folgen dieser Verschiebung geht Georgi (2019b) in seiner kritischen Geschichte der IOM nach. Denn in den 2010er Jahren gelangte die IOM-Leitung zu der Einschätzung, »dass ein an ökonomischer Effizienz und Wachstum orientiertes ›Management‹ von Migration nur dann politisch durchsetzbar sein würde, wenn es gelang, migrationsfeindliche Kräfte im Globalen Norden durch einen positiven Migrationsdiskurs zurückzudrängen« (Georgi 2019b, 334). Eine Koppelung der neoliberalen Nützlichkeitsabwägungen an das Versprechen, illegalisierte Migration durch restriktive Kontrollen zu unterbinden, habe sich nicht mehr als erfolgsversprechend erwiesen, da sie »Ressentiments von Öffentlichkeiten und Regierungen« anstatt zu besänftigen, vielmehr befeuerten (ebd., 335). Die migrationsfeindlichen Einstellungen seien zunehmend als Hindernis wahrgenommen worden für eine an ökonomischen Nützlichkeitskriterien orientierte Migrationspolitik. In der Folge verschob die IOM als zentrale Protagonistin des Migrationsmanagements den Diskurs in eine linksliberale Richtung durch die Betonung von Menschenrechten und den Potenzialen von Migration. Ausschlaggebend für diesen Strategiewechsel und die Modifikation des politischen Projekts »Migrationsmanagement« waren laut Georgi drei migrationspolitische Widersprüche: Die eigensinnigen Flucht-migrationsbewegungen, die ab 2009 zu erneut ansteigenden Zahlen Geflüchteter und Asyl-suchender in Europa führten, die Wahlerfolge national-konservativer Kräfte und der wachsende Einfluss linker und linksliberaler Kräfte in den migrationspolitischen Kräfteverhältnissen wichtiger Länder sowie international durch Akteur:innen des globalen Südens, soziale Bewegungen, UN-Organisationen und NGOs (ebd., 356f.). Allerdings verblieb diese Akzentverschiebung bei der IOM weitgehend auf der rhetorischen Ebene (ebd., 338).

und die hegemoniale europäische Regierungsweise des Nord-Süd-Verhältnisses ist zentral für den Kontext, in dem der Diskurs um Fluchtursachen im Sommer der Migration eine Form von Wiederbelebung und neue Präsenz erfuhr. Denn der Frage, wie sich der Diskurs Fluchtursachen(-bekämpfung) zum Projekt des Migrationsmanagements verhält, wird anhand der folgenden Analyseschritte weiter nachzugehen sein.

### 4.3 Genealogie: Fluchtursachenbekämpfung

Der Diskurs um Fluchtursachen und deren Bekämpfung ist nicht erst mit der Krise der europäischen Migrationspolitik 2015 aufgekommen. Er lässt sich vielmehr bis in die 1980er Jahre zurückverfolgen, als es auf UN-Ebene zu virulenten Auseinandersetzungen um das Schlagwort Fluchtursachenbekämpfung kam. Die Konfliktlinien, die damals zutage traten, verweisen auf wesentliche gesellschaftliche Antagonismen, welche den Diskurs um Migration und die Ursachen von Fluchtmigration bis heute prägen. Sie ermöglichen es, die aktuellen politischen Entwicklungen in ihrem historischen Kontext verständlich zu machen. Denn das Zurückgehen zu den Anfängen rücke die Kämpfe um jede Institutionalisierung – oder hier jeden Diskurs – in den Blick, so Bourdieu:

»Um zu enttrivialisieren und die Amnesie der Anfänge zu überwinden, die der Institutionalisierung innewohnt, ist es wichtig, zu den ursprünglichen Debatten zurückzukehren, die sichtbar machen, daß es dort, wo uns nur eine Möglichkeit geblieben ist, mehrere gab und entsprechend mehrere unterschiedliche Lager« (Bourdieu 2017, 210).

Um die Perspektive der Kontingenz, der Kräfteverhältnisse und Kämpfe in den Fokus zu rücken, nehme ich auf Foucaults genealogische Methode Bezug. Damit lässt sich Geschichte so begreifen, dass die Kämpfe darin sichtbar werden (Foucault 2002). Sowohl historische Kontinuitäten und im Besonderen auch Brüche, Diskontinuitäten und Kämpfe geraten ins Blickfeld. Denn »[d]er genuin *historische* Charakter genealogischer Kritik unterscheidet sie strikt von präsentistischen und geschichtsvergessenen Formen der Gegenwartskritik, die die geschichtliche Tiefenschicht politischer und sozialer Kämpfe ausblenden« (Saar 2009, 262). Foucault spricht davon, »[d]ie Akzeptabilitätsbedingungen eines Systems heraus[zuarbeiten und die Bruchlinien seines Auftauchens [zu] verfolgen« (Foucault 1992, 35). Der Blick auf die Anfänge der Debatte um Fluchtursachen und deren Bekämpfung wird als wesentlicher Bestandteil der Kontextanalyse verstanden. Diese werden in einem ersten Schritt auf UN-Ebene nachgezeichnet (4.3.1). Anschließend folgt eine Darstellung, wie auch in den europäischen Staatsapparaten Fluchtursachenbekämpfung zu einem relevanten Konzept avancierte (4.3.2), sowie die Geschichte

der Debatte in Deutschland, die im Kontext des Sommers der Migration besonders an Relevanz gewinnt (4.3.3). Die Genealogie schließt mit der Perspektive auf die Forderung nach einer Bekämpfung von Fluchtursachen, die Geflüchtete selbst immer wieder artikuliert haben (4.3.4).

### 4.3.1 Globale Ebene: Problemdefinitionen

Bereits Anfang der 1980er Jahre wurde der Begriff der *root causes* unter anderem im Rahmen der Vereinten Nationen (UN) geprägt und die Forderung nach einer Bekämpfung von Fluchtursachen diskutiert (Boswell 2003, 624f.; Castles/Van Hear 2011, 287f.; Zolberg/Suhrke/Aguayo 1989, 258ff.). Die Debatte ist insofern interessant, als der Diskurs in seinen Anfängen im Wesentlichen zwischen globalem Norden und globalem Süden verlief. Er zeigt, wie durch die grundlegend unterschiedlichen Perspektiven auf die Ursachen von Fluchtmigration die Frage nach dem Nord-Süd-Verhältnis verhandelt wurde. Die Relevanz dieser Konfliktlinien in der aktuellen Konjunktur des Diskurses wird in den folgenden Analyseschritten vertieft.

Zolberg et al. beschreiben die Anfänge der Debatte in ihrer Studie »Escape from violence« (Zolberg/Suhrke/Aguayo 1989, 258ff.). Dabei ist der historische Kontext, in dem die Auseinandersetzung aufkam, relevant für deren Verständnis. Das Flüchtlingsregime, das als Antwort auf das Grauen des Zweiten Weltkrieges und der Shoa auf internationaler Ebene seinen wichtigsten Ausdruck in der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 fand, wurde bald durch den Kontext des Kalten Krieges bestimmt. Der Schutz von Flüchtlingen wurde vor dem Hintergrund der Systemkonkurrenz zu einem politischen Instrument im Ost-West-Konflikt, indem auch aus ideologischen Gründen Menschen Schutz gewährt wurde, die vor dem verfeindeten Lager flohen (Lachenmann 1984, 332; Zolberg/Suhrke/Aguayo 1989, 272f.). In den frühen 1980er Jahren verschob sich die Debatte mit der Ankunft größerer Zahlen von Geflüchteten aus dem globalen Süden und zunehmenden Asylanträgen in den westlichen Industriestaaten. Die Lebensbedingungen für große Bevölkerungsgruppen in Ländern des globalen Südens hatten sich seit der zweiten Hälfte der 1970er Jahre auch aufgrund der eskalierenden Schuldenkrise (Georgi 2019b, 141ff.) dramatisch verschlechtert.<sup>23</sup> Somit setzten die »Zerstörung von Lebensgrundlagen und die Vertreibung von Menschen im Zuge von ökonomischen Umwälzungen und Kriegen« (ebd., 147) in den 1980er Jahren Millionen von Menschen in Bewegung. Ein Alarmissimus verbreitete sich in den Ankunftsändern des globalen Nordens. Angesichts der nach wie vor im historischen und globalen Vergleich äußerst niedrigen Zahlen

23 Durch das Scheitern des Bretton-Woods-Systems 1971 und die Ölkrise 1973/74 waren viele Länder des globalen Südens (und des staatssozialistischen Blocks) »mit dem Scheitern ihrer Entwicklungshoffnungen konfrontiert« (Georgi 2019b, 141), woraufhin sie sich gezwungen sahen, sich bei westlichen Banken und Regierungen massiv zu verschulden (ebd.).

zeugte dieser von dem bestehenden und zunehmenden Chauvinismus und Rassismus, mit dem große Teile der Bevölkerung auf die eigensinnigen Bewegungen der Fluchtmigration aus dem Süden reagierten (ebd., 147f.). Die Folge waren die Abkehr von Arbeitsmigrationsabkommen und restriktivere Einwanderungs- und Asylpolitiken, die die Regierungen der Aufnahmeländer mit der Behauptung legitimierten, es handle sich um »Wirtschaftsmigrant:innen« anstatt um politische Flüchtlinge (Chimni 1998, 355f.; Zolberg/Suhrke/Aguayo 1989, 278f.). Parallel zu diesen Entwicklungen kam es zu ersten politischen Debatten um die Ursachen von Flucht und Vertreibung (Castles/Van Hear 2011, 301).

Im Rahmen der UN markierten zwei Initiativen den Beginn der *root causes*-Debatte, wobei die zweite sich als bedeutender für den Fortgang der Auseinandersetzung erweisen sollte. Zum einen initiierte die kanadische Regierung eine Befassung mit dem Thema der Fluchtbewegungen im Rahmen der UN-Menschenrechtskommission (Lee 1984). Zum anderen war es die Bundesrepublik Deutschland (BRD), die im Herbst 1980 die Initiative ergriff und eine Auseinandersetzung zum Thema »Internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme« einforderte (ebd., 481). Damit wurde die »Präventionsdebatte« bezüglich der globalen Flüchtlingsthematik (Burgdorff 2002, 39) eingeläutet, die sich um den Begriff der Fluchtursachen drehen sollte. Anstatt lediglich die humanitäre Versorgung von Geflüchteten zu organisieren – worin das Kernmandat des UN-Flüchtlingshochkommissariats (UNHCR) lag –, sollte verhindert werden, dass es überhaupt zu Fluchtbewegungen komme, so der Tenor. Außerdem betonten die Bundesregierung sowie unterstützende Staaten den sicherheitspolitischen Aspekt von Fluchtbewegungen, die für die zwischenstaatlichen Beziehungen und betroffenen Aufnahmeregionen eine ernsthafte Belastung darstellen würden und die Sicherheit der gesamten internationalen Staatengemeinschaft betreffen (ebd.). Die ersten kontroversen Debatten fanden im Ausschuss für politische Angelegenheiten zwischen dem 26. November und dem 5. Dezember 1980 (UN Special Political Committee 1980a-g) statt. Ausgangspunkt war die Initiative der BRD mit der Unterstützung weiterer westlicher Staaten, Kuba und Vietnam für die massenhafte Auswanderung aus ihren Staaten zur Verantwortung zu ziehen: Die Ursachen für die Fluchtmigration lägen in staatlicher Diskriminierung und der Ausweisung einzelner Gruppen. Die Verantwortung für die Ursachen der Fluchtbewegungen wurde damit ausschließlich den Regierungen und »factors internal to the country« (Zolberg/Suhrke/Aguayo 1989, 260) zugeschrieben (Chimni 1998, 357), was Zolberg et al. (1989, 262) als »internalistische Perspektive« bezeichnen. Die westlich geführte Koalition in der UN forderte ganz in diesem Sinne die Festlegung von Richtlinien für das Staatenverhalten, um gegen bestimmte Regierungen vorgehen zu können (Böhm 1981, 25). Denn, so fasste es der Vertreter der BRD in seinem Statement 1981 zusammen: die große Mehrheit der Staaten sähe die wichtigsten Fluchtursachen zum einen in bestimmten Verhaltensweisen von Staaten und zum anderen bei Umweltkatastrophen und anderen unvor-

hersehbaren Notsituationen, die jenseits staatlicher Kontrolle lägen (UN-Generalsekretär 1981, 21). Da die Flucht vor Konflikten und Verfolgung im Fokus der Debatte standen, schien es auch einfacher, die jeweilige Konfliktsituation bzw. das Regierungshandeln als alleinige Ursache von Fluchtmigration darzustellen (Castles/Van Hear 2011, 288).

Einige Regierungsvertreter:innen des globalen Südens stellten dieser Perspektive eine radikal andere entgegen: Statt mit dem Finger auf einzelne Regierungen und Regime im globalen Süden zu zeigen, müssten andere Fluchtgründe wie Armut, Hunger und Perspektivlosigkeit, sowie deren Verbindung mit Gewalt und Konflikten in den Blick genommen werden – und damit die Verantwortung des globalen Nordens. Ehemalige Kolonialstaaten weigerten sich, für die Konsequenzen von Instabilität und Krieg zwischen mittlerweile unabhängigen Staaten verantwortlich gemacht zu werden, die das Resultat künstlich gezogener Grenzen und anderer kolonialer Vermächtnisse darstellten (Häusermann 1989, 144). Nicht zuletzt forderten sie eine neue und gerechtere Weltwirtschaftsordnung, um die Fluchtursachen anzugehen. So heißt es im Protokoll zur Rede des indischen Vertreters, Menschen würden so lange weiter aufbrechen,

»[a]s long as the developed countries deferred establishing a new international economic order – particularly by making concessions in trade and by transferring technology and capital to the countries of the third world – and inequality and discrimination continued to govern the utilization and distribution of the world's wealth« (UN Special Political Committee 1980d, 18).

Bei der Bekämpfung von Fluchtursachen komme es also auf die Realisierung einer gerechten Weltwirtschaftsordnung und einen ökonomisch autonomen Süden an.<sup>24</sup> Erst dies würde zu Frieden, Stabilität und zu weniger Flüchtlingen führen (Zolberg/Suhrke/Aguayo 1989, 260).<sup>25</sup> Darüber hinaus hoben mehrere Vertreter:innen das verhängnisvolle Streben der Supermächte nach neuen Einflussphären und die darauf zurückzuführende Destabilisierung ganzer Regionen hervor (u.a. UN Special Political Committee 1980b, 8; 1980e, 4). Es habe sich eine »Patt-Situation« in der Debatte abgezeichnet, beschreibt Joanna Macrae, in der sich die Staaten des glo-

24 Die Diskussion um eine neue Weltwirtschaftsordnung war seit der Verabschiedung einer Erklärung und eines Aktionsprogramms zur Errichtung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung (NWWO) im Rahmen der sechsten Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen 1974 ein breit diskutiertes Thema.

25 U.a. schlossen sich Vertreter:innen aus Kuba, der Demokratischen Volksrepublik Jemen, und Äthiopien dieser Position an (UN Special Political Committee 1980d, 1980e), in der darauffolgenden Diskussion Ende 1981 außerdem Staaten wie Laos, Marokko, Sierra Leone und Madagaskar (UN Special Political Committee 1981d, 1981e).

balen Südens sowie die Ostblockstaaten<sup>26</sup> auf der einen Seite und die westlichen Geberländer auf der anderen Seite gegenüber gestanden hätten (Macrae 1999, 8).

Schließlich verabschiedete die Vollversammlung am 11. Dezember 1980 die Resolution 35/124 unter dem Titel »International Cooperation to avert new flows of refugees« mit der Unterstützung von 105 Staaten bei 16 Gegenstimmen und 14 Enthaltungen (Böhm 1981, 24). Grundsätzlich fand die Idee einer »präventiven Flüchtlingskonzeption« im Rahmen der Vereinten Nationen, wie sie die Bundesrepublik angestoßen hatte, damit weitgehende Zustimmung (Böhm 1982, 49).<sup>27</sup> Entsprechend der dominanten westlichen Position bildete sich in der Resolution primär eine internalistische Perspektive ab. Lediglich ausländische Interventionen und militärische Besetzungen wurden als externe Bedrohung<sup>28</sup> in den Resolutionstext aufgenommen (UN Special Political Committee 1980h), der nun lautete: »The General Assembly strongly condemns all policies and practices of oppressive and racist régimes as well as aggression, alien domination and foreign occupation, which are primarily responsible for the massive flows of refugees throughout the world« (UN-Vollversammlung 1980, 93). Außerdem wurden die Regierungen und internationalen Organisationen aufgefordert, ihre Position hinsichtlich der Thematik dem Generalsekretär zur Klärung weiterer Schritte zukommen zu lassen. Die eingegangenen Stellungnahmen präsentierte Generalsekretär Waldheim der Vollversammlung (UN-Generalsekretär 1981). Darin hatte die BRD einen Entwurf für die Richtlinien zum Staatenverhalten vorgelegt. Zwischen dem 24. und 30. November 1981 folgten weitere Debatten im politischen Ausschuss (UN Special

---

26 Insbesondere die Staaten des ehemaligen Ostblocks mahnten außerdem, die Schaffung eines neuen UN-Organs, das für die Prävention von Fluchtbewegungen verantwortlich sei, werde zur illegitimen Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten führen (u.a. UN Special Political Committee 1980b, 9f.).

27 In den konkreten Änderungsanträgen, mit denen die Regierungen des globalen Südens die vorgesehene Resolution zu beeinflussen versuchten, wurde jedoch auf eine explizite Benennung externer und struktureller Faktoren für Fluchtbewegungen weitgehend verzichtet. Vermutlich zeichnete sich bereits ab, dass eine solche Perspektive aussichtslos war. Anstatt darauf zu drängen, die Forderung nach einer gerechten Weltwirtschaftsordnung im Kontext der Fluchtursachen-Debatte aufzunehmen, wurde darauf verwiesen, dass bereits die notwendigen Organe auf UN-Ebene bestünden, um dieses Anliegen weiter zu verfolgen. So hieß es in der Stellungnahme Indiens: »The question of restructuring the current inequitable state of international economic relations and the establishment of the new international economic order has been taken up in the General Assembly and various other specialized forums, such as UNCTAD« (UN-Generalsekretär 1981, 28).

28 Einige Delegationen bemühten eine explizite Benennung des südafrikanischen Apartheid-Regimes sowie Israels, die als ursächlich für Fluchtbewegungen erwähnt werden sollten, was jedoch keinen Eingang in das Dokument fand, das der UN-Vollversammlung vorgelegt wurde (UN Special Political Committee 1980h).

Political Committee 1981a-e). Schließlich verabschiedete die UN-Vollversammlung Mitte Dezember 1981 die Resolution 36/148 unter demselben Titel, die nur geringe Veränderungen im Wortlaut enthielt, jedoch strukturelle externe Faktoren nicht mehr vollständig ausklammerte. Nun wurde bei der Aufzählung wichtiger Fluchtursachen auch »Kolonialismus« benannt (UN-Vollversammlung 1981, 91), was als Zugeständnis an die Vertreter:innen des globalen Südens gedeutet werden kann. Insbesondere der Vorstoß für einen Verhaltenskodex in Form von Richtlinien für das Staatenverhalten zeigt jedoch, dass diese Konzessionen auf einer rhetorischen Ebene verblieben, während sich bei den konkreten Maßnahmen ein internalistischer Ansatz weiter durchsetzte. Ein Jahr später fasste Siegwart Böhm in der UN-Zeitschrift zusammen, dass dem »sicherheits- und ordnungspolitischen Ansatz« der präventiven Konzeption der Bundesrepublik Deutschland ein »entwicklungspolitischer Ansatz« einiger »Staaten der Dritten Welt« gegenüberstehe (Böhm 1982, 52). Letzterer könne jedoch höchstens für die präventive Bekämpfung »der Folgen von höherer Gewalt« eine »gewisse Relevanz« beanspruchen (Böhm 1982, 53). Andere Analysen kamen zu einer entgegengesetzten Einschätzung. So kritisierte die Soziologin Lachenmann in einem Aufsatz 1984 die internalistische Perspektive der Industriestaaten:

»Die Flüchtlingsproblematik wird als internes Problem der Entwicklungsländer behandelt, ohne Berücksichtigung historischer Zusammenhänge des Kolonialismus sowie der Auswirkungen der einseitigen Einbeziehung in die Weltwirtschaft auf nationale und soziale Strukturen. [...] Wenn externe Faktoren berücksichtigt werden, werden diese einseitig und pauschal als Folge von Vormachtbestrebungen bestimmter Großmächte bezeichnet.« (Lachenmann 1984, 331)

Nachdem die zweite Resolution im Dezember 1981 verabschiedet worden war, wurden auf UN-Ebene zwei Studien zur tieferehenden Analyse von Fluchtursachen in Auftrag gegeben. Damit wurde die Debatte um einige Akzente erweitert, insbesondere um die Berücksichtigung ökonomischer und entwicklungsrelevanter Faktoren.<sup>29</sup> Eine Position, die sich am stärksten von der internalistischen Perspekti-

---

29 Ende 1981 erschien die »Study on Human Rights and Massive Exoduses« unter der Federführung von Sadruddin Aga Khan, der bis 1977 UN-Flüchtlingshochkommissar war. Eine weitere Studie von Regierungsexpert:innen wurde von der UN-Generalversammlung in Auftrag gegeben und erschien 1986 unter dem Titel »International co-operation to avert new flows of refugees«. Neben diesen zwei Studien gründete sich außerhalb der UN schließlich eine unabhängige Kommission für internationale humanitäre Angelegenheiten, deren Ko-Vorsitzender erneut Aga Khan war. Auch diese Kommission legte einen Bericht vor unter dem Titel »Refugees: the dynamics of displacement« (1986). Die beiden Studien, die unter der maßgeblichen Mitwirkung des ehemaligen UN-Flüchtlingshochkommissars Aga Khan entstanden, benennen ökonomische »Unterentwicklung« und allgemeine Armut im globalen Süden als ausschlaggebend für politische Instabilität und Rezession, die Menschen zur Flucht trie-

ve abwandte, nahm die Studie der von der UN-Generalversammlung beauftragten Expert:innengruppe ein (Zolberg/Suhrke/Aguayo 1989, 259). Hier wurde Bezug auf die postkolonialen und globalen Nord-Süd-Beziehungen genommen – und damit auf »externe Faktoren« (UN Group of Governmental Experts 1986, 11f.). Doch auch die Expert:innengruppe umging den Konflikt, indem sie in ihren Forderungen anstatt auf die Ursachen, hauptsächlich auf die *Konsequenzen* von Konflikten einging und eine bessere Unterstützung von Flüchtlingen in den Aufnahmeregionen forderte (Zolberg/Suhrke/Aguayo 1989, 262). Die konflikthafter Auseinandersetzungen auf UN-Ebene, die im Kern die Frage der asymmetrischen Nord-Süd-Beziehungen ins Zentrum gerückt hatten, kamen mit der Verlagerung in Expertengremien schließlich zum Erliegen. In der Folge wurde die Forderung nach einer Auseinandersetzung mit den strukturellen Ursachen von Fluchtmigration auf UN-Ebene immer wieder bemüht, jedoch von den Industrieländern systematisch verhindert (Georgi 2019b).<sup>30</sup>

Auch von der damals noch außerhalb des UN-Rahmens angesiedelten Internationalen Organisation für Migration (IOM)<sup>31</sup> wurde die Forderung Mitte der 1990er Jahre gestellt, sich mit den Ursachen von Flucht und Migration auseinander zu setzen (Georgi 2019b, 216ff.; Thorburn 1996, 120). Damit sei der Nord-Süd-Konflikt, der bereits auf UN-Ebene um die Frage nach den Ursachen internationaler Migration eskaliert war, »innerhalb der IOM fortgeführt« (Georgi 2019b, 244) worden und habe in der Folge sowohl die Entwicklung der IOM als auch die internationale Migrationspolitik insgesamt geprägt (ebd.). Erneut waren es zahlreiche Industriestaaten, die dafür plädierten, die IOM solle sich lieber auf bestimmte operative Dienstleistungen konzentrieren, anstatt sich dem Thema Flucht- und Migrationsursachen anzu-

---

ben (Zolberg, Suhrke, and Aguayo 1989, 259), womit einem wichtigen Anliegen der Vertreter:innen des globalen Südens entsprochen wurde. Doch die Frage, ob die *Ursachen* dieser Verhältnisse in strukturellen Zusammenhängen und den Nord-Süd-Beziehungen – also in »externen« Faktoren – zu suchen, oder lediglich auf Entwicklungen innerhalb der Herkunftsstaaten von Geflüchteten zurückzuführen seien, wurde nicht verhandelt.

30 Georgi illustriert die Blockadehaltung anhand der Debatte um eine UN-Weltkonferenz zu Migration Mitte der 1990er Jahre (Georgi 2019b, 232ff.). Auf der Weltbevölkerungskonferenz von 1994 in Kairo hatte Migration bereits eine große Rolle gespielt und die Forderung, Fluchtursachen zu bekämpfen war in den Aktionsplan mit aufgenommen worden (ebd., 214). Die im Anschluss daran gehegten Hoffnungen von Regierungen aus dem globalen Süden sowie NGOs auf eine Weltmigrationskonferenz, wurden jedoch enttäuscht. Nach mehrfachen und schleppenden Konsultationen auf UN-Ebene durch den damaligen UN-Generalsekretär Boutros-Ghali zwischen 1995 und 2003 befürworteten zwar 60 Regierungen eine solche Initiative, allerdings handelte es sich fast ausschließlich um Staaten des globalen Südens (Georgi 2019b, 233). Ablehnend zeigten sich die Regierungen des globalen Nordens, die als wichtigste Geldgeber der Weltkonferenzen das Projekt damit abschrieben (ebd.).

31 2016 wurde die IOM als »verwandte Organisation« (*related organization*) in die Vereinten Nationen integriert.

nehmen. Die dieser Position gegenüberstehende Konfliktpartei beschreibt Georgi als

»liberal-internationalistisches und sozialdemokratisches Projekt, das Interessen zwischen Herkunfts- und Zielländern im Rahmen eines verbindlichen Migrationsregimes ausgleichen und sich auf die Bekämpfung der Ursachen von Flucht und Migration konzentrieren sollte. Dieses Projekt wurde innerhalb der IOM durch Regierungen des Globalen Südens, NGOs und auf einer rhetorischen Ebene selbst von IOM-Generaldirektor Purcell vertreten.« (Georgi 2019b, 244f.)

Der von 1988 bis 1998 amtierende Generaldirektor der IOM, James N. Purcell, hatte den Anspruch, die IOM solle sich auch den Ursachen von Migrationsbewegungen widmen, so in seinem »umfassenden Ansatz« (*comprehensive approach*) von 1993 formuliert (Georgi 2019b, 211; Thorburn 1996, 120). Das Drängen der wichtigsten Geberländer innerhalb der IOM auf einen service-orientierten Ansatz, der die Dimension der Ursachen außen vorließ, stand diesem Anliegen eines umfassenden Ansatzes allerdings entgegen. Der Konflikt über die Rolle der IOM in der Bekämpfung von Fluchtursachen sei aufgrund dieser verschiedenen Positionen letztlich nicht gelöst worden, so Georgi (2019b, 219). Er hält fest, dass sich zwar in erster Linie die Interessen der Staaten des globalen Nordens in den operativen Aktivitäten der IOM materiell verdichteten, doch gleichzeitig auch die Vertreter:innen des globalen Südens vor allem in der Amtszeit des IOM-Generaldirektors Purcell Erfolge verzeichnen konnten, die jedoch vorwiegend in rhetorischen Zugeständnissen bestanden (ebd., 245).

Diese Konfliktkonstellation in den 1990er Jahren verweist auf eine Verschiebung in der Auseinandersetzung um Fluchtursachen. Während sich in der UN-Debatte Anfang der 1980er Jahre sowohl Regierungen des globalen Nordens als auch des Südens auf die Forderung nach einer Bekämpfung von Fluchtursachen bezogen, diese jedoch mit unterschiedlichen politischen Perspektiven verbanden, scheint die Forderung für die Vertreter:innen des globalen Nordens an Attraktivität verloren zu haben. Vermutlich weil sie »die Überwindung der ›Root Causes‹ für zu teuer oder im kapitalistischen Rahmen für unmöglich hielten« (ebd., 245). Eine internalistische Perspektive schien stärker unter Druck geraten zu sein, da sie offenkundig die globalen Zusammenhänge verkannte. Damit wird auch die vehemente Weigerung verständlich, die Diskussion im Rahmen einer UN-Weltmigrationskonferenz weiterzuführen.

Castles und Van Hear (2011, 288) stellen fest, dass das Thema Fluchtursachen Anfang der 2000er Jahre und im Zuge der Debatte um Migration und Entwicklung erneut auf globaler Ebene an Bedeutung gewann – so beispielsweise in internationalen Foren wie der *Global Commission on International Migration* (GCIM), der *Global Migration Group* (GMG), dem *UN High-Level Dialogue on Migration and Development* (HLD)

und dem *Global Forum on Migration and Development* (GFMD).<sup>32</sup> Allerdings verweist Georgi darauf, dass es zu keiner grundsätzlichen Debatte mehr kam: Insbesondere die *Globalen Foren für Migration und Entwicklung*, die seit 2007 alle zwei Jahre stattfanden, boten nunmehr Regierungen die Möglichkeit über Migration zu debattieren, allerdings ohne die Konflikte der *root causes*-Debatte der 1980er Jahre und nach der Weltbevölkerungskonferenz in Kairo 1994 erneut aufflammen zu lassen (Georgi 2019b, 339). Viele Vertreter:innen von NGOs, Think Tanks und internationale Organisationen kritisierten die GFMDs als unverbindlich und äußerten größere Vorbehalte: »Die Fixierung des GFMD auf die Schnittstellen von Migration und *Entwicklung* – und das Tabu, ehrlich über die Ursachen irregulärer Migration zu sprechen, um Nord-Süd-Konflikte zu vermeiden – beschränkte dessen Relevanz« (ebd., Herv. i. O.). Die Verbindung mit entwicklungspolitischen Fragen – ohne nach den tieferliegenden Ursachen zu fragen – setzte eine internalistische Sichtweise auf die Ursachen von Fluchtmigration weitgehend fort.<sup>33</sup>

Die Diskussionen auf der internationalen Ebene zeigen, dass die Debatte in ihren Anfängen im Wesentlichen zwischen globalem Norden und globalem Süden verlief und grundlegend unterschiedliche Perspektiven auf die Ursachen von Flucht und Vertreibung abbildete. Interessanter Weise machten einzelne Vertreter:innen in der Fluchtursachen-Debatte auf UN-Ebene bereits auf eine Gefahr aufmerksam, die dem präventiven Fluchtursachen-Ansatz innewohnt. Nämlich, dass er zur grundlegenden Migrationsverhinderung missbraucht werden könne. So äußerte sich der Vertreter Italiens in der Diskussion im politischen Ausschuss der UN-Vollversammlung folgendermaßen:

»References to the possibility of averting new mass flows of refugees should not be interpreted to mean advocating the adoption of measures to restrict the free movement of individuals or putting limits on the principle of asylum; the goal was

32 Seit den 1990er Jahren war nunmehr von »gemischten Wanderungsbewegungen« die Rede aufgrund der Einsicht, dass eine Unterscheidung zwischen Zwangsmigration und Fluchtmigration aus anderen Motiven kaum möglich sei. Damit gerieten neben humanitären Einsätzen wie Konfliktprävention, Friedensbildung oder in extremen Fällen Militärinterventionen zunehmend Entwicklungspolitiken in den Fokus, die der Armutsreduktion dienen sollten (Castles/Van Hear 2011, 287f.).

33 Die Debatte zwischen einer »internalistischen« Perspektive auf Fluchtursachen und einer globalen Perspektive, die auch externe Faktoren berücksichtigt, weist deutliche Parallelitäten zu Kontroversen in der Entwicklungstheorie auf (siehe Ziai 2007, 41ff.). So nimmt die Modernisierungstheorie »vornehmlich innergesellschaftliche (*endogene*) Entwicklungshindernisse« (Burchardt/Peters/Weinmann 2017, 20) in den Blick. Demgegenüber argumentierte die Dependenztheorie in den 1960er und 1970er Jahren, »dass vor allem äußere (exogene) Faktoren, insbesondere die ungleiche sowie ungerechte Einbindung in den Weltmarkt und damit einhergehende neo-koloniale Abhängigkeitsverhältnisse im Globalen Süden für Unterentwicklung verantwortlich sind« (ebd.).

to eliminate the root causes of a serious problem« (UN Special Political Committee 1980c, 11).

Der Eingang der Politiken zur Fluchtursachenbekämpfung in die europäische Migrationspolitik sollte bestätigen, wie angebracht diese Befürchtung war.

#### 4.3.2 Fluchtursachenbekämpfung in der EU-Migrationspolitik

Der sogenannte »*root causes*-Approach« fand bereits in den 1990er Jahren Eingang in die EU-Politik (Carling/Talleraas 2016, 6; Boswell 2002, 1). Die folgenden Ausführungen zeigen, dass sich auch in der europäischen Debatte eine internalistische Perspektive findet sowie eine explizite Zielsetzung, dass Fluchtursachenbekämpfung der Verhinderung von Migrations- und Fluchtbewegungen *nach Europa* zu dienen habe. Dies bedeutet eine Akzentverschiebung zu der Debatte auf UN-Ebene. Der präventive Ansatz auf UN-Ebene Anfang der 1980er Jahre hatte – zumindest rhetorisch – in erster Linie die Belastung für Erstaufnahmestaaten im globalen Süden als Anlass ins Feld geführt sowie die allgemeine destabilisierende Wirkung, die man Fluchtbewegungen für die regionale oder gar internationale Ordnung zuschrieb. Dagegen gewann im Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung, der im Zuge der Europäisierung der Asyl- und Migrationspolitik relevant wurde, zunehmend das politische Ziel der Verhinderung von Ankünften neuer Fluchtbewegungen in Europa an Bedeutung. Damit lässt sich eine Verschiebung von dem Argument einer allgemeinen Destabilisierung zu einem Verhinderungsmotiv feststellen.

Lavenex verweist auf eine Resolution des EU-Parlaments von 1987 zum Recht auf Asyl, in der bereits die Notwendigkeit hervorgehoben wurde, die ökonomische und politische Kooperation mit Herkunftsländern zu intensivieren, um deren Wirtschaft zu stabilisieren und den Schutz der Menschenrechte zu garantieren (Lavenex 2006, 333). Es solle in einem »umfassenden Ansatz« an den Ursachen von Fluchtbewegungen angesetzt werden (ebd.). Insbesondere in den 1990er Jahren avancierte der *root causes*-Ansatz zu einem gängigen Bestandteil politischer Dokumente zu Migration. In ihrer ersten Mitteilung zur Migrationspolitik forderte die Kommission bereits 1991 einen »integrierten Ansatz«, der auch Maßnahmen zur »Reduzierung des Migrationsdrucks« enthalten sollte (Benedikt 2002, 123). 1992 legten die Staats- und Regierungschefs in Edinburgh die Grundsätze für die außenpolitischen Aspekte der Migrationspolitik fest und bezogen sich auch auf den *root causes*-Ansatz, der dem Ziel der Reduktion von Migrationsbewegungen in die Mitgliedstaaten dienen sollte (Europäischer Rat 1992, 42f.). In einer Kommunikation zu Einwanderung und Asyl vom Februar 1994 hob die Europäische Kommission drei Elemente hervor, die der »umfassende Ansatz« (Thorburn 1996, 120) zu Migrationspolitik beinhalten sollte: Die Minderung des »Zuwanderungsdrucks« über die Kooperation mit Herkunftsländern, die »Steuerung der Zuwanderungsströme« und die »Stärkung der

Politiken zur Integration legaler Zuwanderer« (Europäische Kommission 1994, 6f.). Dabei sollten die *root causes policies* zur langfristigen Reduzierung von Migration beitragen und kurzfristige Maßnahmen zur Kontrolle von Migrationsbewegungen ergänzen (ebd., 20).<sup>34</sup> Im selben Jahr forderten die Minister für Entwicklungszusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten von der Kommission eine Analyse der Möglichkeiten, Entwicklungshilfe zur Reduzierung des Migrationsdrucks einzusetzen (De Haas 2007, 11).

Die politische Forderung wurde bereits in den Anfängen – wie auf UN-Ebene – als »präventiver Ansatz« bezeichnet, der Flucht- und Migrationsbewegungen verhindern oder ihnen vorbeugen sollte (De Jong 1996, 157). Denn »Prävention« habe durch den *root causes*-Ansatz eine neue Bedeutung bekommen, nämlich: »preventing the influx of refugees and immigrants into the EU« (Lindstrom 2005, 594, Herv. JK). Dass es nicht zuletzt um die Verhinderung von *Ankünften in Europa* ging, wird darin ersichtlich, dass der Fluchtursachen-Ansatz als notwendige Ergänzung zu Grenzkontrollen betrachtet wurde. Die Zunahme an Menschen, die Anfang der 1990er Jahre insbesondere vor den Bürgerkriegen im zerfallenden Jugoslawien flohen und weitere Ankünfte von Geflüchteten aus dem globalen Süden führten zu der Einsicht, dass Migrationsbewegungen an den Grenzen nicht aufgehalten werden konnten. Der Ruf nach einem Ansatz, der die Ursachen von Fluchtmigration anging, wurde immer lauter (Castles/Miller 1998, 100). Cornelis D. de Jong, der von 1993 bis 1996 als Berater für die Europäische Kommission tätig war, kommentierte: »Da Grenzkontrollen niemals vollständig effektiv sein können, ist ein Ansatz, der auf die Ursachen fokussiert, kein Luxus, sondern eine Notwendigkeit, um unkontrollierte Situation langfristig zu verhindern« (De Jong 1996, 158, eigene Übersetzung). Das Aufkommen der Ansätze zur Fluchtursachenbekämpfung auf EU-Ebene kann daher auf zwei Entwicklungen zurückgeführt werden: zum einen auf die Zunahme internationaler Fluchtbewegungen und vermehrte Ankünfte Asylsuchender in Europa; zum anderen auf die allmähliche Einsicht, dass Grenzkontrollen, die an den EU-Außengrenzen immer weiter verschärft wurden, den Fluchtmigrationsbewegungen keinen Einhalt gebieten konnten. Die »Eigensinnigkeit« der Migration (Benz/Schwenken 2005) sowie die Kräfte, die Menschen in Zeiten einer neoliberalen Globalisierung und kriegerischer Gewalt zur Fluchtmigration bewegten (Castles/Van Hear 2011, 302), ließen die Ineffektivität von Grenzkontrollen spürbar werden. Ein »präventiver Ansatz« erschien vor diesem Hintergrund auch den Beamt:innen

---

34 Aubarell et al. (2009, 15) identifizieren als Elemente des Ansatzes die folgenden: Konfliktprävention, friedenssichernde Maßnahmen, Schutz der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit; Schutz von Flüchtlingen und Vertriebenen in den Herkunftsregionen; Förderung von wirtschaftlicher Liberalisierung; Gewährung von Entwicklungshilfe; Bekämpfung »irregulärer Migration«; der Abschluss von Rückübernahmeabkommen sowie Kooperation bei einem »Massenzustrom«.

der Innen- und Außenministerien als eine notwendige Ergänzung zu bestehenden kontrollfokussierten Ansätzen (Boswell 2003, 625). Darüber hinaus kritisierten Flüchtlingsorganisationen die negativen Folgen restriktiver Grenzkontrollen für den Flüchtlingsschutz, weshalb die Rhetorik eines umfassenden und präventiven Ansatzes auch als Reaktion auf diese Kritik verstanden werden kann.

Trotz dieser Bekundungen blieb es hinsichtlich des Fluchtursachen-Ansatzes in erster Linie bei rhetorischen Absichtserklärungen durch die Mitgliedsstaaten im Rat. Dagegen konnten sich die Europäische Kommission und das EU-Parlament, die weiterhin bemüht waren, eine stärkere Verankerung des Fluchtursachenansatzes im Rahmen eines »comprehensive approach« zu Beginn der 1990er Jahre vorzunehmen, nicht durchsetzen.<sup>35</sup> Die Gründe für die stiefmütterliche Behandlung durch die Mitgliedsstaaten vermutet Thorburn im langfristigen Charakter des *root causes*-Ansatz (Thorburn 1996, 121). Außerdem scheint es plausibel, dass auch vor dem Hintergrund der UN-Debatten eine vage Ahnung bei den europäischen Entscheidungsträger:innen herrschte, dass das Thema Fluchtursachen weitergehende Fragen nach globaler Ungleichheit aufrufen könnte, wenn die tatsächliche Umsetzung Gegenstand von ausführlicheren Debatten würde. Zwar war man grundsätzlich zu der Einschätzung gelangt, Fluchtbewegungen könnten nur durch präventive Maßnahmen in den Herkunftsländern tatsächlich verhindert werden. Doch Grenzkontrollen erschienen dennoch als die kurzfristig vielversprechendere – und realisierbare – Option. Der *root causes*-Ansatz verschwand nicht aus dem politischen Vokabular, doch er fristete bis Mitte der 2000er Jahre ein eher randständiges Dasein. So wurden in einem Strategiepapier der österreichischen Ratspräsidentschaft von 1998 die restriktiven Aspekte verschärft und der Fluchtursachenansatz nur am Rande erwähnt (Österreichische Ratspräsidentschaft 1998, 19).<sup>36</sup> Migrations- und Fluchtbewegungen wurden hier in erster Linie unter dem Schlagwort »illegale Einwanderung« abgehandelt, was weitgehend auch unter dem Eindruck der alarmistischen Stimmung im Kontext des Bosnien-Krieges erfolgte (Gent 2002, 12).<sup>37</sup> Doch

35 Denn in der damaligen im Vertrag von Maastricht festgelegten »dritten Säule« der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit verfügten sie über keine formalen Kompetenzen (Lavenex 2006, 333).

36 Fluchtursachenbekämpfung galt als der vierte und damit äußerste der »konzentrischen Kreise«, in denen die Kontrolle von Migrationsbewegungen erfolgen sollte (Österreichische Ratspräsidentschaft 1998, 19).

37 Dass sich auch nachfolgend vor allem sicherheitspolitische Kooperationen durchsetzten und der Fluchtursachen-Diskurs lediglich auf der rhetorischen Ebene eine gewisse Präsenz beibehielt, zeigt das Beispiel der *High Level Working Group on Asylum and Migration* (HLWG), die 1999 als Initiative der niederländischen Regierung hin auf EU-Ebene ins Leben gerufen wurde. Die HLWG bestand maßgeblich aus Vertreter:innen der Innenministerien, was ihren migrationspolitischen Ansatz prägen sollte (Carrera/Radescu/Reslow 2015, 10). Das Ziel der Gruppe lautete: »Durch eine säulen-übergreifende Kombination von Maßnahmen soll die Arbeitsgruppe dabei helfen, den Zustrom von Asylsuchenden und Einwanderern in die Mitgliedstaat-

vor allem die EU-Kommission hielt an ihrem Anspruch der Gestaltung eines umfassenden Migrationsansatzes fest.

Ende der 1990er Jahre kam es schließlich zu einer engeren Verknüpfung des Fluchtursachen-Ansatzes mit der Sicherheitsrhetorik konservativer Kräfte. Anstatt den *root causes*-Ansatz einfach als ineffektiv in die rhetorischen Willensbekundungen zu verbannen, gelang es aufgrund der Stärke des konservativen Hegemonieprojektes, ein stärkeres sicherheitspolitisches Framing vorzunehmen: Die Bekämpfung von Fluchtursachen sollte Migration nach Europa verhindern. Dies zeigte sich in den Schlussfolgerungen des Rates von Tampere 1999 (Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall 2009, 18; Brocza/Jäger/Litzka 2015, 13; Geddes 2005, 797), deren Kernbotschaft darin bestand, innenpolitische Zielsetzungen im Hinblick auf Migration stärker in die EU-Außenpolitik zu integrieren (Boswell 2003, 620). Die unter dem Punkt »Partnerschaft mit Herkunftsländern« benannte Notwendigkeit, die Bedingungen anzugehen, die Menschen zum Aufbruch bewegen (Paragraph 11), wurde mit dem Ziel der Verhinderung von Fluchtmigration nach Europa verbunden (Collyer 2020, 174f.). Diese Stoßrichtung verstärkte sich nach den Anschlägen des 11. September 2001 bedeutend, als Migration in Verbindung mit internationaler Kriminalität und Terrorismus primär als Sicherheitsproblem adressiert wurde (Hess/Tsianos 2007, 29). 2002 hieß es in den Schlussfolgerungen des Treffens des Europäischen Rates in Sevilla, der ganz im Zeichen der Bekämpfung »irregulärer Migration« stand (Carrera/Radescu/Reslow 2015, 11), dass »ein integriertes, globales und ausgewogenes Konzept, das bei den tieferen Ursachen der illegalen

---

ten der Europäischen Union zu reduzieren. Ihr hauptsächliches Ziel ist es, die Fluchtgründe zu analysieren und zu bekämpfen, unter Berücksichtigung der politischen und menschenrechtlichen Situation« (zitiert nach Gent 2002, 13, eigene Übersetzung). Dies sollte durch Aktionspläne für bedeutende Herkunftsländer erfolgen, wobei Afghanistan, Albanien (und die Nachbarregion), Marokko, Sri Lanka, Somalia und Irak prioritär bearbeitet wurden. Die Gruppe, so Castles, sei damit eigentlich das »key instrument« für einen »umfassenden Ansatz« (Castles 2017, 1541) gewesen, der die Bewältigung von Fluchtursachen zentral setzt. Die Aktionspläne stellten die ökonomische, soziale und politische Situation in den jeweiligen Staaten, die Migrationsbewegungen aus und Transitmigration durch die Region dar und enthielten politische Empfehlungen. Letztere blieben äußerst vage an den Stellen, an denen es um die Verbesserung der Situation in den jeweiligen Staaten ging – durch eine Adressierung der *root causes*. Gelder, die zur Umsetzung benötigt worden wären, wurden nicht bereitgestellt (ebd.). Konkretere Ausführungen in den Aktionsplänen bezogen sich auf die Forderungen zu Abschiebungen, Migrationskontrolle sowie regionalen Schutzperspektiven (Lindstrom 2005, 595; Lindstrom 2003, 11), womit die vorgeschlagenen Maßnahmen in erster Linie die (innenpolitisch motivierten) Prioritäten der EU widerspiegeln (Geddes 2005, 792; Castles/Loughna/Crawley 2003, 37f.). Eine internalistische Perspektive auf die *root causes* zog sich durch die Aktionspläne der HLWG und wurde durch eine ausbleibende Konsultation der jeweiligen Staaten noch verstärkt (Castles 2017, 1541; Castles/Loughna/Crawley 2003, 37f.; Gent 2002, 18).

Einwanderung ansetzt«, das »langfristige konstante Ziel der Europäischen Union« sei (Europäischer Rat 2002, 10). In einem Resümee verweist die Kommission darauf, dass die Bekämpfung »irregulärer Migration« eng mit dem Ansatz der Fluchtursachenbekämpfung verknüpft sei:

»Im Vorfeld des Europäischen Rates von Sevilla [...] wurde der Frage der illegalen Einwanderung besondere Aufmerksamkeit beigemessen. In diesem Zusammenhang lenkten die Staats- und Regierungschefs die Aufmerksamkeit auf den Beitrag, den die verschiedenen außenpolitischen Maßnahmen und Instrumente der EU und auch die Entwicklungspolitik zur Bekämpfung der Ursachen für Migrationsströme leisten können. Bereits 1994 hat die Kommission [...] den Bedarf für ein Gesamtkonzept in diesem Bereich aufgezeigt, mit dem sich durch Zusammenarbeit mit den wichtigsten potenziellen Drittländern, aus denen die Zuwanderer nach Europa stammen, insbesondere der Migrationsdruck verringern ließe« (Europäische Kommission 2002, 7).

Dabei scheint die »Bekämpfung der Ursachen für Migrationsströme« als ein Bestandteil der allgemeinen Bemühungen, Migrationskontrolle mittels der Kooperation mit Transit- und Herkunftsländern zu externalisieren. Dies unterstreicht, dass das Aufkommen des Fluchtursachen-Ansatzes im Kontext der Externalisierung der europäischen Migrations- und Flüchtlingspolitik verstanden werden muss (siehe 4.2.2).

Das erneute Abweichen von dieser sicherheitsfokussierten Rhetorik ab Mitte der 2000er Jahre lässt sich schließlich mit einer Stärkung des neoliberalen Hegemonieprojektes in der europäischen Migrationspolitik erklären, wie sie durch das politische Projekt des Migrationsmanagements (4.2.3) erfolgte. Die Forderung nach einer Bekämpfung von Fluchtursachen fand Eingang in den Gesamtansatz zu Migration (GAM) von 2005 (Gassner 2015b, 59ff.), ab 2011 umbenannt in Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM). Aufgrund der Veränderungen, die der Gesamtansatz in der europäischen Migrationspolitik verdeutlichte (siehe 4.2.2) – u. a. ein zumindest rhetorisches Abrücken von der sehr stark auf Migrationsabwehr zielenden Politik hin zu der Bemühung, die Potenziale von Migration zu nutzen –, wurde der Fluchtursachen-Ansatz im Rahmen des GAMM in erster Linie entwicklungspolitisch definiert.<sup>38</sup> Die Fluchtbewegungen und massenhaften Grenzüberschreitungen unter anderem in Ceuta und Melilla hatten in Europa zu stärkeren Bemühungen geführt, Transit- und Herkunftsländer für eine migrationspolitische Kooperation zu gewinnen. In ihrer Evaluierung des Gesamtansatzes hob die Kommission zum

---

38 Gassner (2015a) nimmt eine Untersuchung der praktischen Implementierung des *root causes*-Ansatz in Marokko vor, um »der Rolle und Funktion[] entwicklungspolitische[r] Maßnahmen im integrierten Gesamtansatz« nachzugehen (ebd., 73).

einen Maßnahmen hervor, welche die positiven Effekte von Migration auf Entwicklung fördern sollten, wie die Erleichterung von Rücküberweisungen oder die Förderung von zirkulärer Migration (Gassner 2015b, 50). Zum anderen sollten mittels des *root causes*-Ansatz entwicklungspolitische Maßnahmen gefördert werden:

»Mit Blick auf die migrations- und entwicklungspolitische Agenda besteht die Hauptaufgabe darin, gegen die wichtigsten Push-Faktoren für Migration – Armut und Perspektivlosigkeit – vorzugehen. Die EU muss sich klar machen, dass der Migrationsdruck aus Afrika durch die Schaffung von Arbeitsplätzen in Entwicklungsländern wesentlich verringert werden könnte. Migranten sollten unterstützt werden, wenn sie zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer beitragen.« (Europäische Kommission 2006, 6)

Damit wurde der *root causes*-Ansatz zwar sehr viel stärker entwicklungspolitisch gerahmt, doch die politische Stoßrichtung blieb: Fluchtursachen sind zu bekämpfen, um den »Migrationsdruck aus Afrika« zu reduzieren. Insbesondere eine zielgerichtete Entwicklungspolitik wurde zunehmend als geeignetes politisches Mittel zur Fluchtursachenbekämpfung ins Feld geführt. Ganz im Sinne eines »stay-at-home-growth« (Martin/Taylor 2001, 96) gelte es die als »Unterentwicklung« bezeichnete Situation anzugehen, um Menschen zum Bleiben zu motivieren.<sup>39</sup> Der *root causes*-Ansatz ist daher als Bestandteil europäischer Externalisierungspolitiken zu verstehen (Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall 2009, 14). Die damit einhergehenden Politiken erweisen sich im Kontext der europäischen Migrationspolitik als komplementär zu der Externalisierung von Kontrollpolitiken (*remote control*) in Drittstaaten: Beide Stränge zielen – expliziter oder impliziter – auf eine Verringerung von Fluchtmigration in Richtung Europa (vgl. Gent 2002, 12), auch wenn die dazu ergriffenen Maßnahmen sich selbstredend unterscheiden. Auch in Bezug auf den GAM(M) lässt sich allerdings feststellen, dass die Absichtserklärung, Fluchtursachen bekämpfen zu wollen, sich hauptsächlich auf einer symbolpolitischen Ebene abspielte. Dies sollte sich bis zu den Ereignissen im Sommer 2015 nicht wesentlich ändern.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Trotz der Präsenz der Forderung im Diskurs, wurden die meist recht unkonkret gehaltenen Maßnahmen in der Praxis kaum wirksam (Carling/Talleraas 2016, 6; Brocza/Jäger/Litzka 2015, 13; Castles/

---

39 Auch in anderen institutionellen Zusammenhängen und auf anderen *scales* wurde diese Verbindung untersucht. So war der Zusammenhang von Entwicklungshilfe und Migrationsverhinderung von internationalen Organisationen bereits in den 1990er Jahren diskutiert worden. Bspw. initiierten die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und das UN-Flüchtlingshochkommissariat (UNHCR) 1992 ein Projekt, um die Potenziale offizieller Entwicklungshilfe (ODA) zur Reduzierung ungewollter Migration zu untersuchen (Böhning/Schloeter-Paredes 1993).

Loughna/Crawley 2003, 39f.). Zur Umsetzung gelangten stattdessen die restriktiven Kontrollpolitiken (Gent 2002, 16; Lindstrom 2003). Im Diskurs um Fluchtursachen blieb die internalistische Perspektive erhalten. So nimmt die Kommission beispielsweise in einer Mitteilung von 2002 zunächst eine Aufzählung zentraler »migrationsauslösender Faktoren« wie negatives oder niedriges Wirtschaftswachstum, Überbevölkerung, bewaffnete Konflikte, Menschenrechtsverletzungen oder Umweltdegradation vor. Danach heißt es: »Eine unangemessene oder mangelhafte nationale Politik und fehlende Reformen in den Entwicklungsländern selbst sind häufig für die oben beschriebenen Faktoren verantwortlich« (Europäische Kommission 2002, 11). Dieser internalistische Blick auf die Ursachen von Fluchtmigration wurde im Kontext der Europäisierung der Migrationspolitik noch stärker mit der politischen Zielvorgabe verbunden, Migrationsbewegungen nach Europa zu verhindern. Entwicklungspolitische Maßnahmen wurden schließlich als wichtiges Mittel zur Erreichung dieses Ziels propagiert.<sup>40</sup> Die Geschichte der Debatte auf der europäischen *scale* zeigt, dass die Befürchtungen, die bereits im Rahmen der UN vorgebracht wurden – der *root causes*-Ansatz könnte dem Motiv der Verhinderung von Fluchtmigration untergeordnet werden –, durchaus berechtigt waren. Auch wenn die Absichtserklärung Fluchtursachen zu bekämpfen weitgehend auf einer rhetorischen Ebene verblieb, sollte sich dies zum einen mit dem Sommer 2015 ändern. Zum anderen verweisen Anfänge und Entwicklung der Debatte auf wirkmächtige diskursive Strategien, die bis heute den Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung prägen. Die wesentlichen Elemente des europäischen Fluchtursachen-Diskurses lassen sich auch im deutschen Diskurs wiederfinden, der im Folgenden skizziert wird.

### 4.3.3 Die deutsche Debatte um Fluchtursachen

Da die deutsche Regierung im Rahmen der *root causes*-Debatte auf internationaler *scale* eine wichtige Rolle gespielt hat (4.3.1), lässt sich bereits erahnen, dass auch in Deutschland der Fluchtursachen-Diskurs in den letzten Jahrzehnten relevant war. Benjamin Schraven (2019) verfolgt die deutsche Debatte um Fluchtursachen bis zurück in die 1980er Jahre. Insbesondere die weltweit zunehmenden Fluchtbewegungen Ende der 1970er Jahre, die auch von der sowjetischen Intervention in Afghanistan 1979 und dem iranisch-irakischen Krieg ab 1980 ausgelöst wurden, seien dafür entscheidend gewesen (Schraven 2019, 20). Während die Initiative der BRD im

40 Schraven macht darauf aufmerksam, dass es angesichts der eingeschränkten Handlungsoptionen der EU-Institutionen bzw. der Blockade hinsichtlich einer weiteren Europäisierung im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik naheliegend sei, dass die politischen Verantwortungsträger auf EU-Ebene »Entwicklungspolitik als ein Instrument zur Steuerung von Migration« nutzten und sie auch einsetzten, »um Migration zu begrenzen« (Schraven 2019, 23).

Rahmen der Vereinten Nationen primär einen sicherheitspolitischen Fokus auf Prävention widerspiegelte, wurde gezeigt, dass die Debatte gegen Ende durchaus auch entwicklungspolitische Aspekte umfasste. Diese hätten zunächst eine eher symbolische Bedeutung für die Entwicklungspolitik der BRD gehabt, so Schraven (ebd., 21). Doch die Forderung nach einer Bekämpfung von Fluchtursachen gewann dennoch an Relevanz.<sup>41</sup>

Im November 1981 ließ der damalige Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und SPD-Politiker, Rainer Offergeld, im Zusammenhang mit der Flüchtlingssituation in Somalia verlauten: »Nur die Beseitigung der wirtschaftlichen und politischen Ursachen wird diese Flüchtlingsströme langfristig zum Versiegen bringen« (Offergeld in: Lachenmann 1984, 333). Zunehmend wurde diskutiert, wie Entwicklungspolitik genutzt werden könne, um Fluchtbewegungen zu unterbinden (Lachenmann 1984, 333; Schraven 2019, 20). Ein zentrales Argument seien finanzielle Abwägungen gewesen, so Lachenmann (1984, 333): »Es werden auf Plausibilitätsbasis ökonomische Berechnungen angestellt, gemäß derer die Hilfe für die einströmenden Menschen in ihrem eigenen Land doch viel billiger sei und daher vorzuziehen«. So habe die Bundesregierung Ende August 1982 einen Grundsatzbeschluss gefasst, »Entwicklungsländern, die auf Dauer oder mittlere Sicht Flüchtlingen eine neue Heimat bieten, bei Ansiedlung und Integration dieser Flüchtlinge [zu] helfen« (ebd., 344f.). 1981 seien Zusagen von über 130 Millionen D-Mark zu diesem Zwecke gemacht, im gleichen Jahr humanitäre Hilfe in Höhe von 6,5 Millionen D-Mark direkt geleistet, sowie 20 Millionen über internationale Organisationen verausgabt worden (ebd.). Auf diese Weise rückten nicht die tatsächlichen Ursachen der Fluchtbewegungen, sondern die Verbesserung der Aufnahmebedingungen in Erstaufnahmeländern in den Fokus. Die damit erfolgende Vermischung von Fluchtursachen mit Ursachen einer möglichen Weiterflucht ist auch im aktuellen Diskurs von Relevanz (siehe 6.2.2).

Eine besondere Dynamik in der Debatte sei jedoch erst mit den weltpolitischen Ereignissen in den Jahren 1989/1990 aufgekommen, mit der deutschen Wiedervereinigung sowie den Fluchtbewegungen in Folge des Bürgerkriegs und ethnischen Säuberungen im damaligen Jugoslawien ab 1991, so Schraven (2019, 21). Am 27. Januar 1989 legte der Deutsche Bundestag seinen Beschluss »Der entwicklungspolitische Beitrag zur Lösung von Weltflüchtlingsproblemen« (Burgdorff 2002, 39) vor. Damit rief dieser

»die Bundesregierung nicht nur dazu auf, durch die Ergreifung von Initiativen zu einer flüchtlingsrelevanten Entwicklungspolitik im Rahmen einer international

---

41 Migration war bis dahin primär als temporäre Fachkräftemigration ab den 1970er Jahren und ab den 1980er Jahren in Form von Maßnahmen zur Reintegration ausländischer Arbeitnehmer:innen relevant (Kerner 2002, 55f.).

integrierten Flüchtlingsstrategie auf internationaler Ebene die Führung zu übernehmen, sondern auch, die Fluchtursachen durch den Politikdialog, präventive Friedenssicherung und die Beseitigung der ökonomischen und sozialen Ursachen von Not und Hunger zu vermindern« (ebd.).

Ein halbes Jahr später veröffentlichte der Wissenschaftliche Beirat des BMZ ein »Memorandum zur Weltflüchtlingsproblematik« und auch dieser plädierte darin für eine präventive Verhinderung von Fluchtbewegungen mittels eines Politikdialogs: Die Bundesrepublik sollte sich im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft »für einen verstärkten multilateralen Einsatz von Entwicklungshilfe zur Beseitigung des Flüchtlingselends in der Welt« einsetzen (BMZ 1989, 7 in: Kerner 2002, 56f.). Zwar betonte der Wissenschaftliche Beirat, die Zahl Asylsuchender in Europa sei »im Vergleich zu der Zahl der Flüchtlinge in verschiedenen Entwicklungsländern noch immer minimal und stell(e) angesichts des Wohlstands Westeuropas weder eine unerträgliche finanzielle Belastung noch eine Herausforderung des bestehenden Asylrechts dar« (BMZ 1989, 5 in: Kerner 2002, 57). Doch die Bundesregierung hatte offensichtlich eine andere Auffassung (Kerner 2002, 57). Im September 1990 präsentierte der damalige Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble (CDU) ein Konzeptpapier. Darin wurde die Entwicklungszusammenarbeit als Mittel zur »Verhinderung von zukünftigen Flüchtlingsströmen« dargestellt und unter dem Abschnitt »Fluchtursachenbekämpfung vor Ort« eine enge Koordination zwischen Innen- und Entwicklungspolitik angestrebt, um weitere Migrationsbewegungen nach Deutschland zu verhindern (Schraven 2019, 23). Das Bundeskabinett von CDU/CSU und FDP unter dem damaligen Bundeskanzler Helmut Kohl legte mit der Veröffentlichung einer »Flüchtlingskonzeption«, die unter Federführung des Innenministeriums erarbeitet wurde, nach. Diese unterstrich die bedeutende Rolle von Entwicklungspolitik, um an der Verhinderung von Fluchtmigration mitzuwirken. Dies sei einer »Indienstnahme der Entwicklungszusammenarbeit für innenpolitische Belange« (Kerner 2002, 57) gleichgekommen, so Kerner. Die Konzeption aus dem Innenministerium entsprach insgesamt der Linie des Entwicklungsministeriums unter dem damaligen Ressortchef Carl-Dieter Spranger (CSU). Daran erinnerte die CDU-Abgeordnete Sabine Weiß in einer Rede im Bundestag Ende September 2015:

»Bundesentwicklungsminister Spranger sah in den 90er-Jahren angesichts des damaligen Flüchtlingszustroms in der Entwicklungspolitik zu Recht ein zentrales Mittel, um Fluchtursachen entgegenzuwirken. Heute ist diese Zielsetzung der Entwicklungspolitik drängender denn je« (Deutscher Bundestag 24.09.2015, 11966f.).

Das Flüchtlingskonzept, das Entwicklungsminister Spranger 1994 vorlegte, umfasste schließlich drei Säulen, wie es im zehnten Bericht der Bundesregierung zur Entwicklungspolitik hieß:

»1. Verbesserung der Lebensbedingungen, politischen Rahmenbedingungen und Katastrophenvorbereitung in den Herkunftsländern, 2. Förderung der Flüchtlinge in Aufnahmeländern durch Arbeits- und Ausbildungsmaßnahmen, Verhinderung von Lagerhospitalismus und Rehabilitierung von Schäden, die durch die Flüchtlinge entstanden sind und 3. Schaffung von Rückkehrmöglichkeiten für Flüchtlinge in die Herkunftsländer« (Deutsche Bundesregierung 1996, 12 in Schraven 2019, 24).

Vor allem in Regionen, »aus denen ein unkontrollierter Zustrom auch nach Deutschland droht«, wolle man die Ursache des »Wanderungsdrucks« mindern, so das BMZ-Papier (BMZ 1994, 5 in: Kerner 2002, 58). Im Zentrum stand das »Bestreben, Zuwanderung zu begrenzen« (Kerner 2002, 64), was auf den starken Einfluss des konservativen Hegemonieprojektes auch im Entwicklungsministerium verweist.<sup>42</sup> Bereits 1994 erklärte das BMZ, dass im Grunde genommen

»jede Maßnahme der Entwicklungszusammenarbeit, die auf die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern, auf Beseitigung der Armut, bessere Bildungschancen und eine lebenswerte Umwelt zielt, gleichzeitig auch der Verminderung von Flucht- und Migrationsursachen dient« (BMZ 1994, 8 in: Kerner 2002, 59).<sup>43</sup>

Auch zivilgesellschaftlich wurde das Thema zunehmend aufgenommen. Der Historiker und Migrationsforscher Jochen Oltmer macht darauf aufmerksam, dass das Motto des im Rahmen der »Interkulturellen Woche« abgehaltenen »Tags des Flüchtlings« bereits 1991 »Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge schützen« lautete (Oltmer 2017). Die 1990er Jahre seien »eine Hochphase des Nachdenkens über das ›Bekämpfen der Fluchtursachen‹« gewesen (ebd.). Auch Franz Nuscheler hatte konstatiert, »[n]icht Flüchtlinge, sondern die Fluchtursachen bekämpfen!« sei in den 1990er Jahren zu einem »inflationär gebrauchten Slogan« geworden (Nuscheler 1995, 93).

42 Schraven zufolge hat der Vorstoß Sprangers die BMZ-Sonderinitiative aus dem Jahr 2014 »Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren« bereits ein Stück weit vorweggenommen (ebd., 24), die unter 5.2.2 eingehender betrachtet wird.

43 Einen Großteil der entwicklungspolitischen Maßnahmen für die Verminderung von Flucht- und Migrationsursachen zu reklamieren, sei jedoch bereits vor Erscheinen der Konzeption von der damaligen Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (gtz, heute GIZ) und vom Wissenschaftlichen Beirat kritisiert worden, so Kerner (2002, 60).

Nicht zuletzt hatten auch hier die eigensinnigen Bewegungen der Fluchtmigration nach Deutschland Anlass dazu gegeben: 1992 stellten fast 450.000 Menschen einen Erstantrag auf Asyl, was eine bedeutende Zunahme darstellte (BAMF 2019, 12). Es waren die Jahre, in denen es in Deutschland zu massiven rassistischen Anschlägen auf Unterkünfte von Geflüchteten kam, zu einer Hetze von rechts und in denen rechtsextreme Parteien wie die NPD, die Republikaner und die DVU bedeutende Erfolge verzeichnen konnten. Die Asylpolitik hatte sich in den 1980er Jahren als hart umkämpftes Konfliktfeld herausgebildet, in dem es ab Mitte des Jahrzehnts um die faktische Abschaffung des Grundrechts auf politisches Asyl ging, das in Artikel 16 Grundgesetz verbürgt war (Kannankulam 2014, 100ff.). 1993 mündete der zwischen CDU, FDP und SPD ausgehandelte sogenannte »Asylkompromiss« schließlich trotz scharfer Kritik durch Menschenrechtsorganisationen und lautstarker Proteste in der Aufgabe des Grundrechts auf Asyl.<sup>44</sup> In den Debatten im Bundestag wurde insbesondere 1992 und 1993 die Forderung nach einer Bekämpfung von Fluchtursachen mit Nachdruck von unterschiedlichen Fraktionen<sup>45</sup> eingebracht. So plädierten Abgeordnete dafür »alle Facetten der Entwicklungspolitik« dem Thema der Bekämpfung von Fluchtursachen unterzuordnen (Walz in: Deutscher Bundestag 14.1.1993, 11311) oder Ursachen anstatt »nur die Symptome« zu bekämpfen (Weiß in: ebd., 11314). Während sich der Entwicklungsminister Spranger verärgert zeigte, »wenn nun behauptet wird, der Westen sei für globale Probleme der Welt hauptverantwortlich« (Spranger in: ebd., 11315), betonte die SPD-Abgeordnete Wohlleben: »Zur Bekämpfung der Fluchtursachen gehört aber auch, daß die Industriestaaten den Verbrauch der beschränkten natürlichen Ressourcen so gestalten, daß das ökologische System nicht in Unordnung gerät und daß der Verbrauch weltweit eingedämmt wird« (ebd., 11328). Auch hier bilden sich erneut ähnliche Konflikte wie in der Debatte auf UN-Ebene darüber ab, wo die tatsächlichen Fluchtursachen liegen und wie sie zu adressieren seien.

Gleichzeitig zu den repressiven asylpolitischen Umbrüchen wurde das Thema Flucht und Migration in der Entwicklungspolitik auf diese Weise weiterverfolgt und immer stärker als zu verhindernde Bedrohung dargestellt (Kerner 2002, 61). Die Bedeutung wird auch daran deutlich, dass in den 1990er Jahren das Thema Flüchtlingshilfe zu einem wichtigen Pfeiler des Drittgeschäftes der Deutschen

44 Entscheidend dafür war die Einführung des Konzepts der sogenannten »sicheren Drittstaaten« in den Grundgesetzartikel: Wer aus einem EU-Mitgliedstaat oder einem anderen »sicheren Drittstaat« nach Deutschland einreist, sollte sich fortan nicht mehr auf das Grundrecht auf Asyl berufen können. Das Konzept sollte schließlich auch Eingang in das Dubliner Übereinkommen auf EU-Ebene finden (Kannankulam 2014, 110f.).

45 So legte die SPD beispielsweise einen Antrag mit dem Titel »Bekämpfung von Fluchtursachen« vor, während in der gleichen Sitzung der Antrag von CDU/CSU und FDP »Entwicklungspolitische Maßnahmen zur Lösung der Asyl- und Flüchtlingsprobleme« diskutiert wurde (Deutscher Bundestag 14.1.1993).

Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ, heute GIZ) avancierte (Schraven 2019, 24). Obwohl der Themenkomplex Flucht und Migration eine größere Bedeutung in der deutschen Entwicklungspolitik gewann, habe dies jedoch noch nicht bedeutet, dass »die Bekämpfung von Fluchtursachen zum Hauptargument für die Legitimation der deutschen Entwicklungszusammenarbeit genutzt worden wäre« (ebd., 24). Dennoch sei eine Beeinflussung der Entwicklungspolitik durch innen- und außenpolitische Zielsetzungen im Kontext der zunehmenden Anzahl Geflüchteter, die Deutschland Anfang der 1990er Jahre erreichten, feststellbar (ebd., 25).

Als Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD) 1998 unter der rot-grünen Bundesregierung unter Kanzler Gerhard Schröder (SPD) Ministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wurde, ließ sich ein stärkerer Einfluss des linksliberal-alternativen sowie des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojektes in der Entwicklungspolitik verzeichnen. Die Themen Flucht und Migration rückten wieder in den Hintergrund (Schraven 2019, 25; Kerner 2002, 63)<sup>46</sup> und die rot-grüne Regierung legte schließlich zur Jahrtausendwende das Konzept einer »globalen Strukturpolitik« für die Entwicklungspolitik vor, womit auf die in den 1990er Jahren diagnostizierte »Krise« der Entwicklungspolitik und -theorie (Ziai 2007, 66ff.) reagiert wurde. Entwicklungspolitik könne unter den sich verändernden globalen Bedingungen in Form der neuen Weltordnung nach dem Ende des Ost-West Konflikts, der zunehmenden neoliberalen Globalisierung der Wirtschaft, aber auch aufgrund der konstatierten Erfolglosigkeit der Entwicklungshilfe und der Kritik an den ökologischen Folgen des westlichen Entwicklungsmodells nicht mehr wie zuvor verfahren (Ziai 2007, 68). Der Grundgedanke der »globalen Strukturpolitik« lag in einer Neuorientierung, die anstatt auf Entwicklungsprojekte auf eine Mitgestaltung der globalen Rahmenbedingungen von »Entwicklung« zielte (Ziai 2007).<sup>47</sup> Grundsätzlich bot die globale Strukturpolitik tatsächlich die Möglichkeit einer globaleren Perspektive auf Fluchtursachen, die nicht nur mittels Entwicklungshilfe vor Ort Fluchtursachen zu bekämpfen beansprucht, sondern globale Zusammenhänge adressiert. Allerdings

---

46 Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung seien bedeutende Aktionsfelder der deutschen Entwicklungspolitik geworden, so Schraven (2019, 25). Der Zivile Friedensdienst (ZFD) wurde in diesem Zusammenhang gegründet.

47 Beispielsweise initiierte Wieczorek-Zeul eine Entschuldungsinitiative sowie eine Reform der Strukturanpassung, die zu Beginn der Regierungszeit in Kooperation mit dem damaligen Finanzminister Oscar Lafontaine (damals SPD) weitgehend realisiert werden konnte (Ziai 2016). Ein weiteres Projekt, eine progressive Reform der internationalen Finanzarchitektur, scheiterte jedoch. Dass nach dem Rücktritt von Lafontaine im Frühjahr 1999 Hans Eichel (SPD) ihm als Finanzminister nachfolgte, der wirtschaftliche Interessen sehr viel stärker ins Zentrum rückte, sei dabei ein bedeutender Faktor gewesen, so Ziai (ebd.). Weitere Vorstöße zur Reform des Welthandels scheiterten auch an wirtschaftlichen Prioritäten, die unter anderem der damalige Wirtschaftsminister Wolfgang Clement (SPD) vertrat.

zeigt Aram Ziai, dass diese Perspektive unter anderem aufgrund der benannten Widerstände innerhalb der Regierung in der Umsetzung weitgehend scheiterte (Ziai 2007, 237f., siehe auch Ziai 2016).<sup>48</sup> Außerdem war der Zusammenhang zwischen globaler Strukturpolitik und Fluchtursachenbekämpfung kaum explizit hergestellt worden.

Schraven verweist auf weitere Entwicklungen in den 2000er Jahren. So sei in der deutschen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit zum einen eine deutliche »Versicherheitlichung« feststellbar gewesen, die sich spätestens seit den Anschlägen vom 11. September 2001 darin ausdrückte, dass »Entwicklungspolitik von vielen auch als wichtiges Instrument der Friedensarbeit, Konfliktprävention bzw. der vorsorgenden Sicherheitspolitik empfunden« wurde (Schraven 2019, 27). Zum anderen seien in den 2000er Jahren die Themen Zuwanderung und Integration in der deutschen Öffentlichkeit offensiver diskutiert worden, was sich unter anderem auch im Zuwanderungsgesetz 2004 ausdrückte, das 2005 in Kraft trat (ebd.). Die Bundesregierung hatte sich damit auch in Kombination mit der im Jahr 2000 eingeführten und auf die Anwerbung hochqualifizierter Migrant:innen zielenden »Green Card« dem neoliberal geprägten Migrationsmanagement verschrieben (Kannankulam 2014, 93). Nun fand auch in der Entwicklungspolitik eine neue Fokussierung auf die positiven Aspekte von Migration wie beispielsweise die Rücküberweisungen von Migrant:innen statt (Schraven 2019, 27). Ein Trend, der sich auch in den Debatten auf internationaler Ebene – im Rahmen der UN sowie der Weltbank – und in der EU abbildete (siehe 4.2.2). Institutionell schlug sich dies beispielsweise in einem neuen Sektorvorhaben der GTZ mit dem Titel »Migration und Entwicklung« nieder, welches einen Schwerpunkt auf entwicklungsfördernde Effekte von Rücküberweisungen und Diasporaaktivitäten legte (ebd.). Gleichzeitig blieb jedoch auch die Bekämpfung von Fluchtursachen ein Anliegen, das einer die positiven Aspekte von Migration betonenden Perspektive entgegenstand und sich mit einer sicherheitsfokussierten Perspektive verbinden ließ. Flucht- und Migrationsbewegungen durch einen auf die »Ursachen« fokussierten Ansatz zu verhindern, galt nicht zuletzt als sicherheitspolitisches Bestreben. So fand 2006 die Ursachenbekämpfung im Weißbuch Sicherheitspolitik der Bundesregierung Erwähnung (BMVg 2006, 23). Die Forderung nach Fluchtursachenbekämpfung fügte sich so in die Tendenz ein, dass sich auch in der deutschen Entwicklungspolitik

---

48 Ziai zeigt in mehreren Thesen, warum das Konzept der globalen Strukturpolitik scheiterte. Er fasst zusammen: »Die Verwirklichung von Ansätzen einer globalen Strukturpolitik zugunsten der Marginalisierten scheitert demnach nicht nur an der mangelnden Durchsetzungsfähigkeit des BMZ, sondern auch an der mit kapitalistischen Strukturen verbundenen international dominanten Orientierung an orthodoxen nationalen Interessen, an der Hegemonie des Neoliberalismus, sowie an den Einflussmöglichkeiten großer Wirtschaftsakteure.« (Ziai 2007, 250)

eine engere Verknüpfung mit der Außen- und Sicherheitspolitik abzeichnete, was sich unter anderem in der Fokussierung auf Konfliktbearbeitung und die Arbeit in fragilen Staaten ausdrückte (Schmidt 2015, 34f.).

Auch Dirk Niebel (FDP), der von 2009 bis 2013 Bundesentwicklungsminister war, bediente den Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung an verschiedenen Stellen (siehe u.a. liberale.de v. 16.2.2011). In seiner Amtsantrittsrede vor dem Bundestag sagte er: »Es ist in unserem Interesse, in unserem eigenen Vorgarten, in Afrika, dafür zu sorgen, dass die Menschen keine Fluchtgründe geliefert bekommen« (Niebel 2009, 80 in: Brämer/Ziai 2015, 404). Die Bezeichnung »Afrikas« als eigenen »Vorgarten« kritisierten Brämer und Ziai treffend als Formulierung »mit kolonial erscheinenden Besitzansprüchen« (Brämer/Ziai 2015, 405). Außerdem beabsichtigte Niebel offensichtlich, die Fluchtbewegungen als Sicherheitsproblem für Deutschland bzw. Europa darzustellen. Zu den sicherheitspolitischen Erwägungen trat zunehmend eine wirtschaftspolitische Ausrichtung der Fluchtursachenbekämpfung. Ganz unverblümt bezeichnete Niebel seine Vorstellung von Entwicklungszusammenarbeit als »ausdrücklich interessenorientiert« (ebd.). Wirtschaftspolitische Interessen standen weit oben auf der Agenda, was sich in dem Bemühen ausdrückte, die Privatwirtschaft stärker in die Entwicklungspolitik mit einzubeziehen (Schmidt 2015, 33). Insbesondere geopolitische und außenwirtschaftliche Motive hätten in seiner Amtszeit an Bedeutung gewonnen, resümieren Brämer und Ziai (Brämer/Ziai 2015, 414). Auch seine Strategie der Förderung von Kooperationsprojekten zwischen der Entwicklungszusammenarbeit und Privatwirtschaft in Form sogenannter Public-Private-Partnerships sollten später im Hinblick auf die Bekämpfung von Fluchtursachen relevant bleiben und deuteten auf einen stärkeren Einfluss des neoliberalen Hegemonieprojektes in der Debatte hin.

Die politische Forderung nach einer Bekämpfung von Fluchtursachen fand schließlich auch Eingang in den Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD 2013. Dort heißt es:

»Angesichts der weltweit zunehmenden Mobilität und Migration sollten Migrationsfragen mit dem Ziel einer besseren Steuerung der Zuwanderung und zur Bekämpfung der Ursachen von unfreiwilliger Migration und Flucht stärker und konkreter in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Drittstaaten verankert werden« (CDU/CSU/SPD 2013, 109).

Bereits hier wurde deutlich, dass die Koalition anstrebte, Migrations-, Außen- und Entwicklungspolitik noch stärker zu verknüpfen, was bereits zu Befürchtungen der Opposition führte, damit würde »Entwicklungspolitik zunehmend in den Dienst einer repressiven Migrationspolitik« gestellt (Deutscher Bundestag 2014, Drucksache 18/3419, 1). Zu einer Programmatik, die sich auch in relevanten Politikinstrumenten niederschlug, wurde die Bekämpfung von Fluchtursachen jedoch erst ab 2014.

Seit 2010 nahmen weltweit Fluchtbewegungen bedeutend zu und es war der neue Bundesentwicklungsminister Gerd Müller (CSU), der die Forderung prominent auf die Agenda des BMZ setzte. Die Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung wurden im Mai 2014 veröffentlicht. Darin heißt es: »Ziel ist es, gegen die Ursachen von unfreiwilliger und irregulärer Migration und gegen die Folgen für die Betroffenen gezielt vorzugehen sowie das regionale und transkontinentale Migrationsgeschehen und die reguläre Migration besser zu steuern« (Deutsche Bundesregierung 2014, 7). Mehrere afrikapolitische Initiativen – nicht nur des BMZ – verschieben sich in der Folge teilweise explizit der Zielvorgabe der »Fluchtursachenbekämpfung« (siehe 5.2.2).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich der Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung mit der Krise des Grenzregimes 2014/2015 in relevantem Ausmaß in konkreten Initiativen materialisierte. Insbesondere im Bundesentwicklungsministerium sollte es zu institutionellen Veränderungen kommen und auf der europäischen *scale* war die Bundesregierung bestrebt, Maßnahmen zur Bekämpfung von Fluchtursachen voranzutreiben. Doch die politische Zielvorgabe im entwicklungspolitischen Diskurs tauchte bereits in den 1980er Jahren auf und wurde meist dann bemüht, wenn Fluchtbewegungen in Richtung Europa und Deutschland zunahmen. Darüber hinaus finden sich schon in den 1990er Jahren rhetorisch-diskursive Strategien, die auch im Kontext 2015 erneut vorgebracht werden sollten (siehe Kapitel 6).

#### 4.3.4 Geflüchteten-Proteste und Fluchtursachenbekämpfung

Die Geschichte der Forderung nach einer Bekämpfung von Fluchtursachen beschränkt sich jedoch nicht auf offizielle politische Debatten innerhalb der Staatsapparate und internationalen Foren. Vielmehr gehört die Forderung seit Jahrzehnten in das Repertoire von Geflüchteten-Protesten. In seinem Buch »We're here because you were there. Immigration and the end of Empire« geht Ian Sanjay Patel dem Rassismus nach, der die britischen Einwanderungsgesetze und die Gesellschaft der Nachkriegszeit prägte. Er nimmt die Worte des Schriftstellers Ambalavaner Sivanandan, der in der britischen Kolonie Ceylon (später Sri Lanka) geboren wurde und 1953 nach Großbritannien migriert war, als roten Faden, der ihn durch sein Buch führt (Patel 2021). Sivanandan, der später Direktor des *Institute of Race Relations* in London wurde, hatte schon 1980 den Slogan geprägt: »We are here because you were there«, der immer wieder bei Demonstrationen und Protesten auftauchen sollte, um die (koloniale) Verantwortung der Aufnahmeländer von Geflüchteten für die Zerstörung von Lebensgrundlagen und Perspektiven im globalen Süden anzuprangern.

Auch im Refugee-Aktivismus im deutschen Kontext ging es neben der Kritik an Diskriminierung und Rassismus in der Migrations- und Asylpolitik um eine »dop-

pelte Perspektive«, so Bendix (2018b, 7). Aktivist:innen betonten stets auch die Notwendigkeit »eines Blicks auf die Gründe, warum Menschen fliehen oder migrieren« (ebd.). Der Slogan »Wir sind hier, weil ihr unsere Länder zerstört« wurde von Selbstorganisationen von Geflüchteten wie der Karawane und The Voice vor allem in den 2000er Jahren geprägt (Bendix 2018a; 2018b; Jakob 2016, 20ff.). Damit formulierten die Geflüchteten eine deutliche Kritik an globaler Ungleichheit und Ausbeutungsverhältnissen zwischen dem globalen Norden und Süden, die sie mit der Forderung nach einem Bleiberecht verknüpften – Antirassismus und postkoloniale Kritik werden damit zu zwei Seiten einer Medaille. So heißt es bei der Karawane für die Rechte der Flüchtlinge und MigrantInnen in einem Statement im Jahr 2000:

»Auf der einen Seite müssen wir uns den Abschiebungen, den rassistischen Behandlungen und der sozialen Ausgrenzung hier in Deutschland entgegenstellen und auf der anderen Seite haben wir eine Sehnsucht danach, die furchtbaren Probleme unserer Brüder und Schwestern, die wir zurücklassen mussten, auszudrücken und öffentlich zu machen« (Karawane für die Rechte der Flüchtlinge und MigrantInnen 2000 in: Bendix 2018a, 159).

Auch die Proteste der globalisierungskritischen Bewegung nutzten selbstorganisierte Gruppen von Geflüchteten immer wieder, um Neokolonialismus und globale Ungleichheit auf die Agenda zu setzen (Bendix 2018a, 160). 2009 gründete sich schließlich das Netzwerk Afrique-Europe-Interact, das explizit den Kampf für eine »gerechte und selbstbestimmte Entwicklung« mit der Forderung nach einem »Recht auf globale Bewegungsfreiheit« verknüpfte (ebd.). An dem Netzwerk sind vor allem Aktivist:innen aus Mali, Togo, Burkina Faso, Guinea, Tunesien, Marokko, Deutschland, den Niederlanden und Österreich beteiligt. Das Tribunal gegen die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2013, das auch von der Karawane mitorganisiert wurde, kam zu dem Schluss, dass die deutsche Regierung »mitverantwortlich« sei, »für die tägliche Generierung von Fluchtursachen« (Afrique-Europe-Interact 2013 in: ebd., 160). Über globale Ungleichheitsstrukturen und Neokolonialismus hinaus kritisierten selbstorganisierte Geflüchtete immer wieder politisch-militärische Beziehungen des globalen Nordens mit dem Süden und machten die zerstörerischen Folgen von Waffenexporten, Militärinterventionen und Kooperationen mit autoritären Regimen publik (Bendix 2018a, 161).

Dass die Stimmen von selbstorganisierten Geflüchteten und Migrant:innen auch in der aktuellen Konjunktur des Fluchtursachen-Diskurses präsent waren, wird in den folgenden Analyseschritten deutlich werden.

#### 4.3.5 Zusammenfassung Genealogie

Mit der Genealogie des Fluchtursachen-Diskurses habe ich den historischen Kontext skizziert, aber vor allem die Art und Weise analysiert, wie Fluchtursachen und

deren Bekämpfung als Themen überhaupt aufkamen, problematisiert und Gegenstand von Konflikten wurden. Damit lassen sich Konjunkturen des Diskurses auf den unterschiedlichen *scales* nachzeichnen, die Parallelen aufweisen, aber auch unterschiedliche Akzentsetzungen und Entwicklungen beschreiben.

Die Debatte innerhalb der UN macht deutlich, dass die grundlegende Frage, was überhaupt als Fluchtursache gilt und politisch bearbeitet wird, zu tiefgreifenden Kontroversen zwischen Vertreter:innen des globalen Nordens und globalen Südens führte. Der hier vorzufindende Konflikt zwischen einer »internalistischen Perspektive«, die Fluchtursachen ausschließlich in den Herkunftsländern von Geflüchteten verortet, und einer globalen Perspektive, die das asymmetrische Nord-Süd-Verhältnis und damit historische und strukturelle Ursachen in den Blick nimmt, lässt sich auch auf den anderen *scales* und in den verschiedenen Konjunkturen des Diskurses wiederfinden.

In einem nächsten Schritt konnte ich anhand der europäischen Migrationspolitik zeigen, wie neben einer internalistischen Sichtweise im Diskurs um Fluchtursachen ein weiteres Motiv deutlich zutage trat: Fluchtursachenbekämpfung sollte in erster Linie Fluchtbewegungen *nach Europa* verhindern. Zwar verknüpfte sich der Diskurs insbesondere in den 2000er Jahren sehr viel stärker mit entwicklungspolitischen Erwägungen. Die entwicklungspolitische Perspektive auf Migration erwies sich in der Folge jedoch als äußerst ambivalent: zum einen sollte Entwicklungspolitik die entwicklungsfördernden Potenziale von Migration stärken, aber zum anderen mittels Fluchtursachenbekämpfung Fluchtmigration verhindern. Es zeigte sich außerdem, dass Fluchtursachenbekämpfung weitgehend auf einer rhetorischen Ebene verblieb und aus taktischen Gründen dennoch eine latente Präsenz behielt. Zum einen kann der Diskurs als Reaktion auf linksliberale Kritik an Grenzkontrollen verstanden werden, der ein humanitäres Vokabular bediente und bedient. Zum anderen ließ er sich auch durch konservative Akteur:innen mit dem Verhinderungsmotiv verbinden. Dass die Relevanz in der Praxis dennoch begrenzt blieb, kann auch damit erklärt werden, dass die kontroverse Debatte auf UN-Ebene womöglich den politischen Entscheidungsträger:innen noch in den Knochen steckte und eine weitergehende Konkretisierung und Umsetzung von Maßnahmen möglicherweise neue – sehr grundlegende – Auseinandersetzungen mit sich gebracht hätte. Vielleicht ahnte man auch hier, dass eine internalistische Perspektive der Realität nicht standhalten würde.

In der deutschen Debatte wird ersichtlich, wie sich auch hier eine internalistische Perspektive weitgehend durchsetzte. Allerdings bot der Politikwechsel hin zu einer »globalen Strukturpolitik« Ende der 1990er Jahre neue Anknüpfungspunkte für eine Sichtweise, die durchaus globale strukturelle Fluchtursachen ins Blickfeld rückte. Die tatsächliche Realisierung einer solchen Entwicklungspolitik, scheiterte jedoch weitgehend am Widerstand insbesondere neoliberal geprägter Akteur:innen in der damaligen Regierung. Die Vorgeschichte des Diskurses zeigt auch hier:

zwar lösten Ankünfte von Migrant:innen und Geflüchteten in Deutschland jeweils Debatten um Fluchtursachen und deren Bewältigung aus. Zu der tatsächlichen Umsetzung in politischen Instrumenten, die explizit diesem Ziel dienen sollten, kam es jedoch erst im Kontext der sich anbahnenden Krise des Grenzregimes in den Jahren 2013 bis 2015.

Eine Fluchtursachenbekämpfung, die die internalistische Perspektive zurückweist, findet sich zum einen in der Position von Vertreter:innen des globalen Südens im Rahmen der UN und zum anderen in Protesten von Geflüchteten. Mit den Slogans »we are here because you were there« und »Wir sind hier, weil ihr unsere Länder zerstört«, unterstrichen sie ihr Bleiberecht in den Ankunftsstaaten und prangern die postkoloniale Verstrickung zwischen globalem Norden und Süden an. Zwar konnten sich diese Positionen kaum Geltung verschaffen. Doch gleichzeitig zeigt die Genealogie: Fluchtursachenbekämpfung war stets umkämpft.



## 5. Analyse des historischen Ereignisses: Krise und Revival der Fluchtursachenbekämpfung

---

»The migrant insurgency, simply by trans-  
versing them, threatens to make the vari-  
ous walls that segment the global system  
crack and crumble« (*Hardt/Negri 2019*).

In diesem Kapitel gehe ich auf die Krise des Grenzregimes ein und zeige, wie im Kontext des Sommers der Migration 2014/2015 »Fluchtursachenbekämpfung« oder »tackling the root causes of (irregular) migration« eine Hochkonjunktur erfahren hat in Form konkreter politischer Initiativen, die von den Exekutiven als Reaktion auf die Krise ergriffen wurden. Zunächst zeichne ich die Ereignisse des Sommers der Migration nach (5.1) und zeige, wie diese zu einer tiefgreifenden Krise des Grenzregimes geführt haben, die sich als Kulmination mehrerer krisenhafter Entwicklungen verstehen lässt (5.1.1). Anschließend arbeite ich heraus, wie die europäischen Staatsapparate Politiken der Externalisierung als zentrale Restabilisierungsstrategie nach dem Sommer der Migration verfolgten (5.1.2) und wie im Zuge dessen das Schlagwort »Fluchtursachenbekämpfung« neue Relevanz gewann (5.1.3). Im nächsten Schritt werden die zentralen politischen Maßnahmen beleuchtet, die sowohl von der Bundesregierung als auch auf der europäischen *scale* unter dem Label Fluchtursachenbekämpfung ergriffen wurden (5.2.1 und 5.2.2). Abschließend folgt die Einordnung der Politiken, indem auf zwei maßgebliche Stoßrichtungen verwiesen wird, mit denen Fluchtursachen im Kontext der Krise 2015 bewältigt werden sollten: mittels developmentspolitischer Initiativen einerseits und privatwirtschaftlicher Investitionen andererseits (5.2.3).

### 5.1 Der lange Sommer der Migration

Der Sommer der Migration 2015 markiert keine abrupte Zäsur oder ein jäh eintretendes Ereignis in einem bis dahin reibungslos funktionierenden europäischen Grenzregime. Denn wie bereits deutlich wurde, sind Migrationspolitiken aufgrund der tief verankerten gesellschaftlichen Widersprüche, die sie zu regulieren versu-

chen, stets krisenhaft. Es sind diese Widersprüche, die der europäischen Migrationspolitik seit jeher eine Fragilität verleihen, da sie umkämpft bleibt und nur temporär kompromisshaft stabilisiert wird. Um die Krise des europäischen Grenzregimes 2015 zu verstehen, muss diese in die Kontinuität krisenhafter Brüche der letzten Jahre eingeordnet werden, was verschiedene Autor:innen ausführlicher behandelt haben (Georgi 2019a; Müller-Stehlik 2017; Kasperek/Schmidt-Sembdner 2017). An dieser Stelle gehe ich auf fünf zentrale Entwicklungen ein. Den langen Sommer der Migration verstehe ich somit als krisenhaftes Ereignis, in dem bereits bestehenden Entwicklungen und Konflikte kulminierten.

Erstens umfasst die Vorgeschichte des Sommers der Migration die Krise des Dublin-Systems – also des »inneren Rings der Externalisierung« (siehe 4.2.2), die sich unter anderem in erfolgreichen Rechtskämpfen vor europäischen Gerichten ausdrückte (Meyerhöfer et al. 2014) und dazu führte, dass Dublin-Abschiebungen immer wieder scheiterten. Zweitens führten ab 2011 die Umbrüche in Nordafrika im Zuge des sogenannten »Arabischen Frühlings« (Klepp 2011; Kopp/Dünnwald 2014; Morone 2017) sowie das Hirsi-Urteil des EGMR<sup>1</sup> von 2012, das völkerrechtswidrige Zurückweisungen (Push Backs) nach Libyen verurteilt hatte (Buckel 2013, 289ff.), zu einer Krise im Hinblick auf die Externalisierungspolitiken, was oben als »zweiter Ring der Externalisierung« eingehender behandelt wurde. Drittens hatte die Bootskatastrophe vor Lampedusa im Oktober 2013 zu einem öffentlichen Aufschrei und vehementer Kritik an den Kontrollen der EU-Außengrenzen geführt und diese in eine Legitimationskrise gestürzt. In der Folge konnte sich zumindest temporär »das Primat der Rettung von Menschenleben in der Grenzpraxis durchsetzen« (Kasperek 2015, 16). Außerdem lässt sich viertens eine »Krise des Schengenraums« (Georgi 2019a, 209) konstatieren, nachdem die Ankunft einiger zehntausend Geflüchteter aus Tunesien in Italien nach dem Sturz Ben Alis 2011 dazu führte, dass zunächst Frankreich und dann weitere EU-Mitgliedstaaten erneut Kontrollen an den Binnengrenzen einführten (Müller-Stehlik 2017, 79ff.). Und fünftens erschütterten immer wieder die eigensinnigen Bewegungen der Fluchtmigration, die allen Kontrollversuchen zum Trotz weiterhin europäisches Territorium erreichten, das europäische Grenzregime. Teilweise kam es darüber hinaus zu lautstarken Protesten von Geflüchteten, die sich insbesondere ab 2012 immer vehementer äußerten und Praktiken repressiver Migrationspolitik öffentlich anprangerten (Ataç et al. 2015; Schwiertz/Ratfisch 2015).

Der lange Sommer der Migration zeichnete sich bereits 2014 ab und nahm im Frühjahr 2015 deutliche Gestalt an: Die Überfahrten über das zentrale Mittelmeer nahmen deutlich zu und es kam zu tödlichen Bootskatastrophen mit bislang unbe-

1 Urteil in der Rs. Hirsi Jamaal et al. gegen Italien, Individualbeschwerde Nr. 27765/09 v. 23.02.2012.

kanntem Ausmaß.<sup>2</sup> Bei einem dramatischen Bootsunglück vom 18. auf den 19. April 2015 ertranken über 800 Menschen. Bereits kurz darauf intensivierten die Entscheidungsträger:innen in Brüssel ihre Bemühungen, die Migrationskontrolle verstärkt auf die euro-afrikanische Agenda zu setzen. Der Fokus der europäischen Öffentlichkeit und der Exekutiven in Europa sollte sich jedoch bald vom zentralen Mittelmeer auf die Ägäis und die europäischen Binnengrenzen entlang der Balkanstaaten richten (Schwiertz/Ratfisch 2015, 5). Die Notlage insbesondere in Syrien und den Nachbarstaaten hatte sich inzwischen weiter zugespitzt (Kopp 2017, 123ff.). Im Sommer 2015 ging der syrische Bürgerkrieg in sein fünftes Jahr. Die Niederschlagung der Proteste durch das Regime Bashar al-Assads ab März 2011 hatte bereits in den ersten Monaten des aufflammenden Konflikts zu Fluchtbewegungen in die Türkei und auch in Richtung Libanon, Jordanien und Irak geführt. Erst 2014 und vor allem im Sommer 2015 gelangten syrische Schutzsuchende in erster Linie über die Ägäis in größerer Zahl nach Europa und damit – reichlich spät – verstärkt in die europäische Öffentlichkeit: Erreichten 2012 rund 7.000 Schutzsuchende aus Syrien von der Türkei aus Europa, so waren es 2014 rund 32.000 und 2015 495.000 (Frontex 2017, 19). Neben Syrien stellten Afghanistan und Irak die wichtigsten Herkunftsländer von Geflüchteten auf der Fluchtroute über die Ägäis dar.<sup>3</sup> Doch nicht nur die eskalierende Gewalt in den Herkunftsregionen führte zu neuen Fluchtbewegungen in Richtung Europa. Viele hauptsächlich aus Syrien geflüchtete Menschen, die Zuflucht in den angrenzenden Nachbarstaaten gefunden hatten, verloren die Hoffnung auf eine absehbare Rückkehr. Die immer prekäreren, unzumutbaren Lebensbedingungen und chronische Unterversorgung der Flüchtlinge in der Türkei, im Libanon und in Jordanien bewegten etliche zur Weiterflucht in Richtung Westen.<sup>4</sup> Das Erstarren

- 
- 2 UNHCR zufolge war es 2014 zu mindestens 3.538 Toten im Mittelmeer gekommen, 2015 waren es 3.771 und 2016 sogar 5.096 (UNHCR 2021). 2011 waren rund 1.500 Menschen bei der Überfahrt ums Leben gekommen (Amnesty International 2013).
  - 3 Im Irak ließen die katastrophale Sicherheitslage und die Gräueltaten des »Islamischen Staats«/Daesh gegen religiöse Minderheiten und Bewohner:innen der kurdischen Autonomiegebiete auf irakischem und syrischem Territorium 2015 Tausende die Flucht ergreifen. Daesh gelang es schließlich, auch im Libanon, Libyen und Afghanistan Fuß zu fassen. Die Sicherheitslage in Afghanistan verschlechterte sich 2015 massiv: Mit über 11.000 Toten und Verletzten wurde die höchste Zahl an zivilen Opfern seit 2009 verzeichnet (UNAMA 2016).
  - 4 Warnungen des UN-Flüchtlingshochkommissariats (UNHCR) und des Welternährungsprogramms (WFP), dass die von der internationalen Gemeinschaft zur Verfügung gestellten Hilfsgelder den Bedarf für die Versorgung der Flüchtlinge nicht annähernd deckten, reichen bis ins Jahr 2012 (UNHCR 2012). Im Oktober 2014 verkündeten die Vereinten Nationen, dass die Lebensmittelhilfe für die Bevölkerung in Syrien um 40 Prozent gesenkt werden müsste. Im Libanon würden die Hilfsleistungen für Flüchtlinge um 30 Prozent reduziert und in der Türkei könne das WFP keinerlei Unterstützung mehr anbieten (Süddeutsche Zeitung v. 14.10.2014).

autoritär-neoliberaler und national-neoliberaler Akteure im Zuge der Euro- und Finanzkrise habe dazu beigetragen, die Bearbeitung der dramatischen Versorgungskrisen der Flüchtlinge in den syrischen Nachbarstaaten zu verhindern, so Georgi (2019a, 212f.).<sup>5</sup>

Die neue Situation auf der Fluchtroute über die Ägäis stellte schließlich die Voraussetzung dafür dar, dass Tausende die Überfahrt auf die griechischen Inseln wagten: Die im Januar 2015 in Griechenland neu gewählte Syriza-Regierung unterband weitgehend die bis dahin virulente Praxis völkerrechtswidriger Zurückweisungen (Push Backs) an der Landgrenze zur Türkei, in griechischen Gewässern und von griechischen Inseln (Pro Asyl 2014; Kasperek/Maniatis 2017; Kasperek/Schmidt-Sembdner 2017, 179). Der Fluchtweg über die Ägäis auf die griechischen Inseln wurde erneut zu einer wichtigen Fluchtroute nach Europa. Bis zu 10.000 Menschen gelangten im Spätsommer 2015 täglich von der Türkei aus auf die griechischen Ägäis-Inseln. Insgesamt erreichten so innerhalb eines Jahres weit über 850.000 Menschen über diese Route europäisches Territorium. Weiteren rund 154.000 gelang 2015 die gefährliche Überfahrt über das zentrale Mittelmeer nach Italien. Über 3.770 Menschen kamen im Jahr 2015 aufgrund fehlender legaler Fluchtwege auf diesen Routen ums Leben (UNHCR 2021). Die Flucht- und Migrationsbewegungen entfalteten in den Sommermonaten eine außergewöhnliche Dynamik in einer Gemengelage zwischen Aufbrüchen, Weitergabe von Wissen über Routen und Transportmittel, aktiver Fluchthilfe durch Unterstützer:innen,<sup>6</sup> einem staatlich organisierten Weitertransport entlang der Balkanroute (Speer 2017)

---

5 So entschieden sich die EU-Regierungen dagegen, eine angemessene Stärkung der Hilfsprogramme in der Region auf den Weg zu bringen. Erstens hätten aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise viele EU-Staaten mit Wachstumsschwäche, Rezession und Eurokrise zu kämpfen gehabt, was ihre finanziellen Spielräume eingeschränkt habe (Georgi 2019a, 212). Außerdem legten sich Deutschland und andere nordwesteuropäische Staaten darauf fest, »einen neuen Wachstumsschub primär durch eine radikale Austeritäts- und Deregulierungsstrategie zu erreichen« (ebd., 212f.). Dies habe dazu beigetragen, dass »substantiell erhöhte Ausgaben für humanitäre Programme mit dem Ziel, Krisenprozesse an Europas Peripherie zu entschärfen, nicht durchsetzbar waren« (ebd., 213).

6 Auch die Proteste und Netzwerke von Geflüchteten, solidarische Praktiken der Fluchthilfe und eine breit getragene Willkommensbewegung in vielen europäischen Staaten nahmen im Kontext des langen Sommers der Migration eine neue Dimension an (Schwartz/Ratfish 2015, 10). Transnationale aktivistische Projekte wie das Alarm Phone für Boatpeople setzen sich seither gegen die tödliche Abschottungspolitik der EU im Mittelmeer zu Wehr (Stierl 2015). Mehrere zivilgesellschaftliche Seenotrettungsorganisationen (Cuttitta 2017) leisteten und leisten einen erheblichen Beitrag und entlang der Fluchtrouten bildeten sich neue Unterstützungsstrukturen, Dokumentationsprojekte und migrantische Initiativen. Gleichzeitig nahm die Kriminalisierung und Diffamierung gegen migrantische Aktivist:innen und Unterstützer:innen ein neues Ausmaß an. Außerdem spitzten sich die rassistischen Mobilisierungen ab 2014 und Angriffe auf Geflüchtete massiv zu (Schwartz/Ratfish 2015, 11ff.).

und dem Einfordern der Geflüchteten von Schutz und neuen Lebensperspektiven. Als am 25. August 2015 eine interne Meldung des deutschen Bundesamts für Migration und Flüchtlinge an die Presse gelangte und dies als Entscheidung des BAMF gedeutet wurde, alle Dublin-Abschiebungen von Syrer:innen auszusetzen und den Geflüchteten Aufnahme zu gewähren (Pichl/Steinmaier 2015), führte dies zu einer weiteren Dynamisierung. Die massenhafte Überwindung europäischer Grenzen setzte sich im Innern Europas fort: Im »March of Hope« machten sich am 4. September am Budapestener Bahnhof Keleti Tausende Geflüchtete zu Fuß auf den Weg in Richtung Österreich, um von dort nach Deutschland und in andere europäische Staaten zu gelangen. Der lange Sommer der Migration<sup>7</sup> hat die Grenze unverkennbar als umkämpftes Terrain, als stetem Wandel unterworfenen Ergebnis von »border struggles« (Mezzadra/Neilson 2013) hervortreten lassen.

### 5.1.1 Krise des Grenzregimes und Reparaturarbeiten

Die Krise des europäischen Grenzregimes war tiefgreifend: Die Kontrollen an den Außengrenzen wurden tausendfach überschritten und das Dublin-System war de facto außer Kraft gesetzt worden. Obwohl sich mehrere Krisentendenzen bereits in den Vorjahren abgezeichnet hatten, schienen die europäischen Staatsapparate in keinster Weise auf die Ereignisse vorbereitet zu sein (Kasperek/Schmidt-Sembdner 2017, 176). Es stellte sich bald heraus, dass die Bemühungen einer solidarischen Aufnahme der Geflüchteten innerhalb der europäischen Union ins Leere laufen würden. Die vorgesehene Umsiedlung (*relocation*), mittels derer Geflüchtete aus Griechenland und Italien in andere Mitgliedstaaten umverteilt werden sollten, musste angesichts der ausbleibenden Aufnahmezusagen als gescheitert angesehen werden. Stattdessen wurde auf verschiedenen Ebenen an einer Restabilisierung des Grenzregimes gearbeitet: An immer mehr Binnengrenzen richteten Mitgliedstaaten Grenzkontrollen – teilweise gar mittels Grenzzäunen – ein, was dem wiedererstarkenden Nationalismus einen sinnbildlichen und konkreten Ausdruck verlieh. Es kam zu Asylrechtsverschärfungen in Deutschland (Pichl 2017), aber auch in anderen europäischen Staaten, was auch vor dem Hintergrund des Erstarkens rechter und extrem rechter Kräfte zu verstehen ist. So fanden die Verhandlungen um die Verschärfungen in Deutschland zeitgleich mit dem Aufstieg der Alternative für Deutschland (AfD) statt, es kam zu Brandanschlägen und Angriffen auf Flüchtlingsunterkünfte und Geflüchtete sowie zu den Pegida-Demonstrationen (Pichl 2017, 171). Der Kollaps des europäischen Grenzregimes sollte unter anderem durch gesetzliche Abschottung politisch kompensiert werden (ebd., 172). Auf der

---

7 Die Ereignisse des langen Sommers der Migration wurden in verschiedenen Texten plastisch und detailliert nachgezeichnet (Kasperek/Speer 2015; Hess et al. 2017; Speer 2017; Schwiertz/Ratfisch 2015, 17ff.; Moving Europe 2017).

europäischen *scale* einigte man sich zum einen auf die Verstärkung der Außen-grenzenkontrollen mittels »Schlepperbekämpfung«, der Einrichtung sogenannter »Hotspots« in Italien und Griechenland (Kuster/Tsianos 2016) und einem Ausbau der Grenzagentur Frontex (Buckel 2018). Zum anderen stellte die Externalisierung von Grenz- und Migrationskontrolle den kleinsten gemeinsamen Nenner für eine Reorganisation des EU-Grenzregimes dar (Buckel/Kopp 2021). Die Vorstöße einer verstärkten Externalisierung von Grenzkontrollen in Transit- und Herkunftsländer oder internationale Gewässern sollten 2014 und verstärkt 2015 zu einem wesentlichen Bestandteil der »Reparaturarbeiten« (Sciortino 2004) am Grenzregime werden. »Fluchtursachenbekämpfung« wurde im Zuge dessen zu einer zentralen Zielvorgabe. Im Interview beschrieb ein Vertreter der EU-Kommission, wie die »externe Dimension« der EU-Migrationspolitik enorm an Bedeutung gewonnen habe seit 2015. Im Gegensatz zu den internen Zerwürfnissen im Hinblick auf die Aufnahme von Geflüchteten sei hier viel passiert:

»Notwithstanding the lukewarm impression that sometimes migration policy on EU level gives – especially because of this internal division, relocation, reform of Dublin and all these difficult topics – in the external domain we have done a lot [...] in terms of investment, capacities and political dynamics.« (Vertreter EU-Kommission 2018)

Institutionelle Veränderungen im europäischen Staatsapparate-Ensemble hatten bereits vor dem Sommer der Migration einen Ausbau europäischer Externalisierungspolitik im Bereich Migrationskontrolle vorbereitet. 2014 hatte die neue Europäische Kommission unter Jean-Claude Juncker Migration ganz oben auf die politische Agenda gesetzt und gleichzeitig deutlich gemacht, dass das Thema auch die Außenpolitik der EU stärker mitprägen solle. Mit Dimitris Avramopoulos wurde ein Kommissar für Migration und Inneres neu berufen und der Kommissions-Vizepräsident Frans Timmermans ebenso wie die EU-Außenbeauftragte Federica Mogherini erhielten migrationspolitische Kompetenzen. Kasperek und Schmidt-Sembdner bezeichnen die neue Konstellation als »einflussreiches migrationspolitisches Cluster« (Kasperek/Schmidt-Sembdner 2017, 176).

## 5.1.2 Forcierung der Externalisierungspolitik

Im Folgenden werden die Vorstöße europäischer Externalisierungspolitik in den Blick genommen, in die sich der Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung weitgehend einschreibt. Ich beleuchte auch die Rolle der Bundesregierung, die eine treibende Kraft hinter den Initiativen war. Es wird deutlich, dass die Krise 2015 geradezu als Katalysator für Externalisierungspolitiken auf der europäischen *scale* wirkte. Die Strategien der Auslagerung von Migrations- und Grenzkontrolle in Transit- und Herkunftsländer stellen kein neues Phänomen dar (siehe 4.2.2),

doch entstanden die wirksamsten Kooperationsarrangements über lange Zeit primär durch nationalstaatliche, bilaterale Initiativen. Die Bemühungen der EU, eigene Rückübernahmeabkommen oder sogenannte Mobilitätspartnerschaften abzuschließen, blieben dagegen vergleichsweise zäh und schwer durchsetzbar. Im Gegensatz zu einigen Mitgliedstaaten, ließen sich Kooperationsanreize nur sehr zögerlich setzen und auch der Rückgriff auf historische, teilweise (post-)koloniale Verbindungen und dadurch gewachsene Abhängigkeiten und Kooperationen waren aus Brüssel in dieser Form nicht möglich. Seit dem Sommer der Migration forcierte die Europäische Kommission den Ausbau der »externen Dimension« ihrer Migrationspolitik mit Nachdruck und auch viele Mitgliedstaaten setzten auf die europäischen Staatsapparate, um politische Externalisierungsinitiativen stärker voranzutreiben. Nicht zuletzt die deutsche Bundesregierung zeigte sich hier in neuem Maße engagiert (Jakob/Schlindwein 2017; Korvensyrjä 2017, 195) – auch in Regionen, in denen sie bislang kaum Präsenz gezeigt hatte, wie dem afrikanischen Kontinent.

Wie Sarina Theurer anhand des Ende 2014 lancierten regionalen Khartoum-Prozesses aufzeigt, ist bereits dieser als Reaktion auf das, was in Europa als »Migrationskrise« wahrgenommen wurde, zu verstehen (Theurer 2018, 283). Der offiziell als »EU-Horn of Africa Migration Route Initiative« bezeichnete Prozess wurde Ende November 2014 offiziell lanciert. Mitglieder der europäischen und afrikanischen Kommissionen, der EU-Außenbeauftragten Mogherini, Minister:innen der EU-Mitgliedstaaten und der afrikanischen Staaten Dschibuti, Ägypten, Äthiopien, Eritrea, Kenia, Somalia, Sudan, Süd Sudan und Tunesien unterzeichneten die Erklärung. Im Fokus standen die Bekämpfung von Menschenhandel und der Schleusung von Migrant:innen in der Region am Horn von Afrika. Auch die Bekämpfung von Fluchtursachen wurde als Ziel des Prozesses propagiert (Theurer 2018, 291). In der Erklärung heißt es, das Ziel sei:

»addressing the push and pull factors, and the root causes of irregular migration and mixed migration flows between Africa and Europe and underlining in this context the importance of promoting sustainable development, in line with the global development agenda« (Khartoum Process 2014).

Die Kooperation mit Regimen wie Eritrea und Sudan, die für ihre katastrophale Menschenrechtsbilanz berüchtigt sind, löste heftige Kritik von Menschenrechtsorganisationen und der kritischen Öffentlichkeit aus (Amnesty International 2016; Pro Asyl 2016; Monitor v. 23.7.2015).<sup>8</sup> Der Khartoum-Prozess sollte nicht zuletzt in der

---

8 Geleakte Dokumente zeigten: Die EU-Kommission und der EAD befürchteten, eine Zusammenarbeit mit dem sudanesischen Präsidenten Omar Al-Bashir, der wegen Völkermordes und Kriegsverbrechen vom Internationalen Strafgerichtshof gesucht wurde, könne dem Ruf der EU schaden (Europäische Kommission/Europäischer Auswärtiger Dienst 2016, 3). Doch

deutschen Öffentlichkeit Kritik erfahren aufgrund der Intransparenz des Prozesses sowie der Beteiligung der Bundesregierung an dem Projekt »Better Migration Management«. Dabei stand die Ko-Finanzierung durch die Bundesregierung in Höhe von sechs Millionen Euro sowie die Beteiligung der GIZ an dem Projekt im Fokus, das im Rahmen des Prozesses mit deutlich sicherheitspolitischem Fokus auf verbesserte Grenzkontrollen durchgeführt wurde (Gerloff 2018). Mit dem Khartoum-Prozess wurde deutlich, dass sich in den europäischen Staatsapparaten eine größere Bereitschaft zeigte, mit autoritären Regimen zusammen zu arbeiten, wenn es um die Realisierung von Kooperationen zur Verhinderung von Fluchtmigration ging (Jakob/Sch lindwein 2017; Koch/Weber/Werenfels 2018). Dass der Bekämpfung von Fluchtursachen im Kontext des Prozesses Bedeutung beigemessen wurde, wird auch an einem Treffen zum Thema »Root Causes of Migration« deutlich, das am 22. und 23. November 2017 in Khartoum stattfand (Khartoum Process 2017).

Die tödlichen Bootskatastrophen, die sich im April 2015 ereigneten, führten schließlich zu weiteren Bestrebungen, Maßnahmen zur Externalisierung der Migrationspolitik zu stärken. Diesmal lag der Fokus auf dem zentralen Mittelmeer: Die EU-Staats- und Regierungschefs trafen sich am 23. April in Brüssel. Tunesien, Ägypten, Sudan, Mali und Niger sollten bei der Kontrolle ihrer Landgrenzen unterstützt und alles für eine Stabilisierung Libyens getan werden. Es war die deutsche Bundeskanzlerin, die darüber hinausgehend einen »Gipfel mit Afrika« vorschlug (Khartoum Process 2017), um weitergehende Kooperationen zu etablieren. Im Mai 2015 legte die Europäische Kommission darüber hinaus ein neues übergreifendes Rahmenwerk – die »Europäische Migrationsagenda« (Europäische Kommission 2015b) – vor, deren politische Leitlinien federführend von der Kommission in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) erarbeitet wurden (Carrera/Radescu/Reslow 2015, 43). Die Migrationsagenda setzte auf eine noch engere Verzahnung von Migrationskontrolle und Entwicklungshilfe (Davitti/La Chimia 2017) und plädierte für die Bewältigung der »Ursachen für irreguläre Migration und Vertreibung in Drittländern« (Europäische Kommission 2015b, 9f.). Noch anders als im Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM) (Europäische Kommission 2011) verschob sich der Ansatz deutlich weg von der – zumindest rhetorisch verkündeten – Förderung regulärer Migration hin zu einer stärkeren Sicherheitsperspektive und dem Fokus auf Rückführung und Grenzsicherung (Bernau 2021, 15). Den positiven Entwicklungspotenzialen von Migration wurde keine Bedeutung mehr zugemessen (Bartels 2018, 7; Kipp/Koch 2018, 9).

Auch die Kooperation mit Libyen, das sich seit dem Sturz Gaddafis im Bürgerkrieg befand, war Teil der europäischen Externalisierungsstrategie nach 2015. Da

---

die Sorge um den Reputationsverlust verhinderte die weitere Kollaboration nicht – trotz vehementer Kritik, die initiierten Kooperationen würden autoritäre Regierungen rehabilitieren und legitimieren (Theurer 2018, 293).

die Überfahrten und tödlichen Katastrophen im zentralen Mittelmeer nicht abbrechen, setzte die EU Ende Juni 2015 die Militäroperation EUNAVFOR Med, später »Sophia« ein, deren erklärtes Ziel die Bekämpfung sogenannter »Schlepper« war (Kopp 2016). Im Oktober 2016 wurde das Mandat der Operation auf die Ausbildung der »libyschen Küstenwache« ausgeweitet, obwohl diese vorrangig aus lokalen, konkurrierenden Milizen besteht (Europäischer Auswärtiger Dienst 2016), denen immer wieder schwere Vergehen vorgeworfen wurden (u. a. Sea-Watch 2016). Die Kooperation mit der libyschen Küstenwache, die Anfang 2017 durch Italien und auch auf EU-Ebene weiter intensiviert wurde,<sup>9</sup> bedeutete auch eine Umgehung des Hirsi-Urteils des EGMR. Denn in der Folge wurden Boote immer häufiger nahe der libyschen Küste aufgegriffen und nach Libyen zurücktransportiert, wo den Geflüchteten in Internierungslagern sexualisierte Gewalt, Folter, Entführungen und Sklaverei drohten und drohen (Amnesty International 2017). Die Folge war, dass die Rechtskämpfe um Zurückweisungen – nun in Form sogenannter »Push Backs by Proxy« (Global Legal Action Network 2018) – erneut eskalierten (Buckel 2021).

Es waren schließlich die Ereignisse rund um den »March of Hope« Anfang September 2015, welche die Exekutiven Europas in gesteigerte Alarmbereitschaft versetzten. Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel bemühte sich, die türkische Regierung für eine Kooperation zu gewinnen. Bevor die Türkei jedoch in eine umfassende Zusammenarbeit einwilligte, die einige Monate später im EU-Türkei-Deal münden sollte (siehe unten), fand im November 2015 der seit dem Frühjahr geplante EU-Afrika-Gipfel in Valletta statt. Die Valletta-Konferenz am 11. und 12. November 2015 bildete den Auftakt einer neuen Verhandlungsphase mit afrikanischen Staats- und Regierungschefs im Bereich Migrationspolitik. Es kamen Vertreter:innen europäischer und afrikanischer Regierungen<sup>10</sup> sowie der Kommissionen der Europäischen und Afrikanischen Union in Malta zusammen. Auf dem Gipfel in Valletta wurde ein Aktionsplan verabschiedet, der den Charakter einer politischen Absichtserklärung hatte und fünf Ziele definierte: Die Entwicklungsvorteile durch Migration fördern sowie die Bekämpfung der Ursachen irregulärer Migration und Vertreibung, die verbesserte Kooperation von legaler Migration und Mobilität, Verbesserung von Schutz und Asyl, die Bekämpfung irregulärer Migration, der Schleusung von Migrant:innen und Menschenhandel, sowie eine verbesserte Kooperation im Bereich »Rückkehr, Rückübernahme und Reintegration« (Europäischer Rat 2015).

---

9 Anfang Februar 2017 unterzeichneten Italien und die libysche Einheitsregierung ein Memorandum of Understanding, in dem sich die italienische Regierung verpflichtete, die libyschen Behörden mit technischer Ausrüstung auszustatten. Nur einen Tag später folgte die Malta-Erklärung der EU-Staats- und Regierungschefs, in der weitere Maßnahmen zur Migrationskontrolle in Zusammenarbeit mit Libyen beschlossen wurden.

10 Insgesamt wurden 33 afrikanische Staats- und Regierungschefs eingeladen – insbesondere Mitglieder der beiden regionalen Prozesse entlang der westlichen bzw. östlichen Fluchtmigrationsrouten: des seit 2006 bestehenden Rabat-Prozesses und des Khartoum-Prozesses.

Den Gipfel sowie den Aktionsplan kritisierten afrikanische Teilnehmer:innen und zivilgesellschaftliche Organisationen als neokoloniales Bemühen Europas, die eigenen Interessen rigoros durchzusetzen (Braune 2015; Korvensyrjä 2017). Besonders eine verbesserte Durchsetzung von Abschiebungen standen im Fokus, anstatt konkreter Schritte zur Schaffung legaler Migrationswege, wie sie die afrikanischen Vertreter:innen gefordert hatten (Castillejo 2016b, 10). Die EU hingegen betonte die gemeinsamen Interessen an einer effektiven Migrationskontrolle (Europäische Kommission 2016a).

Der Valletta-Gipfel habe insofern einen »Wendepunkt« dargestellt, so Stielike, als dass die »Migration einschränkende Ziele« deutlich dominierten (Stielike 2021, 24), die nun immer stärker mit einer Bekämpfung von Fluchtursachen verknüpft wurden. Die auf Malta prominent aufgerufene Fluchtursachenbekämpfung wirkte für den Fluchtursachen-Diskurs schließlich wie ein Katalysator. Der auf dem Gipfel vereinbarte »EU-Nothilfe-Treuhandfonds zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibung in Afrika« (kurz: EU-Treuhandfonds für Afrika oder EUTF) sollte zu einem der zentralen politischen Instrumente werden, um die sogenannte Fluchtursachenbekämpfung voranzutreiben (siehe 5.2.1). Im Unterschied zu anderen EU-Dokumenten wird hier auf eine explizite Unterscheidung zwischen Flucht und anderen Formen von Migration verzichtet. Dies zeige, so Bartels, dass »jegliche Formen von nicht ausdrücklich erwünschten Migrationsbewegungen bereits am Ausgangspunkt unterbunden werden« (Bartels 2018, 9) sollen. Auch wenn die finanziellen Investitionen durch europäische Entwicklungsgelder im Sinne eines »Boomerang-Effekts« als stärkere Durchsetzung der Interessen afrikanischer Staaten gedeutet werden können, trugen die neuen politischen Vorstöße eindeutig eine europäische Handschrift. Insbesondere der zentralen Forderung der afrikanischen Seite nach legalen Migrationsmöglichkeiten wurde im Aktionsplan von La Valletta nur mit vagen Formulierungen entsprochen (Bartels 2018, 9; Europäischer Rat 2015).

Die EU verstärkte den politischen Druck auf die afrikanischen Regierungen im Nachgang zu Valletta weiter. Dies drückte sich schließlich in dem im Juni 2016 von der EU-Kommission präsentierten »Migrationspartnerschaftsrahmen« (Europäische Kommission 2016c) aus. So war nun die Rede von maßgeschneiderten Migrationspakten (ebd., 17) und einem »Mix aus positiven und negativen Anreizen« (ebd., 20). Dabei könnten grundsätzlich »sämtliche Politikbereiche« der EU herangezogen werden, um die Zusammenarbeit im Bereich Migration in Form sogenannter »migration compacts« zu erwirken (Europäische Kommission 2016c, 11). Darüber hinaus heißt es, »das Potenzial der besonderen Beziehungen einzelner Mitgliedstaaten zu den betreffenden Drittländern, die auf jahrzehntelang gepflegte politische, historische und kulturelle Bindungen und Kontakte zurückzuführen sind, sollte zum Nutzen der EU voll ausgeschöpft werden« (ebd., 9). Dies sei eine explizite Aufforderung, die historischen neo-kolonialen Verbindungen der

Mitgliedstaaten auszunutzen, um Migrationsbewegungen einzudämmen, kommentierte Tony Bunyan von der Bürgerrechtsorganisation Statewatch (Bunyan 2017).<sup>11</sup> Zivilgesellschaftliche entwicklungspolitische Akteure in Brüssel beschrieben die Kommunikation der Kommission zum Migrationspartnerschaftsrahmen als Zäsur, welche die repressive Stoßrichtung und forcierte Externalisierung von Migrationskontrolle, die von der Kommission vorangetrieben wurde, deutlich gemacht habe:

»For me the big shift really came with the EU migration partnership communication. So that there could be negative incentives for third countries if they weren't cooperating on migration. The whole language on conditionality and basically putting migration at the center of foreign policy got formalized then. [...] I got so angry reading it.« (Mitarbeiterin INGO Brüssel 2018/3)

Auch in der Mitteilung der Kommission zum Migrationspartnerschaftsrahmen wird die Bekämpfung der »Ursachen von irregulärer Migration und Flucht« als zentrales (langfristiges) Ziel formuliert (Europäische Kommission 2016c, 13).<sup>12</sup>

Bereits während des Villetta-Gipfels im November 2015 waren die Verhandlungen mit der Türkei, die inzwischen zum wichtigsten Transitland für Geflüchtete auf dem Weg nach Europa geworden war, in vollem Gange. Im Oktober war die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel bereits mitten im türkischen Wahlkampf in die Türkei gereist, um mit dem Präsidenten Recep Tayyip Erdogan über stärkere Migrationskontrollen zu verhandeln. Nach einigen Verhandlungsrunden wurde schließlich im März 2016 der EU-Türkei-Deal verabschiedet. Er statuierte ein Exempel für eine besonders intensive Kooperation der europäischen Staatsapparate mit Transitländern. Im Kern sah die »Erklärung« die Abschiebung aller auf den griechischen Inseln ankommenden Schutzsuchenden in die als »sicherer Drittstaat« qualifizierte Türkei sowie die Blockade der Ägäis-Route durch stärkere Grenzkontrollen an der türkischen Küste vor. Als Gegenleistung erhielt die Regierung Erdogan die Aussicht auf Visaerleichterungen und zunächst drei Milliarden Euro, die später um weitere drei Milliarden erhöht wurden. Im Zusammenhang mit diesen Geldern, die der Türkei für die Versorgung und Unterbringung vor allem syrischer Geflüchteter zur Verfügung standen, war ebenso die Rede von der »Bekämpfung von Fluchtursachen«, die

---

11 Die Forderung der italienischen Regierung auf dem EU-Gipfel in Sevilla im Juni 2002, zusätzlich Sanktionsandrohungen in den Verhandlungen mit afrikanischen Staaten geltend zu machen, war damals noch abgelehnt worden (Cuttitta 2006, 251; Spiegel v. 22.6.2002).

12 Mit Jordanien und Libanon wurden 2016 »compacts« abgeschlossen und die Kooperation mit den fünf als prioritär identifizierten Staaten Niger, Nigeria, Senegal, Mali und Äthiopien intensiviert, wobei Niger im Fokus stand. Die deutsche Bundesregierung kündigte an, Deutschland werde sich daran beteiligen und unter anderem »mit Frankreich und Italien besondere Verantwortung für die EU-Migrationspartnerschaften mit Mali und Niger übernehmen« (AA/BMZ/BMI 2016, 4).

damit erfolge. Insbesondere im deutschen Diskurs sowie den politischen Initiativen der Bundesregierung findet sich dieses Argument wieder.

Die EU-Türkei-Erklärung veranschaulicht wichtige Elemente, die die europäischen Externalisierungsbemühungen im Kontext des Sommers 2015 auszeichneten: die bereitwillige Kooperation mit autoritären Regimen, die großzügigere Bereitstellung von Finanzmitteln sowie eine Tendenz zur Umgehung des Europarechts (Buckel/Kopp 2021). Denn aufgrund des Grades der Vergemeinschaftung des Migrationsrechts müsste ein entsprechendes völkerrechtliches Übereinkommen in den Zuständigkeitsbereich der Union fallen (Bast 2017). Ein solches formelles Abkommen hätte jedoch eine Zustimmung des Europaparlaments erforderlich gemacht und die Zuständigkeit der Europäischen Gerichtsbarkeit bedeutet. Demgegenüber erklärten die Unterzeichner:innen, es handle sich um eine »Erklärung« zwischen *einzelnen Mitgliedstaaten* und der Türkei.<sup>13</sup> Die Umgehung demokratischer Verfahren prägte auch weitere Verhandlungen mit Transit- und Herkunftsländern, was unter anderem am EU-Treuhandfonds für Afrika deutlich wird (5.2.1). Auch die neuen Migrationspartnerschaften sahen keine Beteiligung des EU-Parlaments vor. Zwar erntete besonders die »externe Dimension« der europäischen Migrationspolitik immer wieder Kritik für ihre demokratischen Defizite (Carrera/Radescu/Reslow 2015, 52). Doch der Notfall- und Krisen-Modus, in dem politische Maßnahmen als Antwort auf die Krise des Grenzregimes verabschiedet wurden, verschärfte die Tendenz weiter und somit zugleich den »Ausschluss subalternen Interessen« (Wissel 2015, 49f.) durch die Marginalisierung genau desjenigen europäischen Staatsapparates – des Parlaments –, der für diese am durchlässigsten ist. Dieser Punkt verdeutlicht, dass die Externalisierungs-Vorstöße nach 2015 als Reaktion der Exekutiven zu verstehen sind, denen keine ausgiebigen gesellschaftlichen Aushandlungsprozesse vorangingen.

Insgesamt zeigt sich: Die Politiken der Externalisierung von Migrationskontrolle stehen in einer Kontinuität der europäischen Externalisierungsstrategien, sie haben sich allerdings zugleich radikalisiert und nahmen auf der europäischen *scale* eine neue Intensität an (Buckel/Kopp 2021). Die Bekämpfung von Fluchtursachen ist ein wichtiger Bestandteil der Vorstöße, die im Kontext der Krise des Grenzregimes 2014/2015 erfolgten und erfuhr insbesondere mit dem Gipfel von Valletta im November 2015 eine bedeutende Präsenz im politischen Diskurs. Es zeigt sich außerdem, dass sich die Vorstöße im Kontext der Krise 2015, die sich explizit auf das Ziel der Fluchtursachenbekämpfung berufen, weitgehend auf den afrikanischen Kontinent beziehen. Zwar deklarierte die EU auch die Zahlungen an die türkische Regierung im Rahmen des EU-Türkei-Deals zur Unterstützung syrischer Geflüchteter in

13 Dieser Position schloss sich zudem das Gericht der EU (EuG) Ende Februar 2017 an, indem es sich für nicht zuständig erklärte, über die Rechtmäßigkeit des EU-Türkei-Deals zu befinden (EuG, Beschluss vom 28.02.2017 – T-193/16).

der Türkei teilweise als »Fluchtursachenbekämpfung«, allerdings fokussierte sich der Diskurs weitgehend auf den afrikanischen Kontinent. Angesichts der größten Flüchtlingsgruppen, die 2015 und 2016 Europa erreichten – Syrer:innen, Afghan:innen und Geflüchtete aus dem Irak – ist dies nicht selbsterklärend. Auch der Fluchtursachen-Diskurs macht deutlich: Migrationsbewegungen aus afrikanischen Staaten wurden und werden immer wieder mit einem rassistischen und postkolonialen Blick belegt und im öffentlichen Diskurs alarmistisch hervorgehoben (Buckel/Kopp 2022, 62f.).

## 5.2 Politiken der Fluchtursachenbekämpfung

Dass der Fluchtursachen-Diskurs im Zuge des Sommers der Migration Hochkonjunktur erlangte, muss vor dem Hintergrund der eben skizzierten europäischen Externalisierungspolitik verstanden werden, da er unweigerlich mit der Zusammenarbeit Europas mit Transit- und Herkunftsländern verknüpft ist. Im Folgenden werden die konkreten politischen Maßnahmen dargestellt, welche auf der europäischen *scale* (5.2.1) sowie durch die Bundesregierung (5.2.2) explizit unter dem Label der Bekämpfung von Fluchtursachen ergriffen wurden und die ich als materielle Effekte des Fluchtursachen-Diskurses und als unmittelbare Reaktion der Exekutiven auf die Krise verstehe. An dieser Stelle wird daher herausgearbeitet, wie sich Fluchtursachenbekämpfung in die unmittelbaren Versuche zur Restabilisierung des Grenzregimes eingeschrieben hat.

### 5.2.1 EU-Initiativen zur Fluchtursachenbekämpfung<sup>14</sup>

Die Forderung nach einer Bekämpfung von Fluchtursachen wurde ab Herbst 2015 im öffentlichen und politischen Diskurs geradezu zu einem »Mantra« (Angenendt/Koch 2016). Spätestens mit dem Valletta-Gipfel im November 2015 rückte sie auf der europäischen *scale* prominent auf die Agenda. Dort wurde der EU-Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika lanciert – zur Förderung von Stabilität und *Bekämpfung von Fluchtursachen*. Mithilfe von Entwicklungsgeldern, so die Grundidee, sollten in den Herkunftsländern Projekte zur Fluchtursachenbekämpfung durchgeführt werden. Rund ein Jahr später zeigte sich, dass eine zweite Strategie von den europäischen Staatsapparaten verfolgt wurde, um die Ursachen von Fluchtbewegungen zu bewältigen. Dabei setzte die EU auf die Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen in afrikanischen Herkunftsländern. Als zentrales Instrument dafür stellte die EU-Kommission im September 2016 die Investitionsoffensive für Drittstaaten vor.

14 Einige Ergebnisse dieses Unterkapitels wurden für die Studie »Das Recht, nicht gehen zu müssen« erarbeitet und dort veröffentlicht (Arbeiterkammer Wien 2021a, 29ff.).

Beide Finanzierungsinstrumente geben Hinweise darauf, dass der finanzielle Einsatz der EU jenseits ihrer Grenzen sich – neben der Erreichung der globalen Ziele für eine Nachhaltige Entwicklung (SDGs – Sustainable Development Goals) und der Implementierung des Pariser Klimaschutzabkommens – zunehmend auf das Thema Fluchtursachenbekämpfung fokussierte (Erforth 2020, 10).

### Mit Entwicklungsgeldern gegen Fluchtursachen: EU-Treuhandfonds für Afrika

Wie bereits gezeigt wurde, stellt die Verkopplung von Entwicklungspolitik und Migrationssteuerung eine langjährige Strategie in der europäischen Externalisierungspolitik dar (siehe 4.2.2). Im Kontext der europäischen Krisenbearbeitung 2015 verstärkt sich unter dem Schlagwort der »Fluchtursachenbekämpfung« dieser Trend weiter mit einer klaren politischen Stoßrichtung: Entwicklungspolitische Maßnahmen sollen dazu beitragen, Ursachen von Fluchtmigration in den Herkunftsländern zu bewältigen und Bleibeperspektiven vor Ort zu schaffen. Beispielhaft für die Strategie, mittels Entwicklungshilfe Fluchtursachenbekämpfung zu betreiben, steht der EU-Treuhandfonds für Afrika. Er verdeutlicht einige wesentliche Merkmale der politischen Instrumente zur Fluchtursachenbekämpfung im Kontext des Sommers 2015, die im Folgenden ausgeführt werden: Der vermehrte Einsatz entwicklungspolitischer Gelder unter der Maßgabe zur Minderung von Fluchtursachen beizutragen, ein von zivilgesellschaftlichen Akteur:innen kritisierter missbräuchlicher Einsatz dieser Gelder zur Migrationskontrolle, die fehlende Einbeziehung afrikanischer Akteur:innen in Politiken zur Fluchtursachenbekämpfung sowie die Umgehung einer parlamentarischen Kontrolle der beschlossenen Maßnahmen.

Auf Grundlage einer Entscheidung der EU-Kommission vom 20. Oktober 2015 beschlossen während des Valletta-Gipfels am 12. November 2015 insgesamt 25 EU-Mitgliedstaaten,<sup>15</sup> Norwegen, die Schweiz und die EU-Kommission die Einrichtung des »EU-Nothilfe-Treuhandfonds zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibung in Afrika« (EU-Treuhandfonds für Afrika oder EUTF)<sup>16</sup> (Europäische Kommission 2015a). Der Fonds wurde zunächst mit 1,8 Milliarden Euro aus EU-Mitteln ausgestattet und sollte durch Zahlungen der EU-Mitgliedstaaten verdoppelt werden. Die Summe der mitgliedstaatlichen Beiträge erreichte mit rund 620 Millionen Euro bis September 2021 (Europäische Kommission 2021) dieses Ziel nicht annähernd, während die EU

15 Alle der damals 28 EU-Mitgliedstaaten außer Griechenland, Kroatien und Zypern.

16 Vier Treuhandfonds wurden insgesamt seit 2013 von der EU-Kommission eingerichtet auf Grundlage von Art. 187 Verordnung über die Haushaltsordnung 966/2012 (in der Haushaltsordnung von 2018 geregelt in Art. 234). Es handelt sich damit um ein relativ neues Instrument der EU-Außenpolitik, das primär der flexibleren und schnelleren Verfügbarkeit von Hilfsgeldern dient. Die EU-Kommission verwaltet die Fonds (Kipp 2018, 15).

ihre Mittel stetig erhöht hatte (Bartels 2018, 12). Das gesamte Finanzvolumen des Fonds lag schließlich bei rund 5 Milliarden Euro (Europäische Kommission 2021). Mit über 3,38 Milliarden Euro stammte das Gros der Mittel aus dem Europäischen Entwicklungsfond<sup>17</sup> (EEF),<sup>18</sup> während von den Mitgliedstaaten Deutschland den größten Beitrag in den Fonds mit rund 230 Millionen Euro zahlte (ebd.). Drei »Regionalfenster« – Sahel/Tschadsee, Horn von Afrika und Nordafrika – umfassen 26 Staaten, in denen Projekte in den folgenden fünf Jahren umgesetzt werden sollten. Die Auswahl der afrikanischen Staaten zeigt, dass die Gelder entlang der Hauptmigrations- und Fluchtrouten vom afrikanischen Kontinent aus in Richtung Europa vergeben werden.<sup>19</sup>

Das Vergabeverfahren für die Gelder des Fonds sowie die Konzeption der Projekte sehen kaum Beteiligungsmöglichkeiten für afrikanische Akteure vor, die auch im Vergleich zu anderen entwicklungspolitischen Instrumenten geringfügig ausfallen (Castillejo 2016b, 12). Bei den meisten Projekten seien es die Botschaften der EU-Mitgliedstaaten und EU-Delegationen in den »Partnerländern«, welche häufig in Kooperation mit den Regierungen vor Ort die Projekte entworfen hätten, so Oxfam (Raty/Shilhav 2020, 8). Final entscheiden die regionalen Exekutivausschüsse über die Vergabe der Mittel unter Anleitung des strategischen Ausschusses. Den Vorsitz für alle Ausschüsse hat die Europäische Kommission inne.<sup>20</sup> Die afrikanischen Partnerstaaten haben in den Gremien lediglich einen Beobachterstatus, womit sie – anders als bei der Mittelvergabe im Rahmen des Europäischen Entwicklungsfonds – weitgehend umgangen werden (Den Hertog 2016a, 11; Herrero Cangas/Knoll 2016). Die Projekte werden darüber hinaus maßgeblich von europäischen Implementierungsagenturen sowie von internationalen Organisationen umgesetzt (Castillejo 2016b, 14; Den Hertog 2016b, 46). Die wichtigsten Umsetzungsakteure sind die IOM und die GIZ.<sup>21</sup> Der Vergabeprozess ist

- 
- 17 Der Europäische Entwicklungsfond (EEF oder European Development Fund, EDF) ist außerhalb des EU-Haushaltsplanes angesiedelt und wird über freiwillige Beiträge der EU-Mitgliedstaaten finanziert.
- 18 Weitere Mittel flossen aus Töpfen der Politikbereiche Inneres, Außenbeziehungen, humanitäre Hilfe und Nachbarschaftspolitik in den EUTF.
- 19 Der größte Betrag der Gelder wurde bis Ende 2020 in der Region Sahel/Tschadsee verausgabt, der geringste in Nordafrika. Die wichtigsten Empfängerstaaten der EUTF-Mittel waren Somalia, Libyen, Äthiopien, Niger und Mali (Raty/Shilhav 2020, 12). Insgesamt wurden bis September 2021 251 Programme in Höhe von 4,92 Milliarden Euro über den EUTF finanziert (Europäische Kommission 2021).
- 20 Außerdem sind Vertreter:innen des EAD sowie von Mitgliedstaaten oder anderen Geldgebern vertreten, die mehr als drei Millionen Euro in den EUTF eingezahlt haben (Raty/Shilhav 2020, 8).
- 21 Es lassen sich auch hier regionale Unterschiede feststellen. Während in Nordafrika internationale Organisationen (IOs) den Großteil der Projekte umsetzten, stünden in der Region Sahel/Tschadsee europäische Durchführungsorganisationen vor allem aus Deutschland und

äußerst undurchsichtig und erfolgt ohne öffentliche Ausschreibung aufgrund einer fragwürdigen Bestimmung in der Verordnung des EUTF, die alle afrikanischen Staaten, in denen Projekte umgesetzt werden können, als in einer Krise befindlich qualifiziert (Spijkerboer/Steyger 2019; Vermeulen/Zandonini/Amzat 2019). Bartels kommt zum Schluss, dass »die Umsetzung von migrationspolitischen Vorhaben mit Hilfe der Gelder aus dem EUTF insbesondere den finanziell starken Mitgliedstaaten der EU« dient (Bartels 2018, 5). Indem diese ihre eigenen Durchführungsorganisationen beauftragen, »schaffen sie neue, schnelle und flexible, aber zunehmend intransparente und unübersichtliche Möglichkeiten, die praktische Umsetzung von Migrations(ursachen)bekämpfung auf dem afrikanischen Kontinent zu gestalten« (ebd., 6).

Auch das Europäische Parlament wurde sowohl bei der Einrichtung des Fonds (Den Hertog 2016a, 10) als auch bei der Mittelvergabe ausgeschlossen. In einer Entscheidung vom 13. September 2016, die mit deutlicher Mehrheit von 511 zu 126 Stimmen angenommen wurde, äußerte das Parlament deutliche Kritik. Vor allem dahingehend,

»dass die Kommission die für die Ziele und Grundsätze der Basisrechtsakte vorgesehenen Mittel umgelenkt hat, um eine Bereitstellung über den Treuhandfonds zu ermöglichen, was nicht nur einen Verstoß gegen die Haushaltsordnung darstellt, sondern auch die erfolgreiche Umsetzung langfristiger EU-Strategien gefährdet« (Europäisches Parlament 2016b).

Die Parlamentarier:innen bedauerten, »dass die enorme Zunahme der Soforthilfeinstrumente dazu führt, dass die Gemeinschaftsmethode aufgegeben wird« und betonten, »dass die Schaffung von Finanzierungsinstrumenten außerhalb des Haushaltsplans der EU eine Ausnahme bleiben muss.« (Europäisches Parlament 2016b) Man bedaure, »dass das Parlament trotz der Tatsache, dass beträchtliche Finanzmittel aus dem Haushalt der Union stammen, nicht im Strategieausschuss vertreten ist« (ebd.) und forderte die Mitwirkung der Haushaltsbehörde bestehend aus Parlament und Rat im Strategieausschuss. Erst nach mehreren Resolutionen wurde dem Europaparlament 2017 ein Beobachterstatus im strategischen Ausschuss des Fonds gewährt (Kipp 2018, 15).<sup>22</sup> Ganz im Sinne des vorherrschenden Krisenmodus im Herbst 2015 wurde der Fonds als *Notfall*-Instrument eingerichtet, mit dem flexibel und schnell auf Entwicklungen reagiert werden kann und der eine unbürokratische Mittelvergabe ermöglichen sollte. Über die Kritik hinsichtlich der

---

Frankreich an erster Stelle, so Inken Bartels. Am Horn von Afrika wiederum ginge ein Fünftel der Gelder an Institutionen der afrikanischen Partnerländer (Bartels 2018, 5).

22 In den regionalen Exekutivausschüssen haben EU-Parlamentarier:innen allerdings keinen Beobachterstatus (Europäischer Rechnungshof 2018, 9).

fehlenden Beteiligung hinaus stellte das Parlament klar, man verurteile »jede Verwendungs von Mitteln aus dem EEF und Mitteln der ODA für die Migrationssteuerung und -kontrolle oder andere Maßnahmen, mit denen keine Entwicklungsziele verfolgt werden« (Europäisches Parlament 2016b). An mehreren Stellen äußerte das Parlament Befürchtungen, dass durch die Maßgabe der Fluchtursachenbekämpfung das Hauptziel der EU-Entwicklungspolitik – die Bekämpfung und Beseitigung von Armut – geschwächt werde (ebd.).

Ein Blick auf die durch den EUTF finanzierten Projekte zeigt, dass diese Befürchtungen durchaus berechtigt waren. Die Verknüpfung entwicklungspolitischer Maßnahmen mit migrationspolitischen Zielsetzungen setzte sich fort und verstärkte sich. Dies geschah nicht ohne die vehemente Kritik von Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisationen an der Indienstnahme von Entwicklungspolitik für Migrationskontrolle (CINI/CONCORD 2018; Global Health Advocates 2017; Kervyn/Shilhav 2017; Raty/Shilhav 2020). Die Kritik bezieht sich vor allem auf die *Konditionalisierung* von Entwicklungshilfe, die *missbräuchliche Verwendung* von Geldern der Entwicklungszusammenarbeit sowie die *Zweckentfremdung* von Entwicklungsgeldern: So zeigt sich erstens, dass mit dem EU-Treuhandfonds für Afrika die seit Anfang der 2000er Jahre betriebenen Konditionalisierungspolitik weitergeführt oder gar verstärkt wurde (Jakob/Sch lindwein 2017, 159ff.; Kipp 2018; Raty/Shilhav 2020, 10). Der Fonds stellt ein zusätzliches Instrument dar, das Anreize für Transit- und Herkunftsländer bieten soll, um migrationspolitische Kooperationen einzugehen. So machte Oxfam darauf aufmerksam, dass in Niger, Gambia und Marokko Entwicklungsprojekte in auffälliger Parallelität zu Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen bewilligt wurden (Raty/Shilhav 2020, 21). Auch die Einigung auf ein Rückübernahmeabkommen zwischen Äthiopien und der EU war zeitlich damit zusammengefallen, dass zusätzliche 38 Millionen Euro aus dem EUTF an die äthiopische Regierung bezahlt wurden (taz v. 9.11.2019). Im Kontext der Kooperationen des im Juni 2016 neu geschaffenen »Migrationspartnerschaftsrahmens« wird der EU-Treuhandfonds ebenfalls strategisch eingesetzt (Raty/Shilhav 2020, 10; Europäische Kommission 2017a, 10), um die Kooperationsbereitschaft auf afrikanischer Seite zu steigern.

Zweitens lässt sich eine Umwidmung und missbräuchliche Verwendung offiziell als Entwicklungshilfe deklarierter Gelder feststellen, die in Projekte zur Verbesserung von Grenzmanagement und Migrationskontrolle fließen. So zeigen Studien (Bartels 2018; Kervyn/Shilhav 2017; Kipp 2018; Raty/Shilhav 2020), die eine Auswertung der mit EUTF-Geldern finanzierten Projekte vornehmen, dass kein geringer Prozentsatz der Mittel in Projekte für Migrationsmanagement floss, denen kein entwicklungspolitischer Mehrwert zugeschrieben werden kann. Eine Studie von Oxfam, die Projekte im Zeitraum November 2015 bis Mai 2019 analysierte, zeigt: Nur 56 Prozent von insgesamt 3,9 Milliarden Euro bewilligter Projektgelder flossen in entwicklungspolitische Projekte und rund 26 Prozent in Maßnahmen zur Verbesse-

zung des Migrationsmanagements<sup>23</sup> (Raty/Shilhav 2020). Nur 1,5 Prozent wurden für den Ausbau legaler Migrationswege ausgegeben (ebd.). Auch die von Menschenrechtsorganisationen massiv kritisierte Unterstützung der sogenannten libyschen Küstenwache (siehe 5.1.2) erfolgte durch Mittel des EU-Treuhandfonds für Afrika (Europäische Kommission 2017c). 46 Millionen Euro finanzierten die »Unterstützung des integrierten Grenz- und Migrationsmanagements«. Ein weiteres EUTF-mitfinanziertes Projekt in Libyen wurde von der IOM und dem UNHCR umgesetzt und zielte auf die Verbesserung der Bedingungen in jenen libyschen Haftzentren, die offiziell unter der Kontrolle des libyschen Direktorats zur Bekämpfung illegaler Migration (DCIM) stehen (Raty/Shilhav 2020, 24). Tatsächlich werden viele der Lager, in denen menschenunwürdige Bedingungen herrschen, von Milizen betrieben (Die Zeit v. 18.4.2019). Auch das im Kontext des Khartoum-Prozesses erwähnte Projekt »Better Migration Management« (5.1.2) wurde über den EUTF mitfinanziert und stand in der Kritik. Diese Entwicklungen seien Teil eines allgemeinen Trends, offizielle Entwicklungshilfsgelder vermehrt für Aktivitäten zu nutzen, die nicht im engen Sinn der OECD-Definition entsprächen – einer staatlichen Hilfe zur Förderung der ökonomischen Entwicklung und des Wohlstands in Entwicklungsländern –, so Michael Collyer (2020, 69). Auch die Rede von einem »neuen Triple-Win« (Hooper/Newland 2018) zwischen Migrationsmanagement, Entwicklungszusammenarbeit und Migrant:innen verweist auf die Gefahr einer zunehmenden Instrumentalisierung von EZ in diesem Sinne.

Schließlich ist drittens auch bei den »klassischen Entwicklungsprojekten«, die über den EUTF finanziert werden, fraglich, inwiefern Entwicklungszusammenarbeit dem Ziel der Migrationskontrolle untergeordnet wurde und damit eine Zweckentfremdung erfolgte. Die Tatsache, dass die Gelder maßgeblich entlang von zentralen Migrationsrouten nach Europa verausgabt wurden – anstatt an diejenigen Staaten zu gehen, die nach Kriterien der Armutsbekämpfung primär zu berücksichtigen wären – erhärtet diese Annahme. Mittels der politischen Zielvorgabe der Bekämpfung von Fluchtursachen wurde ein innenpolitisches Kriterium in die Vergabepaxis aufgenommen, das der Zielsetzung der EU-Entwicklungspolitik, wie sie im Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) festgelegt ist, entgegensteht. Denn dort heißt es: »Hauptziel der Unionspolitik in diesem Bereich ist die Bekämpfung

---

23 Im Regionalfenster Nordafrika wurden sogar 55 Prozent der Projektgelder für Migrationsmanagement verausgabt – davon über 92 Prozent für Rückführungen und Reintegration sowie Grenzmanagement und Kontrolle – und nur 44 Prozent für Entwicklungskooperation (Raty/Shilhav 2020, 22). Auch Projekte zur Reintegration von Geflüchteten, die aus Europa rückgeführt bzw. abgeschoben werden, werden zu der Rubrik der Entwicklungsprojekte gezählt, wie Oxfam in Bezug auf Projekte in Ghana, Gambia und Nigeria aufzeigt (ebd., 18). Auch andere Studien gehen auf Unterschiede zwischen den Regionalfenstern ein (Bartels 2018, 5; Kipp 2018, 19).

und auf längere Sicht die Beseitigung der Armut« (Art. 208 (1) AEUV).<sup>24</sup> Die Auswirkungen auf entwicklungspolitische Akteure waren groß, wie in der Akteursanalyse (vor allem 6.3 und 6.4) herausgearbeitet wird.

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Im Kontext des Sommers der Migration 2015 propagieren EU-Entscheidungsträger:innen zunehmend, es gelte mittels entwicklungspolitischer Projekte Fluchtursachenbekämpfung zu betreiben. Der EU-Treuhandfonds für Afrika steht exemplarisch für diese Tendenz. Durch die Schaffung des EUTF als *Notfall*-Instrument wurde zum einen suggeriert, man könne dieses Ziel kurzfristig erreichen und zum anderen ein Vergabeverfahren legitimiert, das kaum Partizipationsmöglichkeiten afrikanischer Akteur:innen oder des EU-Parlaments vorsah. Dass diese Notstandsrhetorik im Widerspruch zu der längerfristig angelegten Bewältigung von Fluchtursachen steht, gaben selbst Vertreter:innen der EU-Institutionen zu (Castillejo 2016b, 5). Danach gefragt, warum der EUTF als Notfall-Instrument eingerichtet worden ist und damit formale Entscheidungsverfahren umgangen wurden, äußerte ein Kommissionsmitglied gegenüber Journalist:innen: »Migrationspolitik ist Kommunikationspolitik«, Politiker:innen wollten als schnell und entschieden agierende Akteur:innen wahrgenommen werden (Vermeulen/Zandonini/Amzat 2019).

Der EUTF macht deutlich, dass entwicklungspolitische Gelder immer weniger zur Förderung der positiven Effekte von Migration auf Entwicklung genutzt wurden. Stattdessen investierte die EU stärker in Fluchtursachen- und Konditionalisierungs-Ansätze (Den Hertog 2016b, 46). Der Fond stehe damit für einen »Wandel von der entwicklungspolitischen Nutzbarmachung von Migration [...] zu einer migrationspolitischen Nutzbarmachung von Entwicklungsgeldern«, konstatiert Stielike (2021, 24). Es werde deutlich, so Kipp (2018, 11), »dass der EUTF hauptsächlich die Kooperation von Drittstaaten sichern soll, wenn es darum geht, Flucht und irreguläre Migration zu reduzieren und irreguläre Migranten zurückzunehmen«. Im Anschluss an die Ausführungen zur Genealogie des Diskurses (4.3) wird deutlich, dass eine internalistische Perspektive auf die Ursachen von Fluchtmigration auch hier bestimmend ist: Die Fluchtursachen werden in den Herkunfts- und Transitländern verortet und suggeriert, durch ein Eingreifen von Außen (in erster Linie durch europäische Akteur:innen) könnten Fluchtursachen bewältigt und weitere Fluchtbewegungen eingedämmt werden.

---

24 Allerdings ist die Bekämpfung von Fluchtursachen inzwischen in den »Neuen Konsens über die Entwicklungspolitik« der EU von 2017 aufgenommen. Dort heißt es: »Mit ihrer Entwicklungspolitik werden die EU und ihre Mitgliedstaaten die Ursachen irregulärer Migration angehen und, unter anderem, zu der nachhaltigen Integration von Migranten in Aufnahmeländern und Aufnahmegemeinschaften beitragen sowie dabei helfen, die erfolgreiche sozioökonomische Integration von rückkehrenden Migranten in ihren Herkunfts- oder Transitländern sicher zu stellen.« (Europäisches Parlament/Europäischer Rat/Europäische Kommission 2017, 18)

### Privatwirtschaftliche Investitionen: Europäische Investitionsoffensive für Drittstaaten

Die zweite Strategie zur Fluchtursachenbekämpfung, die im Nachgang des Sommers der Migration prominent aufgerufen wurde, bestand in der Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen. Es gehe darum, »jenseits von Hilfe« zu kooperieren, so ließen Verantwortungsträger:innen auf der europäischen *scale* verlauten. In der Mitteilung der EU-Kommission zum Migrationspartnerschaftsrahmen (siehe 5.1.2) heißt es:

»Langfristig wird sich die EU weiterhin für die Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und von Flucht einsetzen. Dies setzt voraus, dass die traditionellen Modelle der Entwicklungszusammenarbeit hinsichtlich Umfang und Art grundlegend überdacht werden. Privaten Investoren, die auf der Suche nach neuen Investitionsmöglichkeiten in aufstrebenden Märkten sind, muss eine viel wichtigere Rolle zukommen.« (Europäische Kommission 2016c, 13)

Investitionen führten zur Entstehung neuer Arbeitsplätze, die wiederum Bleibeperspektiven schaffen würden, so die zugrunde liegende Annahme. Als der Start der Umsetzung der EU-Investitionsoffensive für Drittstaaten (European External Investment Plan – EIP) im September 2017 verkündet wurde, ließ die EU-Kommission verlauten: »Mit dem EIP sollen einige der Wachstumshindernisse in unseren Partnerländern und einige der Ursachen von irregulärer Migration durch verstärkte öffentliche und private Investitionen beseitigt werden« (Europäische Kommission 2017b). Die Bekämpfung von Fluchtursachen sollte durch die Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen, die durch entwicklungspolitische Gelder abgesichert werden, erfolgen. Sehr grundsätzlich führen die Initiativen zu einer Reduzierung der direkten staatlichen Zuschüsse und stattdessen zum Einsatz öffentlicher Entwicklungsgelder zur Risikominimierung bei Privatinvestitionen von Unternehmen (Banse 2019, 35). Sogenanntes *blending* (Mischfinanzierung) soll dabei eine Hebelwirkung (*leveraging*) erzielen: Öffentliche Gelder sollen ein Vielfaches an privaten Investitionen anschieben.<sup>25</sup> Es handle sich bei dem Ansatz »primär um ein Entwicklungsinstrument«, das »den EU-Werkzeugkasten für Entwicklungskooperation vervollständigen« werde, so betonte der damalige EU-Entwicklungskommissar Neven Mimica vor dem EU-Parlament (Europäisches Parlament 5.7.2017).<sup>26</sup> Zentrale Instrumente zur Umsetzung der Finanzierungsmodelle sind öffentlich-private Partnerschaften (Public Private Partnerships – PPPs), Investmentfonds oder Mischfinanzierungen. Die EU-Kommission verwies auch offen darauf, dass die Europäi-

25 »Blended finance« kann unterschiedliche Formen annehmen: Finanzgarantien, die Minimierung von Risiken für Investoren, Zinsvergütungen und technische Unterstützung bei speziellen Projekten (Erforth 2020, 6).

26 Eine Liste der zitierten Plenardebatten im EU-Parlament findet sich im Anhang.

sche Investitionsoffensive für Drittstaaten auch auf eine Ausgestaltung der Investitions- und Wettbewerbsbestimmungen im Sinne europäischer Interessen ziele. Denn der EIP werde eine *win-win*-Situation schaffen:

»Die von der EU vorgeschlagene Investitionsoffensive für Drittländer soll durch die Forderung eines nachhaltigen Wachstums und die Schaffung von Arbeitsplätzen in Entwicklungsländern zu Win-Win-Situationen führen. Dies wird zur Verringerung des Migrationsdrucks beitragen und europäischen Unternehmen neue Investitionsmöglichkeiten bieten.« (Europäische Kommission 2017d, 87)

Die Europäische Kommission stellte die Europäische Investitionsoffensive für Drittstaaten im September 2016 vor (Europäische Kommission 2016b), ein Jahr später begann die Umsetzung. Dabei handle es sich um eine »Kopernikanische Wende« der EU-Entwicklungskooperation, erklärte Federica Mogherini vor dem Europäischen Parlament (Europäisches Parlament 7.6.2016). Zum ersten Mal war die Initiative im Juni 2016 in der Mitteilung der Kommission zum neuen Migrationspartnerschaftsrahmen erwähnt (Europäische Kommission 2016c, 11) und somit in den Kontext der langfristigen Antworten auf die Krise in 2015 gestellt worden (Sol 2017, 5). Wie der EU-Treuhandfonds für Afrika, sollte auch der EIP im Rahmen der Migrationspartnerschaften strategisch eingesetzt werden (ebd., 12). Die Kommission ließ verlauten, die Investitionsoffensive habe zum Ziel, »ein inklusives Wachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und eine nachhaltige Entwicklung zu fördern und auf diese Weise Ursachen der irregulären Migration zu bekämpfen« (Europäische Kommission 2018). Mit einem Beitrag von 4,1 Milliarden Euro – davon rund 2 Milliarden aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EDF) (Sol 2017, 8) – sollten Investitionen in Höhe von bis zu 44 Milliarden Euro durch europäische Privatinvestoren bis 2020 erfolgen – so die Zielsetzung. Unter anderem beteiligte sich auch die Bill-and-Melinda-Gates-Stiftung mit 50 Millionen Euro an der Investitionsoffensive (Angenendt et al. 2019, 19). Anstatt direkt in Projekte der Entwicklungszusammenarbeit zu fließen, werden die Mittel Entwicklungsbanken oder direkt privaten Investoren zur Verfügung gestellt. Auch bei der Investitionsoffensive zeigt die Zusammensetzung des Strategieausschusses, dass »Partnerländer«, in denen Projekte umgesetzt werden, keine Mitsprache haben: Vertreten sind Repräsentant:innen der EU-Regierungen, der EU-Kommission, die EU-Außenbeauftragte und die Europäische Investitionsbank (EIB) (Erforth 2020, 16).

Die Europäische Investitionsoffensive für Drittstaaten umfasst drei Säulen: Erstens den neu geschaffenen *Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung* (EFSD)<sup>27</sup>,

---

27 Verordnung (EU) 2017/1601 vom 26. September 2017 zur Einrichtung des Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD), der EFSD-Garantie und des EFSD-Garantiefonds. Amtsblatt L 249/1.

der Finanzierungsmöglichkeiten (Kreditvergabe, Garantien zur Verringerung des Risikos bei privaten Investitionen, Kapitalmarktdarlehen und EU-Zuschüsse bzw. Mischfinanzierungen) bereitstellt. Im Parlament hieß es, der EFSD sei ein »Meilenstein in unserem Ansatz zu Entwicklung und Migration« (Kukan in: Europäisches Parlament 5.7.2017). Insbesondere der Garantie-Mechanismus, der mit 1,5 Milliarden Euro ausgestattet wurde, galt als innovative Idee. Er sollte ermöglichen, Investitionen in risikoreicheren Regionen, vor allem in fragilen und Niedrig-Einkommensländern, zu mobilisieren (Lundsgaarde 2017, 15f.). Als Neuerung zu anderen Mischfinanzierungsinstrumenten (*blending facilities*) (ebd., 14), zielt der EFSD auch darauf, einen

»Beitrag zur Bewältigung spezifischer Migrationsursachen [zu leisten], einschließlich der Ursachen der irregulären Migration, durch Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, sowie Förderung der Widerstandsfähigkeit der Transit- und Gastgemeinschaften und [einen] Beitrag zur nachhaltigen Wiedereingliederung von Migranten, die in ihre Herkunftsländer zurückkehren« (EFSD-Verordnung, Art. 9(1) c).

Dass die Investitionen in erster Linie in afrikanischen Staaten und der europäischen Nachbarschaft erfolgen sollten, drückte sich in den zwei 2017 gegründeten Investitionsplattformen aus: der African Investment Platform (AIP) und der Neighborhood Investment Platform (NIP), welche sich zusammen auf 2,6 Milliarden Euro belaufen (Napolitano 2020, 5). Die zweite Säule umfasst technische Unterstützung für lokale Behörden und Unternehmen zur Entwicklung von Projekten und der Anwerbung privater Investoren. Schließlich zielt die dritte Säule auf die Schaffung eines günstigen »Investitionsklimas« mittels eines »Politik-Dialogs«. Letzteres sieht mögliche Anpassungen des Arbeitsrechts, der Verwaltung und der Investitionsregeln vor (Europäische Kommission 2019). Im Handbuch zur Verbesserung des Investitionsklimas der Europäischen Kommission heißt es, dass Investitionen bevorzugt werden sollen, »welche die Migrationsursachen inklusive der Ursachen irregulärer Migration adressieren und damit die Gründe unfreiwilliger Migration vermindern. Sie sollten auch die Reintegration von rückkehrenden Migranten fördern« (Europäische Kommission 2019, 25, eigene Übersetzung).

Die Wirkung von Mischfinanzierungs-Instrumenten, wie sie die EIP im Kern vorsieht, ist jedoch äußerst umstritten. Die prognostizierten Hebelwirkungen, mit denen ein Mehrfaches an Investitionen mobilisiert würden, seien häufig höchst unrealistisch. Außerdem stünden Entwicklungsgelder damit nicht mehr für originär entwicklungspolitische Ziele zur Verfügung, so eine Studie des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (Erforth 2020, 7). Dies werde weiter untermauert durch die Tatsache, dass die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) lediglich von 6 Prozent der insgesamt 9,3 Milliarden US-Dollar Privatfinanzierung, die zwischen 2012 und 2017 über *blending* durch offizielle Entwicklungsgelder erfolgten, profitierten

(OECD/UNCDF 2019, 10). Darüber hinaus mahnen Kritiker:innen eines auf großangelegte ausländische Investitionen setzenden Entwicklungsmodells, dass die Förderung privatwirtschaftlicher ausländischer Investitionen nicht zur Schaffung von stabilen und menschenwürdigen Arbeitsplätzen führe, sondern bestenfalls ein »*jobless growth*« bei ausbleibender Verbesserung der Lebensbedingungen vor Ort die Folge sei. Im schlimmsten Fall könnte es zu Vertreibungen der lokalen Bevölkerung kommen, wenn auf exportorientiertes Wachstum gesetzt wird (siehe u.a. Monitor v. 6.7.2017). Auch eine externe Evaluierung bisheriger EU-*blending*-Initiativen zeigte diverse Defizite auf: »In vielen Fällen führten die Art der Mischfinanzierungsprojekte sowie die komparativen Kostenvorteile von Mischfinanzierung dazu, dass die Projekte auf die makroökonomische Entwicklung abzielten, anstatt auf die direkte Armutsminderung« (ADE 2016: vi, eigene Übersetzung). Entgegen diesen kritischen Einschätzungen stellte die damalige EU-Außenbeauftragte Federica Mogherini 2018 fest:

»Dank der Garantieprogramme zur Förderung nachhaltiger Investitionen können jetzt Menschen, die aus ihrem Land fliehen mussten oder die zurückgekehrt sind und nun ihr Leben wieder aufbauen müssen, erschwingliche Darlehen aufnehmen, sodass sie kleine Unternehmen gründen können oder Zugang zu neuen Technologien erhalten.« (Europäische Kommission 2018)

Auch die deutsche Bundesregierung zog 2019 eine »grundsätzlich positive Bilanz« hinsichtlich des Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung als Kernelement der Investitionsoffensive: Dieser trage auch »zur Bekämpfung von Migrationsursachen in Subsahara-Afrika und in der Nachbarschaftsregion« bei (Deutscher Bundestag 2019, Drucksache 19/7529, 13).<sup>28</sup>

Anhand der Investitionsoffensive für Drittstaaten wird deutlich, dass Fluchtursachenbekämpfung nicht nur über Entwicklungsprojekte adressiert werden sollten, sondern privatwirtschaftliche Investitionen als zielführendes Mittel propagiert wurden, um »Bleibeperspektiven« zu schaffen. Risiken, die solche Investitionen für Investoren bedeuten können, sollten mittels staatlicher Entwicklungsgelder abgefedert werden – in Form von Mischfinanzierungen oder Garantien. Auch hier zeichnet sich ein internalistisches Verständnis der Ursachen von Fluchtmigration ab: Es sind im Wesentlichen ausländische, europäische Unternehmen, die vor Ort in den

---

28 Im Rahmen der Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen EU-Finanzrahmen (2021–2027) wurde die Förderung von Privatinvestitionen weiter gestärkt. So sieht das neue Außeninstrument (NDICI) aufbauend auf der Investitionsoffensive für Drittländer und dem Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung mithilfe einer *External Action Guarantee* und einem sogenannten EFSD+ eine erhebliche Steigerung von Mischfinanzierungen und Garantien vor, um Mittel des privaten und öffentlichen Sektors zu mobilisieren (Erforth 2020, 10).

Herkunftsregionen tätig werden sollen. Damit wird nicht nur lokalen Akteur:innen jede Lösungskompetenz abgesprochen, sondern globale Zusammenhänge bleiben de-thematisiert. Beide Strategien, die anhand der europäischen Vorstöße zur Fluchtursachenbekämpfung skizziert wurden, lassen sich auch in politischen Initiativen der deutschen Bundesregierung wiederfinden, die im Zuge des Sommers der Migration ergriffen wurden.

## 5.2.2 Initiativen der Bundesregierung

Die Bekämpfung von Fluchtursachen war 2014 und vor allem 2015 nicht nur zu einem zentralen Schlagwort in der deutschen Debatte avanciert, sondern schlug sich auch in mehreren politischen Maßnahmen der Bundesregierung nieder. Die Bedeutung, die »Fluchtursachenbekämpfung« erlangt hatte, zeigt sich auch daran, dass sie im Februar 2018 prominent Eingang in den Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD erhielt. Außerdem setzte sich die Bundesregierung auch auf der europäischen *scale* für eine Stärkung der dort initiierten Maßnahmen ein<sup>29</sup> und auch auf internationaler Ebene engagierte sie sich nachdrücklich, Kooperationen zu Flucht und Migration zu stärken. Eine Studie des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen in Kooperation mit der Bertelsmann-Stiftung stellt fest, »dass sich Deutschland in der internationalen Migrationspolitik seit einigen Jahren – fast unbemerkt von der Öffentlichkeit – von einem zurückhaltenden Beobachter immer mehr zu einem Global Player mit Gestaltungsanspruch entwickelt« habe (Schultz 2016, 4). So zeigte die Bundesregierung beispielsweise besonderes Engagement, als im Rahmen der UN am 24./25. Mai 2016 der Gipfel für Humanitäre Hilfe in Istanbul und am 19. September im selben Jahr der UN-Gipfel zu Flucht und Migration stattfanden (Krempin 2017, 38). Auch in anderen Foren bemühte sich die Bundesregierung um Unterstützung für eine Agenda der Fluchtursachenbekämpfung. So hieß es nach dem G7-Gipfel in Japan, der Kanzlerin sei es in der Flüchtlingsfrage gelungen, »die Unterstützung der großen westlichen Industrienationen zu erhalten« (Deutsche Bundesregierung 2016). In der Abschlusserklärung habe man festgehalten, dass die Migrations- und Fluchtbewegungen als globale Herausforderung anerkannt werden. Es gelte, die Ursachen von Flucht und Migration gemeinsam zu bekämpfen (ebd.).

Die konkreten Strategien der Bundesregierung zeigen: Auch hier standen erstens entwicklungspolitische Maßnahmen im Fokus. Gerd Müller (CSU), der

---

29 So setzte sich die Bundesregierung »für einen umfassenden europäischen Ansatz ein. Dieser umfasst im Zusammenspiel die Minderung der Ursachen von Flucht und irregulärer Migration, die Stabilisierung von Aufnahmeregionen sowie die nachhaltige Rückkehr und Reintegration in Herkunftsländern und legale Migration.« (Deutscher Bundestag 2019, Drucksache 19/6967, 20)

Ende 2013 das Amt des Bundesentwicklungsministers antrat, erklärte Flucht und Entwicklung insbesondere seit der Zunahme an Fluchtbewegungen über das zentrale Mittelmeer im Frühjahr 2014 zu einem Schwerpunkt der deutschen Entwicklungspolitik. Die Sonderinitiative »Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren« wurde zu einem Aushängeschild für den neuen Fokus der EZ. Bundeskanzlerin Angela Merkel nutzte den UN-Nachhaltigkeitsgipfel im September 2015, um zu betonen, dass die in New York verabschiedeten siebzehn Nachhaltigkeitsziele (SDGs) nicht zuletzt der Bekämpfung von Fluchtursachen dienen und kündigte eine substantielle Erhöhung des deutschen Entwicklungshilfeeats an (Die Welt v. 25.9.2015). Zweitens verfolgte auch die Bundesregierung die Strategie, mittels privatwirtschaftlicher Investitionen Fluchtursachen zu bekämpfen. Der »Compact with Africa«, der unter Federführung des Bundesfinanzministeriums ausgearbeitet wurde, und die »Initiative Pro! Afrika« des Bundeswirtschaftsministeriums beziehen sich ausdrücklich auf die Bekämpfung von Fluchtursachen und verfolgen die Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen als zielführende Strategie. Dazu kommt drittens eine engere Verkopplung des Themas »Rückkehr und Reintegration« mit Fluchtursachenbekämpfung. Das Projekt »Perspektive Heimat«, das gemeinsam vom Bundesinnenministerium und Bundesentwicklungsministerium entwickelt wurde, steht beispielhaft dafür. Die konkreten Initiativen werden im Folgenden kurz dargestellt.

### **»Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren« – Mit Entwicklungszusammenarbeit gegen Fluchtursachen**

Es war bereits Anfang 2014, als das Bundesentwicklungsministerium drei Sonderinitiativen einrichtete: »Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren« (SI Flucht), »Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost« (SI MENA) und »EINEWELT ohne Hunger« (SI SEWOH). Vor allem die Sonderinitiative »Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren« bezieht sich sogar in ihrem Titel explizit auf die Bekämpfung von Fluchtursachen, während jedoch auch die anderen beiden Initiativen in diesen Zusammenhang gestellt wurden (BMZ 2017c, 13). Es gehe darum, so die Zielvorgabe der SI Flucht, »die Lebenssituation der Menschen vor Ort zu verbessern und damit Bleibe- und Rückkehrperspektiven zu schaffen« (ebd.). Dies sollte anhand der drei Aktionsfelder Minderung von Fluchtursachen, Stabilisierung der Aufnahmegemeinden und Integration und Reintegration erfolgen (Bociek/Grewe/Zühlke 2019, 15). Ein Schwerpunkt der deutschen Maßnahmen liegt auf der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten vor Ort. Nach ihrer Lancierung im Jahr 2014 wurden die Mittel spürbar erhöht, von anfangs 70 Millionen auf 395 Millionen Euro für das Jahr 2017 und 505 Millionen Euro in 2019 (ebd.). Zwischen 2014 und Ende 2018 bewilligte das BMZ insgesamt 175 Vorhaben mit einem Gesamtvolumen von mehr als 1,9 Milliarden Euro (ebd.). In einer Broschüre des Ministeriums von 2020 heißt es, seit der Gründung der Sonderinitiative kann-

ten in rund 245 Projekten in 65 Ländern über 11,3 Millionen Menschen unterstützt werden – in erster Linie im Nahen Osten und in Ost- und Zentralafrika, aber auch in Regionen Lateinamerikas, Südostasiens und Südosteuropas (BMZ 2020, 10ff.). Die wichtigsten Durchführungsorganisationen der Projekte sind die GIZ und KfW, die rund 43 Prozent der Mittel erhielten, so hieß es 2019 (BMZ/Ref. 221 2019, 1f.).

Ähnlich wie der EU-Treuhandfonds für Afrika sollten auch die Sonderinitiativen ermöglichen, »in Ergänzung zu unserer klassischen, langfristig ausgerichteten Entwicklungszusammenarbeit *flexibel und gezielt* auf die Herausforderungen globaler Fluchtbewegungen zu reagieren« (BMZ 2020, 9, Herv. JK). Denn, so die Bundesregierung: »Vorteile der Sonderinitiativen sind ihre kurzen Planungs- und Umsetzungszyklen, die einen schnellen und effektiven Mitteleinsatz ermöglichen.« (Deutscher Bundestag 2016, Drucksache 18/9246, 8) In einem Sachstand zur Sonderinitiative Flucht wird das Instrument auch hervorgehoben, da durch die Bündelung fluchtspezifischer Vorhaben die Wirkungen, »aber auch das Profil und die Sichtbarkeit des BMZ als wichtiger Akteur in der Fluchtpolitik der Bundesregierung« geschärft werde (BMZ/Ref. 221 2019, 1).

Anfang des Jahres 2017 startete die »Beschäftigungsoffensive Nahost«, die auf der Londoner Syrienkonferenz 2016 beschlossen worden war und im Rahmen der Sonderinitiative »Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren« durchgeführt wird. Sie wird in den Aufnahmeländern insbesondere syrischer Geflüchteter – der Türkei, Jordanien, im Libanon und dem Irak – umgesetzt. Im Rahmen der Initiative seien im ersten Jahr 61.000 Menschen in Arbeit gebracht worden, so verkündete das BMZ (BMZ 2017a). Über sogenannte »Cash for Work-Maßnahmen« wird direkt entlohnte Arbeit vermittelt, wobei der Lohn am lokalen Mindestlohn bemessen wird (BMZ 2017c, 28). Die Jobs werden unter anderem bei kommunalen Dienstleistungen, wie beispielsweise der Abfallbeseitigung oder Instandsetzung von Schulen (BMZ 2017a) geschaffen – sie reichen von recht kurzfristig ausgelegten Jobs bis hin zu Maßnahmen, die in einen festen Job auch innerhalb der Privatwirtschaft münden können. Auch Schul- und berufliche Aus- und Weiterbildung sind Bestandteil des Projektes. Der Schulbesuch solle dafür sorgen, »dass Flüchtlingskinder [...] das Rüstzeug für einen Wiedereinstieg in der Heimat bekommen« (ebd.). Berufliche Bildung wiederum eröffne »den Flüchtlingen mittelfristig berufliche Perspektiven – auch im Hinblick auf den Wiederaufbau ihres Heimatlandes« (ebd.).

Der Titel der Broschüre »Perspektiven für Flüchtlinge schaffen« (BMZ 2020) verweist darauf, dass inzwischen der Fokus auf der »Unterstützung von Flüchtlingen, Binnenvertriebenen und Rückkehrern« liegt sowie auf der »Stabilisierung von Aufnahmeregionen«. Bereits im Sachstand von 2019 hieß es: der Schwerpunkt liege auf der Unterstützung und Schaffung von Perspektiven für Flüchtlinge und Binnenvertriebene und der Stabilisierung von Aufnahmeregionen – 70 Prozent

der Vorhaben bezögen sich auf diesen Schwerpunkt (BMZ Referat 221 2019, 1).<sup>30</sup> Insgesamt 385 Millionen Euro werden außerdem auf dem afrikanischen Kontinent umgesetzt (BMZ 2020, 19). Auch hier werden Flüchtende und Aufnahmegemeinden unterstützt, beispielsweise mittels des Baus und der Instandhaltung von Brunnen und Pipelines in Flüchtlingscamps in Äthiopien, die Zugang zu Wasser und Sanitäreanlagen für Schutzsuchende aus dem Südsudan ermöglichen (ebd., 20). In der Hauptstadt von Süddarfur Nyala unterstützt das BMZ den Ausbau der beruflichen Qualifizierung für Flüchtlinge und bedürftige Menschen aus der Region (ebd., 22). Sowohl Geflüchtete als auch die ansässige Bevölkerung – als potentielle Migrant:innen – sollen Perspektiven vor Ort erhalten.

### **Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen – Marshallplan mit Afrika, Compact with Africa, Initiative Pro! Afrika**

Auch die Bundesregierung setzte ab 2016 verstärkt auf die Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen, um Fluchtursachen in Afrika zu bekämpfen (Banse 2019). Anfang 2017 veröffentlichte das BMZ den »Marshallplan mit Afrika« (BMZ 2017d) als Rahmenpapier, das die künftige Entwicklungskooperation mit Afrika beschreiben soll. Die Präsentation der Initiative erfolgte mitten in der Diskussion um Fluchtursachenbekämpfung (Müller 2017). Im Kern soll die wirtschaftliche Kooperation ausgeweitet werden, um »afrikanische Staaten anders als bisher als gleichrangige Partner [zu] behandeln« (Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag 2018, 1). Zwar enthält der Marshallplan zahlreiche Vorschläge für Reformen, er beinhaltet allerdings keine konkreten Projekte (ebd.). Der von Entwicklungsminister Müller als Paradigmenwechsel in den Beziehungen zu Afrika bezeichnete Plan verdiene diesen Namen trotz einiger positiver Entwicklungen nicht, so kritisierten zivilgesellschaftliche Organisationen (Morazán/Knoke 2017). Es sei zwar positiv, dass beispielsweise eine faire Handelspolitik, der Kampf gegen illegale Finanzströme oder eine Diversifizierung der Wirtschaft in afrikanischen Ländern als Ziele formuliert würden (ebd.). Doch angesichts fehlender Mittel und Umsetzungsvorschläge handle es sich um eine »Mogelpackung« (Jung 2017). Prominent ruft der Marshallplan die Strategie auf, Privatinvestitionen in Afrika zu fördern.

Bernau beschreibt das Dokument als »programmatische Plattform zur Koordination all jener Maßnahmen, die offiziell der Fluchtursachenbekämpfung dienen« (Bernau 2021, 2). Ein wesentliches Ziel der Initiative ist es, Beschäftigung für die

---

30 Ein Jahr später hieß es, es fließe mit 1,8 Milliarden Euro der größte Betrag der Sonderinitiative in die Region Nahost, wo in erster Linie Geflüchtete und aufnehmende Regionen unterstützt werden: Das BMZ finanziert beispielsweise eine Solaranlage für das Flüchtlingscamp Zaatari in Jordanien (BMZ 2020, 14) sowie die Einrichtung von Schutzräumen in Schulen und Erste-Hilfe-Trainings für Lehrkräfte im Libanon (ebd., 15).

junge Bevölkerung in afrikanischen Staaten zu schaffen: »Afrikas Jugend muss eine Zukunft in Afrika haben« (BMZ 2017d, 5, Herv. i. O.). Die Formulierung deutet darauf hin, dass das Ziel das Verbleiben der Jugend in den Herkunftsregionen ist. Wissenschaft und zivilgesellschaftliche Akteure in Afrika kritisierten den Plan, so Melanie Müller von der Stiftung Wissenschaft und Politik (Müller 2017). Dass der Marshallplan im Zusammenhang mit der deutschen Debatte um die Bekämpfung von Fluchtursachen stehe, habe »die Sorge einer einseitigen Fokussierung auf deutsche Interessen verstärkt« (ebd.).

Im Juni 2017 verabschiedeten die G20 in Hamburg schließlich auf Initiative der deutschen Bundesregierung den »Compact with Africa«, der weitgehend auf dem Konzept des Marshallplans basiert. Bei der Erarbeitung war das Bundesfinanzministerium federführend. Auch der *Compact with Africa* zielt auf die Bekämpfung von Fluchtursachen mittels der Förderung von Privatinvestitionen durch öffentliche Gelder. Somit konnte die Bundesregierung die G20-Präsidentschaft, die sie seit dem 1. Dezember 2016 innehatte, in diesem Sinn nutzen. In seiner Rede auf dem G20-Gipfel nannte der damalige Finanzminister Wolfgang Schäuble (CDU) als primäres Ziel des *Compacts*,

»to help make private investment in Africa more attractive by making it more secure, and reducing the barriers to investment [...] with [t]he objective to boost growth and jobs, promote inclusion and give people economic perspectives at home so that they do not have to leave their home country to seek subsistence elsewhere« (Schäuble 2016 in: Bilal/Große-Puppenthal 2016, 2).

Ziel ist es, ein verbessertes Business- und Investitionsklima in Afrika zu schaffen, wie es auch die dritte Säule der Europäischen Investitionsoffensive für Drittstaaten vorsieht (ebd.). Dabei setzten die G20 auf Kooperationen mit sogenannten »Reform-Champions«, die Bereitschaft signalisiert und bewiesen haben, solche verbesserten Investitionsbedingungen zu schaffen.<sup>31</sup>

Schließlich startete das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) die Initiative »Pro! Afrika«. In der Beschreibung der Initiative heißt es: »Es geht darum, Perspektiven und Beschäftigung vor Ort zu schaffen und damit auch den Ursachen von sozialer Spaltung und verstärkter Migration in Richtung Europa entgegenzuwirken« (BMW i 2017, 2). Die Initiative umfasst drei Kernbereiche: Erstens die Schaffung »[n]eue[r] Instrumente für eine Partnerschaft auf Augenhöhe« beispielsweise durch Verwaltungspartnerschaften oder die Gründung hochrangiger Wirtschaftsgremien. Zweitens »[e]ine neue Digitalisierungs- und Innovationspartnerschaft mit Afrika«, was vor allem Start-ups und Kooperationen mit dem Mittelstand in den Fokus rückt und drittens »[s]tarke Außenwirtschaftsförderung

31 Dazu gehören Ägypten, Äthiopien, Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinea, Marokko, Ruanda, Senegal, Togo und Tunesien (BMW i 2021).

für einen starken Kontinent«, beispielsweise durch Markterschließungsprogramme (Bociak/Grewe/Zühlke 2019, 17).

Die Initiativen verfolgen das Ziel, direkte staatliche Zuschüsse durch privatwirtschaftliche Kooperationen zu ergänzen oder zu ersetzen und führen Fluchtursachenbekämpfung prominent als politische Zielsetzung an. Entwicklungsgelder dienen damit als Sicherheiten für private (Finanzmarkt-)Investoren. Banse schlussfolgert, die proklamierte »afrikanische Eigenständigkeit«, die durch eine solche wirtschaftliche Kooperation gefördert werden solle, meine vielmehr »eine noch stärkere Einführung von Marktprinzipien in die Entwicklungspolitik – abgesichert durch Entwicklungshilfe und mit hohem Einfluss internationaler Finanzmärkte« (Banse 2019, 35f.).

### »Perspektive Heimat« – Reintegration und Fluchtursachenbekämpfung

Schließlich wurde auch das Rückkehrprogramm »Perspektive Heimat«, welches das BMZ im Rahmen einer gemeinsamen Rückkehrinitiative mit dem BMI entwickelte, mit dem Ziel der Fluchtursachenbekämpfung verknüpft. Bereits im Oktober 2016 hatte Bundeskanzlerin Merkel eine »nationale Kraftanstrengung zur Rückführung« ausgerufen (Die Welt v. 15.10.2016), im März 2017 startete das Programm »Perspektive Heimat«. Ziel sei es, »durch Berufsbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen Rückkehrern bessere Startchancen in ihrer Heimat zu eröffnen« (BMZ 2017c, 35). Man wolle »möglichst allen Rückkehrern aus Deutschland ein Jobangebot im Herkunftsland machen« (BMZ 2021a). Unter anderem stehen »freiwilligen« Rückkehrer:innen dort Berufsbildungs- und Beschäftigungsprogramme der GIZ zur Verfügung (BMI 2021). Zusätzlich sollten »vor Ort Alternativen zu irregulärer Migration« aufgezeigt werden: durch Aufklären über »die Gefahren irregulärer Migration« und durch »konkrete Jobangebote in unseren Partnerländern«. Sogenannte »Migrationsberatungscentren« setzen diese Ziele vor Ort um. In zehn von 13 Staaten, die im Fokus der Initiative stehen, gibt es bereits Beratungszentren: in Afghanistan, Albanien, Ghana, Irak, Kosovo, Marokko, Nigeria, Senegal, Serbien und Tunesien. Noch keine Zentren bestehen in Ägypten, Gambia und Pakistan (BMZ 2019, 10). In Deutschland sollen ausreisepflichtige Personen von sogenannten Reintegrations-Scouts beraten werden, um Zukunftsperspektiven »in der Heimat« zu entwickeln (ebd., 19). 2018 stellten Abgeordnete der Fraktion der Partei Die LINKE fest, Gerd Müller habe »Perspektive Heimat« zu einem »Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der Migrationspolitik gemacht« (Deutscher Bundestag 2018, Drucksache 19/4298, 2). Für die Jahre 2017 bis 2020 seien 150 Millionen Euro im Budget vorgesehen, auf mindestens 500 Millionen Euro solle das Programm aufgestockt werden (ebd., 2). Mit dem Projekt Perspektive Heimat lässt sich feststellen, wie Maßnahmen zur Rückkehr und Reintegration von Rückkehrer:innen mit dem Themenkomplex Fluchtursachenbekämpfung verknüpft wurden, wie in der Akteursanalyse weiter vertieft wird (siehe 6.2).

Das Programm rief deutliche Kritik hervor, denn es zeuge von einer Einbindung des Entwicklungsministerium in die deutsche Rückkehrpolitik: »Der Verdacht, dass die deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit zur Erfüllungsgehilfin einer restriktiven Rückkehrpolitik avanciert« (Feneberg 2019), sei nach knapp zwei Jahren Laufzeit des Programms »keineswegs aus der Welt« (ebd.), so der Politikwissenschaftler Feneberg. Die sogenannte »freiwillige Rückkehr«, die mit »Perspektive Heimat« gefördert werden soll, wurde gerade von Menschenrechtsorganisationen und Wissenschaftler:innen immer wieder kritisiert, denn von »Freiwilligkeit« könne nicht die Rede sein (Gerloff 2018; Pro Asyl 2019).<sup>32</sup>

Auch die Initiativen der Bundesregierung zeigen, dass Fluchtursachenbekämpfung im Kontext des langen Sommers der Migration ganz oben auf der politischen Agenda angekommen war und von verschiedenen Staatsapparaten verfolgt wurde. Vor allem die Entwicklungspolitik subsumierte einen großen Teil ihrer Aktivitäten unter die politische Zielvorgabe, Bleibeperspektiven vor Ort zu schaffen und damit die Ursachen von Flucht und Vertreibung anzugehen. Doch auch das Auswärtige Amt deklariert einen Teil der humanitären Hilfe als Fluchtursachenbekämpfung und über Kooperationen des BMZ mit dem Bundesinnenministerium – Stichwort »Perspektive Heimat« – ist auch letzteres involviert. Außerdem wurden privatwirtschaftliche Investitionen als zweckdienliches Mittel angeführt, um Fluchtursachen zu bekämpfen. Die Initiativen des Bundeswirtschaftsministeriums »Pro! Afrika« sowie der »Compact with Africa« des Bundesfinanzministeriums folgen dem oben skizzierten Trend, mithilfe von Entwicklungsgeldern privatwirtschaftliche Investitionen abzusichern und dies zunehmend zur Bekämpfung von Fluchtursachen. Mit Blick auf die ergriffenen Maßnahmen wird deutlich, dass der Fokus auf dem Nahen Osten und dem afrikanischen Kontinent liegt, während im Diskurs ein verengter Fokus auf afrikanische Fluchtmigrationsbewegungen dominiert.<sup>33</sup>

Auch in den politischen Maßnahmen der Bundesregierung ist eine internalistische Perspektive auf die Ursachen manifest. Boniface Mabanza Bambu kommentierte entsprechend die Sonderinitiative »Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren«: »Auffällig in der Sonderinitiative ist, dass »Fluchtursachenbekämpfung« irgendwo in den »Krisenregionen« stattfinden muss.« (Mabanza Bambu 2016, 71) Einzig der Marshallplan mit Afrika des BMZ weist auf strukturelle Zusammenhänge und andere Politikbereiche hin, die über eine internalistische Perspektive hinausgehen. Allerdings dürften die dahingehend weiterreichenden

32 Insbesondere die Plakatkampagne des Bundesinnenministeriums mit dem Slogan »Freiwillige Rückkehr. Dein Land. Deine Zukunft. Jetzt!« hatte zu Empörung geführt und war als »blanker Hohn« bezeichnet worden angesichts der unsicheren Lebensverhältnisse, in die eine Rückkehr für die Betroffenen oft führe (taz v. 10.12.2018).

33 Fluchtursachenbekämpfung wurde auch in den afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung von 2014 als zentrales Ziel festgehalten (Deutsche Bundesregierung 2014, 7).

Aspekte, wie der Verweis auf eine faire Handelspolitik, aufgrund der fehlenden Konkretisierung kaum politische Relevanz beanspruchen.

Neben den eigenen Initiativen der Bundesregierung wird deutlich, dass sich diese auch dafür einsetzte, Fluchtursachenbekämpfung auf der europäischen *scale* zu fördern. So lässt sich die Forcierung einer Vergemeinschaftung der Entwicklungspolitik durch die Bundesregierung über das Narrativ der Fluchtursachenbekämpfung feststellen. Insbesondere mit Blick auf den afrikanischen Kontinent setzte sich Entwicklungsminister Gerd Müller für weitere Schritte der Europäisierung ein (Müller in: Handelsblatt v. 8.7.2018).

### 5.2.3 Zwischenfazit: Mit Entwicklungszusammenarbeit und Privatinvestitionen gegen Fluchtursachen

Es lässt sich zusammenfassen: Der Sommer der Migration erschütterte das europäische Grenzregime auf vielfältige Weise – hunderttausende hatten sich das Recht genommen, nach Europa zu gelangen. Die Exekutiven der EU-Mitgliedstaaten sowie auf der europäischen *scale* reagierten mit Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen, um die Kontrolle der Bewegungen der Fluchtmigration sicherzustellen: Neben forcierten Grenzkontrollen und Grenzschließungen sowie Asylrechtsverschärfungen, setzten die politischen Entscheidungsträger:innen auf die Kooperation mit Transit- und Herkunftsländern, um Geflüchtete möglichst vor Erreichen der europäischen Grenze aufzuhalten. Die deutsche Bundesregierung engagierte sich mit besonderem Nachdruck. Prominenz erlangte in diesem Zusammenhang auch die politische Absichtserklärung, Fluchtursachen zu bekämpfen. Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel und ihr österreichischer Amtskollege Bundeskanzler Sebastian Kurz brachten vor dem EU-Sondergipfel im September 2018 die Formel zur Bewältigung der Krise auf den Punkt: Es gehe um eine bessere Sicherung der Außengrenzen sowie um die Bekämpfung von Fluchtursachen (Die Welt v. 17.9.2018). Während die Bundesregierung bereits 2014 mit der Sonderinitiative »Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren« die Forderung auf die entwicklungspolitische Agenda setzte, folgten auf europäischer Ebene insbesondere nach dem Gipfel von Valletta im November 2015 entsprechende Vorstöße, zunächst in Form des EU-Treuhandfonds für Afrika. Verstärkt ab 2016 lässt sich feststellen, dass nicht nur mittels Entwicklungshilfe gegen Fluchtursachen vorgegangen werden sollte, sondern weitere Initiativen folgten, die eine Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen in Herkunftsländern als probates Mittel darstellten. In Brüssel präsentierte die EU-Kommission die EU-Investitionsoffensive für Drittstaaten und auf der nationalen *scale* folgten entsprechende Initiativen unterschiedlicher Staatsapparate, wie die Initiative »Pro! Afrika« des Bundeswirtschaftsministeriums oder der »Compact with Afrika«, den das Bundesfinanzministerium als G20-Initiative federführend entwickelt hatte.

Beide Strategien, die sich in den diskutierten politischen Initiativen als dominant erwiesen – Fluchtursachenbekämpfung durch Entwicklungshilfe und mittels privatwirtschaftlicher Investitionen – gehen von einem bestimmten Verständnis des Zusammenhangs zwischen Migration und Entwicklung aus. Während Mitte der 2000er Jahre eine zuversichtliche Einschätzung vorherrschte, was die entwicklungsfördernden Potenziale von Migration betraf (siehe 4.2.2), verschob sich die Debatte unter dem Schlagwort »Fluchtursachenbekämpfung« schließlich erneut in Richtung eines restriktiven und präventiven Ansatzes.<sup>34</sup> Entwicklung soll nunmehr dafür sorgen, dass Menschen in ihren Herkunftsländern verbleiben. Denn die im Kontext der Krise des Grenzregimes 2015 initiierten Vorstöße machen deutlich, dass entwicklungspolitische Maßnahmen unter dem Label der »Fluchtursachenbekämpfung« maßgeblich der Verhinderung von Migration dienen sollten (Bartels 2018, 8; Den Hertog 2016b, 34; Kopp 2017, 134). Über diese Verknüpfung von Migration und Entwicklung hinaus haben die Ausführungen in diesem Kapitel deutlich gemacht, dass beiden Strategien – Fluchtursachenbekämpfung mittels Entwicklungshilfe und durch die Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen – eine internalistische Perspektive auf die Ursachen von Fluchtmigration zugrunde liegt (siehe 4.3.1). Vorgesehen sind ausschließlich Maßnahmen »vor Ort«, um »Bleibeperspektiven« in Herkunfts- und Transitstaaten zu schaffen.

Die Krise des Grenzregimes verstehe ich vor dem Hintergrund der bisherigen Analyseschritte als Ereignis, das zu einem neuen Zyklus an hegemonieorientierten Kämpfen geführt hat. Ein Terrain, auf dem gesellschaftliche Kräfte um Hegemonierungen haben, ist der Fluchtursachen-Diskurs. In Kapitel 5 wurde gezeigt, wie die Exekutiven im Sommer der Migration »Fluchtursachenbekämpfung« als eine zentrale Strategie verfolgten, um auf die Krise des Grenzregimes zu reagieren. Während also mit der Krise das Schlagwort Fluchtursachenbekämpfung sogleich Eingang in politische Instrumente erhielt, die der Reorganisation der europäischen Migrationskontrolle dienen sollten, entwickelte sich darüber hinaus ein umkämpfter Diskurs. Die Akteursanalyse und die Analyse der rhetorisch-diskursiven Strategien (Kapitel 6) nehmen nun diese Kämpfe, ihre Protagonist:innen sowie das sich herausbildende hegemoniale Verständnis von Fluchtursachen(-bekämpfung) in den Blick.

---

34 Damit wird deutlich, dass die Einschätzung, wie der Zusammenhang von Migration und Entwicklung zu bewerten sei, je nach politischen und historischen Entwicklungen sehr unterschiedlich ausfiel (Nyberg Sørensen/Van Hear/Engberg-Pedersen 2003, 6f.; Stielike 2021, 17ff.). Der Migrationsforscher Hein de Haas sprach von einem Migrations-Entwicklungs-»Pendulum« (de Haas 2012).

## 6. Akteursanalyse und Analyse der rhetorisch-diskursiven Strategien: »The sexy word«

---

Im Laufe der Krisenbearbeitung erfuhr der Diskurs um Fluchtursachen(-bekämpfung) eine vielstimmige Wiederbelebung und die Forderung erwies sich für Akteur:innen diverser politischer Lager als attraktiv, um eigene Zielsetzungen zu transportieren. Diese Dynamik ist Gegenstand des sechsten Kapitels: In der Akteursanalyse werden die gesellschaftlichen Kräfte genauer betrachtet, die versucht haben, den Diskurs mitzuprägen und ihre (migrations-)politischen Visionen in ihn einzuschreiben. Dass Akteure der unterschiedlichen Hegemonieprojekte auf dem Terrain des Fluchtursachen-Diskurses ihre Deutung von Fluchtursachenbekämpfung durchzusetzen versuchten, wird hier sichtbar. Dieses Ringen und die kompromisshaften Eingeständnisse werden anhand der Analyse der rhetorisch-diskursiven Strategien weiter vertieft und analysiert. Abschließend werden die Hegemonieprojekte jeweils im gesellschaftlichen Kräfteverhältnis im und nach dem Sommer der Migration 2015 eingeordnet und eine Annäherung an ihre spezifische Position im Konflikt um Fluchtursachen vorgenommen. Das Kapitel verschränkt somit zwei Analyseschritte und gliedert sich im Wesentlichen entlang der Hegemonieprojekte. Beide Schritte werden im Folgenden näher erläutert.

Die *Akteursanalyse* identifiziert die relevanten Protagonist:innen des Diskurses, die verschiedenen Hegemonieprojekten<sup>1</sup> zugeordnet werden. Aufbauend auf der Darstellung der relevanten Hegemonieprojekte, ihrer sozialen Basis und grundlegenden Strategie in Kapitel 3.1.1, analysiere ich im Folgenden, welche *spezifische* Strategie sie im untersuchten Konflikt verfolgen und was sich mit dem Sommer 2015 für die Hegemonieprojekte und damit für die Akteur:innen der Projekte durch den Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung verändert hat. Der Analyseschritt nimmt sowohl die Akteur:innen der jeweiligen Hegemonieprojekte in den Blick als auch Staatsapparate, die von bestimmten Hegemonieprojekten dominiert werden

---

1 Hier stütze ich mich weitgehend auf die Vorarbeiten der Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« (2014).

oder ihnen als »Stützpunkte« dienen (Wissel 2015, 64).<sup>2</sup> Die »Staatsmanager« und wichtige Exponent:innen innerhalb der Staatsapparate lassen sich gleichzeitig als Akteur:innen von Hegemonieprojekten verstehen, insofern sie auch hegemoniepolitische Strategien verfolgen. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass Staatsapparate immer auch von internen Konflikten durchzogen sind (Poulantzas 2002, 164) und Strategien unterschiedlicher Hegemonieprojekte hier aufeinandertreffen können.

In der Akteursanalyse werden in einem ersten Schritt die allgemeine migrationspolitische sowie die spezifische Strategie in Bezug auf Fluchtursachenbekämpfung des jeweiligen Hegemonieprojektes skizziert. Außerdem benenne ich zentrale Akteur:innen des Projektes im untersuchten Konflikt um Fluchtursachen(-bekämpfung) und nehme eine Einschätzung der Machtressourcen vor, die dem Hegemonieprojekt zur Verfügung stehen. Zweitens widme ich mich eingehender der Strategie des Projektes in Bezug auf Fluchtursachenbekämpfung. Diese ist das entscheidende Zuordnungskriterium der Akteur:innen zu den jeweiligen Hegemonieprojekten. Es folgt im dritten Schritt eine Darstellung wesentlicher institutioneller Veränderungen, die sich für wichtige Akteur:innen oder in den entscheidenden Staatsapparaten durch den Fluchtursachen-Diskurs ergaben, sofern diese von Relevanz waren. Nicht für alle Hegemonieprojekte bot sich der Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung gleichermaßen an, um eigene (migrations-)politische Forderungen zu stärken. Vor allem traten das linksliberal-alternative Hegemonieprojekt, das neoliberale und das konservative Hegemonieprojekt in Erscheinung. Sie werden aus diesem Grund ausführlicher behandelt. Die Akteursanalyse stützt sich auf die Auswertung von öffentlich zugänglichen Dokumenten und Stellungnahmen der untersuchten staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen sowie wissenschaftliche Forschung vorwiegend aus den Jahren 2014 bis 2019, auf Presseberichte sowie auf Expert:innen-Interviews, die ich im Rahmen meiner Forschung durchgeführt habe.

Die Analyse der *rhetorisch-diskursiven Strategien* stellt den untersuchten Konflikt verdichtet dar. Die virulenten Auseinandersetzungen um die Forderung nach der Bekämpfung von Fluchtursachen werden anschließend an die Ergebnisse aus der Akteursanalyse vertieft, um die wesentlichen Konflikte präziser herauszuarbeiten. Dabei ist zentral, dass die Zuordnung zu den Hegemonieprojekten anhand der getätigten Aussagen vorgenommen wird, die sich in den rhetorisch-diskursiven Strategien abbilden. Politische Akteur:innen wie Parteien, Fraktionen<sup>3</sup> oder auch Einzelpersonen lassen sich dabei nicht immer eindeutig einem Hegemonieprojekt zu-

2 Die Zuordnung der Staatsapparate hängt damit zusammen, dass sie aufgrund ihrer (migrationspolitischen) Funktion sowie ihrer institutionellen Selektivitäten für bestimmte Hegemonieprojekte von besonderer Bedeutung sind.

3 Bei der Zuordnung von Akteur:innen des EU-Parlaments zu einzelnen Fraktionen und im zweiten Schritt zu Hegemonieprojekten besteht die Problematik, dass die EP-Fraktionen zum Teil recht heterogene Zusammenschlüsse darstellen. Wechsel einzelner Abgeordneter oder ganzer Parteien von einer Fraktion in eine andere stellen außerdem keine Seltenheit

ordnen, sondern können sich rhetorisch-diskursiver Strategien unterschiedlicher Hegemonieprojekte bedienen. Die Strategien nehme ich sowohl auf der nationalen als auch auf der europäischen Ebene in den Blick und weise auf relevante unterschiedliche Akzente zwischen den beiden *scales* hin.

Das Prozesshafte dieses Analyseschritts zeigt sich darin, dass dieser Blick auf die rhetorisch-diskursiven Strategien und die darin zum Ausdruck kommenden Kämpfe deutlich macht, wie sich ein hegemoniales Verständnis von Fluchtursachen nach der Krise des Grenzregimes herausbilden konnte. Anhand der unterschiedlichen rhetorisch-diskursiven Strategien,<sup>4</sup> mit denen die Hegemonieprojekte auf diesem Terrain versuchen ihre Positionen zu verallgemeinern, wird die Umkämpftheit des Fluchtursachen-Diskurses herausgearbeitet. Es steht die Frage im Fokus, wie sich das Ringen um die Deutung von Fluchtursachen(-bekämpfung) im Kontext der Krise des Grenzregimes 2015 darstellt.

Um die Konfliktdimension des Fluchtursachen-Diskurses möglichst gut zu erfassen, habe ich mich in erster Linie auf Äußerungen in parlamentarischen Debatten (im Bundestag sowie im EU-Parlament) bezogen, da hier eine direkte Konfrontation der Positionen stattfindet. Mit der Analyse der rhetorisch-diskursiven Strategien lassen sich darüber hinaus die Kompromisskonstellationen nachvollziehen, die schließlich zu einem hegemonialen Verständnis von Fluchtursachen(-bekämpfung) führten. Dabei stütze ich mich auf unterschiedliche Quellen, die das Ringen der Hegemonieprojekte um den Begriff veranschaulichen. Besondere Bedeutung messe ich den Debatten im deutschen Bundestag sowie im Europäischen Parlament in den Jahren 2014 bis 2018 bei, da hier die widerstreitenden Positionen in direkte Konfrontation miteinander geraten.<sup>5</sup> So wurde im Bundestag in mehreren Sitzungen äußerst kontrovers über Fluchtursachen und deren Bekämpfung debattiert (u. a. Deutscher Bundestag 9.9.2015; 24.9.2015; 1.10.2015; 15.10.2015; 25.11.2015; 17.12.2015; 12.5.2016; 7.9.2016; 10.11.2016; 23.11.2016; 16.2.2017; 29.6.2017; 8.11.2018). Auch im Europäischen Parlament war das Thema in mehreren Plenardebatten präsent (u. a. Europäisches Parlament 9.9.2015; 20.5.2015; 11.11.2015; 25.11.2015; 12.4.2016; 7.6.2014; 12.9.2016; 25.10.2016; 13.2.2017; 4.4.2017;

---

dar und die Gründung neuer Fraktionen bzw. die Auflösung bislang bestehender Zusammenschlüsse kann während der Legislaturperioden erfolgen.

- 4 Aufgrund meines Diskurs-Verständnisses, das ich in Kapitel 3.3.1 ausgeführt habe, wähle ich hier den Begriff der *rhetorisch-diskursiven* Strategien. Damit soll deutlich gemacht werden, dass ich mich im Folgenden auf der Ebene von Äußerungen bewege. »Diskursive Strategien« umfassen auch die materiellen Effekte des Diskurses, die in der Akteursanalyse vertieft werden.
- 5 Die Auswertung umfasste diejenigen Parlamentsdebatten, in denen die Forderung nach Fluchtursachenbekämpfung eine zentrale Rolle spielte, d.h. in mehreren Aussagen von Parlamentarier:innen aufgerufen wurde. Eine Liste der zitierten Debatten findet sich im Literaturverzeichnis unter »Primärquellen«.

5.7.2017; 12.9.2017; 7.2.2018). Darüber hinaus beziehe ich mich auf Stellungnahmen und Positionspapiere von zivilgesellschaftlichen Akteur:innen und Äußerungen weiterer wichtiger Exponent:innen einzelner Hegemonieprojekte in Veröffentlichungen und Medien (siehe zur Datengrundlage 3.3.2). Außerdem wurden einzelne Expert:innen-Interviews mit relevanten Akteur:innen geführt, auf die ich in Teilen zurückgreife. Diese unterschiedlichen Quellen, die Momente der öffentlichen Debatte darstellen, sollen ein möglichst dichtes Bild der rhetorisch-diskursiven Strategien zeichnen, die sich in verschiedenen Hegemonieprojekten bündeln.

Einleitend in das Kapitel 6 wird die Krise 2015 als Momentum des Fluchtursachen-Diskurses beleuchtet (6.1), das zu einer vielfältigen Bezugnahme auf den Begriff der Fluchtursachenbekämpfung führte. Im Anschluss folgen die Akteursanalyse sowie die Analyse der rhetorisch-diskursiven Auseinandersetzungen entlang der Hegemonieprojekte (6.2 bis 6.8). Abschließend (6.9) skizziere ich das hegemoniale Verständnis von Fluchtursachen im Kontext des Sommers 2015 in seinen Konturen, das in Kapitel 7 eingehender betrachtet wird. Dann steht die Frage im Vordergrund: Wie gelang es bestimmten gesellschaftlichen Kräften, ein hegemoniales Verständnis von Fluchtursachen und deren Bewältigung zu prägen und damit ein neues politisches Projekt in Stellung zu bringen?

## 6.2 Krise als Momentum des Fluchtursachen-Diskurses

Die Bezeichnungen als »Mantra« (Angenendt/Koch 2016; Braunsdorf 2016, 2), »Zauberwort« (Mitarbeiter MdB 2018), »Hype« (Stielike 2021, 26), »Schlagwort« (Koch/Weber/Werenfels 2018, 5) oder »sexy word« (Mitarbeiterin INGO Brüssel 2018/2) machen deutlich: »Fluchtursachenbekämpfung« wurde im Zuge der Krise des Grenzregimes 2015 zu einem virulenten Begriff in der öffentlichen Debatte. Bereits Ende November 2015 sei es das »meistgebrauchte Wort in den politischen Debatten der letzten Wochen« gewesen, hieß es im Deutschen Bundestag (Weiss in: Deutscher Bundestag 25.11.2015, 13702). Eine Interviewpartnerin in Brüssel konstatierte: »The root causes of migration were suddenly everywhere« (Mitarbeiterin INGO Brüssel 2018/3). In Europa mahnten unterschiedlichste Akteur:innen, die »Krise« lasse sich nur lösen, wenn Fluchtursachen bekämpft würden: in Parlamentsdebatten, Stellungnahmen von NGOs, Studien von Think Tanks, auf Demonstrationen, in Projektbeschreibungen von Finanzinstitutionen, in Wahlprogrammen und Koalitionsvereinbarungen. Die Akteursanalyse wird zeigen, dass sich der Erfolg des Konzeptes auch auf seine Anschlussfähigkeit an unterschiedliche Hegemonieprojekte zurückführen lässt. In Deutschland, wo im Sommer der Migration mit Abstand die meisten Geflüchteten ankamen, erwies sich der Diskurs als besonders virulent. Gegenstand des zweiten Analyseschritts sind daher die rhetorisch-diskursiven Strategien um Fluchtursachenbekämpfung in Deutschland

sowie auf der europäischen *scale*, auch wenn in anderen Mitgliedsstaaten die Forderung im politischen Diskurs ebenso aufgerufen wurde (Clemens/Postel 2018, 1; euobserver v. 4.9.2015).

In der Einleitung wurden bereits einige Überlegungen zum Begriff und Phänomen der »Krise« skizziert. Dabei stand die Spannung zwischen der Artikulation von Widersprüchen – also auch der Sichtbarkeit dieser Widersprüche – und der Verschleierung krisenhafter Kontinuität im Fokus, die wesentlich für das Moment der Krise ist. Diese Spannung, so die These, lässt sich im Diskurs um die Bekämpfung von Fluchtursachen nachzeichnen und verweist auf seine Konfliktdimension. Denn einerseits ist der Fluchtursachen-Diskurs Ausdruck der außergewöhnlichen Sichtbarkeit und Erfahrbarkeit von Fluchtbewegungen, die den Sommer der Migration auszeichneten: die Ursachen von Fluchtmigration waren unwillkürlich in der europäischen Öffentlichkeit präsent und zahlreiche Akteur:innen wie entwicklungs- und flüchtlingspolitische NGOs, migrantische Organisationen, Vertreter:innen progressiver Parteien und kritische Wissenschaftler:innen nutzten die Gelegenheit, das Thema kritisch zu beleuchten (Afrique-Europe-Interact 2016; Altvater 2016; Bendix 2018a; Bernau 2017; 2019; Braunsdorf 2016; Brot für die Welt/medico international/Pro Asyl 2017; Gebauer/Lenz 2016; Heinrich-Böll-Stiftung 2018; iz3w 2016; Lang 2017; Mabanza Bambu 2016; McKeon 2018; medico international/GEW 2016; Morazán/Mauz 2016; Solty 2016). Andererseits zeigt sich, dass der Diskurs eine stabilisierende Rolle im »herrschaftsförmigen Krisenmanagement« (Demirović et al. 2011, 8) spielte, da »Fluchtursachenbekämpfung« ein zentrales Element der Reorganisation des europäischen Grenzregimes nach 2015 darstellte (siehe Kapitel 5). Der Diskurs bot in einer Situation des Kontrollverlusts die Möglichkeit, Handlungsfähigkeit zu suggerieren: wenn Grenzkontrollen versagten, müsse das Problem nun »an der Wurzel« angegangen werden. Denn die Ankünfte der Geflüchteten aus Syrien, Irak und Afghanistan, aber auch Eritrea, Somalia und Nigeria hatten die europäischen Verantwortungsträger:innen in einen Krisenmodus versetzt. Es galt, Kontrolle über die Fluchtmigrationsbewegungen nach Europa zu erlangen. »Fluchtursachenbekämpfung« sei gerade deshalb diskursiv ein wichtiges Schlagwort geworden, so die Politikwissenschaftler:innen Kipp und Koch, »weil es suggeriert, das ›Übel‹ unregulierter grenzüberschreitender Wanderungsbewegungen werde an der Wurzel gepackt« (Kipp/Koch 2018, 18).

Die Rede von der Fluchtursachenbekämpfung hatte daher von Beginn an auch eine *rhetorisch-strategische Funktion*. Handlungs- und Kontrollfähigkeit sollten suggeriert werden, indem man »das Problem« der Migrationsbewegungen nach Europa nun an der Quelle, also in den Herkunftsregionen angehe. Verschiedene Punkte geben Anlass, Fluchtursachenbekämpfung in erster Linie als eine solche im Wesentlichen rein rhetorische Strategie zu verstehen. Der damit angenommene »policy gap« zwischen Rhetorik und Praxis wurde der Migrationspolitik mehrfach attestiert und als besonders ausgeprägt beschrieben (Czaika/De Haas 2013). In der Kon-

textanalyse habe ich dieses Auseinanderfallen bereits thematisiert. Dafür spricht außerdem, dass viele Akteur:innen kritisierten, die zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel reichten nicht annähernd für die sehr umfassende Zielsetzung aus, »die Ursachen von Destabilisierung, Zwangsvertreibung und irregulärer Migration zu bekämpfen« (Europäische Kommission 2015a). Dies war offensichtlich auch den Entscheidungsträger:innen in den EU-Institutionen bewusst (Castillejo 2016b, 4). Auch EU-Parlamentarier:innen kritisierten die unzureichenden Finanzmittel (e-ractiv v. 14.9.2016), mit denen der EUTF die Umsetzung des Aktionsplans von Valletta (siehe 5.2.1) bestreiten sollte. Es habe sich gezeigt, dass den Akteur:innen, die vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) befragt wurden, bewusst sei, dass eine Ursachenbekämpfung nicht das eigentliche Ziel des Treuhandfonds sein könne: »Anstatt dessen wird diese Unterstützung als eine politische Geste verstanden, der Migrationszusammenarbeit mit Afrika einen Durchbruch zu verschaffen« (Castillejo 2016a).<sup>6</sup> Auch die in der nachfolgenden Akteursanalyse dargestellte Tatsache, dass in vielen Fällen keine neuen Projekte konzipiert und lanciert, sondern bestehende Projekte vielmehr umbenannt und mit dem Label »Fluchtursachenbekämpfung« versehen wurden (Interview Mitarbeiterin INGO Brüssel 2018/1), ist hier zu erwähnen. Das Label diene in diesem Sinne auch der Geldbeschaffung für entwicklungspolitische Akteur:innen (Interview Mitarbeiter MdB 2018; Interview Mitarbeiterin EZ-Organisation Berlin 2018). Nicht zuletzt die im entwicklungspolitischen Feld weit verbreitete Einsicht, dass ein Großteil der Maßnahmen – bei erfolgreicher Durchführung – eher zu einer Zunahme von Migration führen würde (*migration hump*), lässt eine primär strategische Funktion des Diskurses vermuten:

»Das Absurde ist ja auch, dass es ja eigentlich common sense ist, dass wenn man wirklich die Lebensbedingungen verändern würde, die Migrationsbereitschaft eigentlich steigen würde. [...] Es ist von vornherein völlig absurd, wie da argumentiert wird. Aber das ist schon ein Hinweis, dass der Begriff wahrscheinlich sehr stark strategisch verwendet wird, um einfach mehr Mittel abzugreifen« (Interview Mitarbeiter MdB, 2018).

Die Debatte um Fluchtursachen diene vielmehr dazu, von der Notwendigkeit anderer Reformen abzulenken. Augenscheinlich werde dies an der Unfähigkeit der Verantwortlichen, eine geteilte Verantwortung für die Aufnahme von Geflüchteten in der EU zu organisieren, argumentierten Forscher:innen der Stiftung Wissenschaft und Politik (Angenendt/Koch 2016, 41). Es dränge sich der Eindruck auf, so Bernau in

---

6 Auch Bernau schlussfolgert, es sei durchaus bemerkenswert, dass milliarden schwere Programme zur Fluchtursachenbekämpfung »derart schlecht durchdacht« seien. Dies lege den Verdacht nahe, »dass ein wirklicher Politikwechsel überhaupt nicht gewollt ist« (Bernau 2021, 23).

Bezug auf den EU-Treuhandfonds für Afrika, »dass die von der EU bis 2020 zur Verfügung gestellten 5 Mrd. Euro allenfalls ein Trostpflaster für jene Teile der europäischen Öffentlichkeit sind, die sich nicht mit der restriktiven EU-Abschottungspolitik abfinden möchten.« (Bernau 2021, 24) In der Presse sprach der Grünen-Abgeordnete Kekeritz von einer »Scheindebatte« und »Nebelkerze« (Frankfurter Rundschau v. 6.3.2016).

Wie in Kapitel 5 gezeigt wurde, kann der Diskurs um Fluchtursachen(-bekämpfung) jedoch nicht auf dieses strategische Motiv reduziert werden. Neben der Tatsache, dass er Handlungsfähigkeit im Angesicht der vermeintlichen »Migrationskrise« suggerierte, institutionalisierte er sich in konkreten politischen Instrumenten, die sehr spürbare Auswirkungen hatten. Jenseits der Frage danach, inwiefern Fluchtursachenbekämpfung tatsächlich zur Umsetzung gelangt und zu den erwarteten Effekten führt, zeigt die nachfolgende Analyse, wie stark umkämpft ist, was unter den Ursachen von Flucht und Vertreibung zu verstehen ist und *wie* diese zu adressieren sind. Verhandelt werden auf dem diskursiven Terrain von Fluchtursachen(-bekämpfung) grundlegende gesellschaftliche Widersprüche, welche die europäische Migrationspolitik wesentlich prägen (siehe 4.1). Diese konflikthaften Aushandlungsprozesse sind Gegenstand der folgenden Unterkapitel, welche die einzelnen Hegemonieprojekte, ihre Akteur:innen und Strategien in den Fokus rücken.

## 6.2 Konservatives Hegemonieprojekt: Fluchtursachenbekämpfung als Sicherheitsfrage

Akteur:innen, die sich in Bezug auf Fluchtursachenbekämpfung Strategien bedienen, die dem konservativen Hegemonieprojekt zuzuordnen sind, brachten sich rege in den Diskurs ein. Die Ausführungen zum konservativen Projekt sind daher umfangreicher und stellen eine hilfreiche Kontrastfolie dar, um die Strategien anderer Akteure herauszuarbeiten.

### 6.2.1 Akteursanalyse: Fluchtursachen und innenpolitische Staatsapparate

Die zentrale migrationspolitische Vision des konservativen Hegemonieprojektes besteht in einem »Europa effektiver und strikter Grenz- und Migrationskontrollen, wo Einwanderung von außerhalb wie innerhalb Europas, wenn nicht komplett verhindert, so doch massiv reduziert werden soll« (Buckel et al. 2014, 70). Dabei schwanken innerhalb des Hegemonieprojektes die Positionen von einer möglichst vollständigen Verhinderung von Migration nach Europa und einer rigorosen Abschiebepolitik bis hin zu einer moderateren, aber deutlichen Reduktion von Einwanderung (ebd.). Die Realisierung einer möglichst repressiven Migrationspolitik wird sowohl auf der nationalstaatlichen als auch auf der europäischen *scale*

verfolgt. Die Kontrolle über die Ausgestaltung dieser Politiken soll dennoch so weit wie möglich in der Hand der mitgliedstaatlichen Regierungen bleiben und keine Souveränität an die EU-Kommission abgegeben werden (ebd.).

Fluchtursachenbekämpfung erwies sich für konservative Akteur:innen als attraktives Konzept, um eigene migrationspolitische Anliegen zu transportieren und in die Debatte einzubringen. Zwar richtete sich der Fokus der Akteur:innen dieses Hegemonieprojektes im Sommer der Migration auf unmittelbare Verhinderungsstrategien durch Grenzkontrollen, Externalisierung und Gesetzesverschärfungen. Es lässt sich jedoch feststellen, dass konservative Kräfte auf die diskursiven Strategien zurückgreifen konnten, die bereits in den Debatten der 1990er und 2000er Jahre Fluchtursachenbekämpfung als notwendige Ergänzung zu Grenzkontrollen propagierten: Nur so könne eine tatsächliche Reduktion von Fluchtmigration in Richtung Europa erreicht werden. Da das konservative Hegemonieprojekt sehr stark in den repressiven Staatsapparaten wie den Innenministerien, den Polizeibehörden, im Grenzschutz sowie den Ausländerbehörden verankert ist, stehen auch einige dieser Apparate im Zentrum der Auseinandersetzung um Fluchtursachenbekämpfung. Über die außenpolitische Dimension des Themas sowie einer für das konservative Projekt typischen Verknüpfung mit Sicherheitsfragen, war die Forderung bis in das Bundesministerium für Verteidigung anschlussfähig.

Die zentralen Akteur:innen im Diskurs waren somit Staatsmanager:innen eben jener Staatsapparate, insbesondere des Innenministeriums und konservative Politiker:innen – auf der nationalen *scale* insbesondere von CDU und CSU, im EU-Parlament vor allem der Fraktion der Europäischen Volksparteien (EVP). Ich gehe in diesem Kapitel einerseits auf die Exponent:innen dieses Projektes ein. Andererseits mache ich anhand der Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (GIZ) den Einfluss konservativer migrationspolitischer Anliegen auf die staatliche Entwicklungszusammenarbeit deutlich.

Die Ressourcen des konservativen Projektes gründen nicht zuletzt auf der beschriebenen Verankerung in den repressiven Staatsapparaten, aber auch in einem konservativ-traditionalistischen Milieu (Buckel et al. 2014, 71). Auch zahlreiche Medien lassen sich als Machtressource des Hegemonieprojektes benennen, wie die Welt, die FAZ oder die Bild in Deutschland (ebd.). Im Hinblick auf Fluchtursachenbekämpfung konnte das Projekt auf keine spezifischen Ressourcen zurückgreifen. Es gelang ihm allerdings, auch auf dem Terrain des Fluchtursachen-Diskurses die allgemeine migrationspolitische Stärkung konservativer Kräfte im Zuge des repressiven Roll-Backs nach dem Sommer der Migration zu nutzen.

## Fluchtursachen und innenpolitische Motive

Fluchtursachenbekämpfung erwies sich insofern als Forderung, die für das konservative Hegemonieprojekt Anknüpfungspunkte bot, als dass konservative Akteur:innen damit das allgemeine innenpolitische Ziel einer Verhinderung von Migrations-

bewegungen in Richtung Europa verbanden. Dies erfolgte durch unterschiedliche Verknüpfungen von Fluchtursachenbekämpfung mit Fragen der Grenz- und Migrationskontrolle, mit Sicherheitspolitik sowie mit dem Themenkomplex Abschiebungen, Rückkehr und Reintegration.

Ausdruck fanden diese Strategien zum einen darin, dass entwicklungspolitische Gelder unter dem Label Fluchtursachenbekämpfung für Maßnahmen zur Migrationskontrolle genutzt wurden. Auf der europäischen *scale* ließ sich dies anhand des EU-Treuhandfonds für Afrika bereits aufzeigen (5.2.1): Entwicklungsgelder wurden unter anderem als »Fluchtursachenbekämpfung« zunehmend für innenpolitische migrationsbezogene Belange verausgabt. Wie ich ausführen konnte, flossen für die Bekämpfung von Fluchtursachen beträchtliche Mittel aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EDF) in den EU-Treuhandfonds für Afrika, aus dem wiederum sicherheitspolitische Projekte gefördert wurden. Die Atmosphäre einer »Notsituation« habe eine entsprechende partielle »Umetikettierung, Reorganisation und Neu-Priorisierung« des EU-Budgets und der Finanzierungsinstrumente ermöglicht, so der Politikwissenschaftler Den Hertog (Den Hertog 2016a, 1).<sup>7</sup> Zum anderen lässt sich ein verstärkter Einfluss innenpolitischer Akteur:innen wie des Bundesinnenministeriums auf das Feld der Entwicklungspolitik feststellen, das ansonsten stärker von den Positionen des linksliberal-alternativen (6.3) oder teilweise auch proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojekts (6.6) geprägt ist.

Die zentrale konservative Strategie einer Verknüpfung von Migration mit Sicherheitsfragen und innenpolitischen Motiven zeigt sich damit auch in Bezug auf die Bekämpfung von Fluchtursachen. Dies illustriert ein Beispiel: Ende September 2016 fand eine Konferenz des Deutschen Forums Sicherheitspolitik mit dem Titel »Exodus weltweit – was kann Deutschland zur Bekämpfung von Fluchtursachen beitragen?« (BAKS/BMZ 2016) statt. Ausgerichtet wurde die Veranstaltung von der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS)<sup>8</sup> in Kooperation mit dem BMZ. Im Programmheft liest sich der Link zwischen Fluchtursachenbekämpfung und Sicherheitspolitik folgendermaßen: Im Anschluss an die Münchner Sicherheitskonferenz von 2014, als die Bundesregierung »eine aktive Rolle Deutschlands auf

7 Insgesamt wurden auf der europäischen *scale* die Finanzmittel, die für die Kooperation mit Transit- und Herkunftsländern zur Verfügung gestellt wurden, um weiteren Fluchtmigrationsbewegungen vorzubeugen, erheblich erhöht (Den Hertog 2016b; 2016a). Neue Finanzierungsinstrumente seien – in Ermangelung politischer und rechtlicher Optionen – das wichtigste politische Instrument gewesen, mit dem die EU-Kommission auf die Krise des Grenzregimes reagiert habe, so Den Hertog (2016a).

8 Die Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) ist die Weiterbildungsstätte der Bundesregierung für Sicherheitspolitik. Ein Kuratorium führt die BAKS politisch, dessen Vorsitz die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler innehat und in dem alle Bundesministerien des Bundessicherheitsrats vertreten sind. Die Bundesakademie für Sicherheitspolitik gehört als selbstständige Dienststelle zum Bundesministerium der Verteidigung (BAKS 2021).

der weltpolitischen Bühne« angekündigt hatte, gelte es auch »den gewachsenen Anspruch an Deutschlands Selbstverständnis auf einen weiteren Fall an[zuzuwenden]: Was bedeutet vernetzte Sicherheit für die Lösung der gegenwärtigen globalen Flüchtlingskrise« (ebd.). Ein Dialog zum Auftakt des Sicherheitsforums zwischen Entwicklungsminister Müller und Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen sollte dieser Diskussion Raum bieten. Die damalige CDU-Verteidigungsministerin von der Leyen erklärte mit Nachdruck, die Dimension der Fluchtbewegungen mache deutlich, dass vernetztes Handeln dringender denn je sei: es gehe darum, »Sicherheit und Entwicklung tatsächlich vernetzt auf den Weg zu bringen« (von der Leyen in: BAKS 2016). Und: »Fluchtursachenbekämpfung wird deshalb eine der strategischen Fragen unserer Zukunft sein« (ebd.). Auch im Weißbuch Sicherheitspolitik der Bundesregierung von 2016 wird Fluchtursachenbekämpfung unter der Überschrift »Unkontrollierte und irreguläre Migration« abgehandelt und zur sicherheitspolitischen Aufgabe erklärt (BMVg 2016, 42). Die Verknüpfung von Fluchtursachenbekämpfung mit innen- und sicherheitspolitischen Motiven kann als grundlegende Strategie des konservativen Hegemonieprojektes angesehen werden.

### Innenpolitische Staatsapparate und Entwicklungspolitik

Am 7. September 2016 fand eine Feierstunde des Bundesministerium des Innern statt, in der der damalige Bundesinnenminister Thomas de Maizière den anwesenden Polizeibeamt:innen seinen Dank aussprach und Polizeieinsätze im Ausland als »aktive Fluchtursachenbekämpfung« lobte (BMI 2016). Zu den gefeierten Einsätzen gehörten diejenigen von deutschen Polizeibeamt:innen bei der Grenzagentur Frontex in Griechenland und Italien, aber auch verschiedene Friedensmissionen im Ausland (ebd.). In seiner Festrede, so heißt es in der Presseerklärung des BMI, habe der Leiter des deutschen Polizeikontingents in der Friedensmission der UN in Mali verlauten lassen,

»dass die Entsendung von [nur] 10 deutschen Polizisten nach Mali seiner Auffassung nach rund 100 Polizisten »zu Hause« ersetzen würde, da die Mission dabei helfe, den Migranten wieder eine Perspektive in ihrem Heimatland zu geben. Diese seien dann nicht gezwungen, den gefährlichen Weg durch die Sahara und über das Mittelmeer anzutreten. Hierdurch würden Menschenleben gerettet und die Beweggründe für eine Migration nach Europa deutlich reduziert« (ebd.).

In dem indirekten Zitat wird zum einen deutlich, dass Fluchtursachen in erster Linie mit sicherheitspolitischen Maßnahmen bekämpft werden sollen. Zum anderen werden Migrant:innen als Sicherheitsrisiko für Europa dargestellt, was in der Äußerung offensichtlich wird, bei einer möglichen Ankunft von Geflüchteten sei das Zehnfache von Polizist:innen von Nöten. Diese Szene verdeutlicht, dass auch das Bundesinnenministerium eine Kompetenz für die Bekämpfung von Fluchtursachen

reklamierte, was sich insbesondere in einem gesteigerten Einfluss auf die Entwicklungspolitik niederschlagen sollte.

Dieser Einfluss zeigte sich am offensichtlichsten in Kooperationen zwischen dem BMI und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), die der Bekämpfung von Fluchtursachen dienen sollten. Dass das BMI der Bekämpfung von Fluchtursachen durchaus einiges abgewinnen konnte, illustriert unter anderem der »Masterplan Migration« von Innenminister Horst Seehofer (CSU), der das Ziel »Ordnung, Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung« verfolgte (Tagesspiegel v. 4.7.2018). Allein mit Grenzkontrollen, Zäunen, Aufnahmelagern und Abschiebungen ließe sich Migration nicht verhindern, wird darin erklärt. Anhand der Stichwörter »Armutsbekämpfung« und »Verringerung von Fluchtursachen« setzte das Papier auch auf entwicklungspolitische Instrumente und damit auf eine enge Verknüpfung innenpolitischer und entwicklungspolitischer Ansätze. Im Migrationsbericht 2018, der vom Bundesinnenministerium und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) herausgegeben wird, heißt es:

»In Bezug auf die Herkunftsländer zielt der Masterplan des BMI unter anderem auf die Bekämpfung von Fluchtursachen durch die Ausweitung der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit sowie diverse Einzelmaßnahmen zur Förderung von Beschäftigung und Bildung vor Ort, die zugleich enger an rückkehrpolitische Maßnahmen gekoppelt werden sollen.« (BMI/BAMF 2020, 14)

Es gehe um den Aufbau von Infrastruktur und »Investitionen in Bildung und Beschäftigung« in Ländern Afrikas und des Nahen Ostens, heißt es im Masterplan. Dauerhafte Arbeitsplätze müssten den Menschen vor Ort Perspektiven verschaffen. Was die Rolle des Innenministeriums hier verdeutlicht, ist der Verweis darauf, dass die Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigung und Bildung vor Ort »enger an rückkehrpolitische Maßnahmen« gekoppelt werden sollen. Insbesondere das Programm »Perspektive Heimat« (siehe 5.2.2), das im Rahmen einer gemeinsamen Rückkehrinitiative mit dem Bundesinnenministerium vom BMZ eingerichtet wurde, verweist auf die enge Verknüpfung von Fluchtursachenbekämpfung mit dem innenpolitischen Ziel der forcierten Rückkehr: so werden Angebote der Migrationsberatungszentren, die im Rahmen des Programms in einigen Ländern eingerichtet wurden, mit Fluchtursachenbekämpfung in Verbindung gebracht. Das Programm zielt darauf, »Rückkehrberatung in Deutschland mit dem entwicklungspolitischen Engagement in den jeweiligen Herkunftsländern« (BMI 2021) zu verknüpfen.

Die stärkere Einflussnahme des BMI auf die staatliche Entwicklungspolitik bzw. die Verknüpfung innenpolitischer Themen wie Rückkehr mit entwicklungspolitischen Ansätzen, lassen sich am Beispiel der Veränderungen in der GIZ im Zuge der politischen Reaktionen auf den Sommer der Migration aufzeigen. Denn innerhalb des Unternehmens zeigt sich, dass migrationspolitische Prioritäten des Innenmi-

nisteriums eine zunehmende Rolle spielen. Man könne in den Jahresberichten verfolgen, wie die GIZ stetig das Politikfeld Migration ausgeweitet habe, erklärt eine Mitarbeiterin einer EZ-Organisation in Berlin (2018) und weist dabei nicht zuletzt auf die Maßnahmen zu Migrationskontrolle und Rückkehr hin:

»[D]ie haben auch ein großes neues Feld für sich entdeckt, indem sie jetzt die Zielgruppe Migration und Migranten aus Deutschland bei der Rückkehr begleiten und so weiter. Und überhaupt migration governance ist eigentlich ein Feld, in dem sie sich jetzt viel stärker engagieren – nicht nur im Bereich Fluchtursachenbekämpfung, sondern auch Grenzmanagement, aber auch Staaten dabei unterstützen, legale Migrationskonzepte aufzusetzen. Das ganze Portfolio ist ziemlich groß« (Mitarbeiterin EZ-Organisation Berlin 2018).

Der Einfluss von innenpolitischen Zielsetzungen vor allem seit 2015 zeige sich auch in neuen Themen, in die man sich nun einzuarbeiten habe, heißt es aus der GIZ: »Es gibt ganz neue Aspekte des Themas, auch Schnittstellen zu Sicherheitsthemen, zum Beispiel das Thema Trafficking, wo natürlich auch EZ-relevante Fragestellungen zu den Rechten dieser Menschen usw. reinkommen. Es ist ein großer Lernprozess« (GIZ-Mitarbeiterin 2019). Ein Lernprozess, der offensichtlich nicht unumstritten im Unternehmen selbst ist, jedoch offensichtlich weitgehend als akzeptable Herausforderung angenommen wird. Es werde versucht, die sicherheitspolitischen Fragestellungen in den entwicklungspolitischen Ansatz zu integrieren und eine Rolle für (staatliche) Entwicklungszusammenarbeit darin zu definieren. Im Interview mit einer GIZ-Mitarbeiterin wird dies deutlich:

»[A]uch aus EZ-Sicht haben natürlich Grenzpolizei etc. ein Mandat. Aber nicht unbedingt im Sinne von Grenzen sichern und schließen. Sondern wir versuchen da immer den Aspekt klar reinzubringen: Migration passiert. Und Menschen haben einen unterschiedlichen Status und unterschiedlichen Schutzbedarf. Wir müssen fragen: Wie können wir vor allem auch Grenzpolizisten stärken, damit sie zum Beispiel unterscheiden können, wer hat potentiell einen Schutzanspruch, wer braucht gesundheitliche Unterstützung, wer sind Betroffene von Menschenhandel und wer sind die Täter in dem Ganzen.« (GIZ-Mitarbeiterin 2019)

Dass die Frage der Feststellung eines möglichen Schutzbedarfs von Migrant:innen als entwicklungspolitische Aufgabe verstanden wird, zeigt, wie weitreichend die Verknüpfung von Fragen der Migrationskontrolle mit Entwicklungspolitik ist. Es sei inzwischen auch klar, dass alle möglichen Ressorts mittlerweile beanspruchen, die Projekte mitzugestalten:

»Jetzt müssen wir auch in der Gestaltung unserer Vorhaben all das mitdenken. Auch wie wir gewisse Dinge in den Angebotsdokumenten formulieren. Alleine schon, weil wir wissen, es werden alle Ressorts mal drauf schauen. Und das ist in

diesem Ausmaß auf jeden Fall neu. Aber wie gesagt, das spiegelt auch irgendwie die Realität wider. Arbeitsmigration hängt natürlich mit dem Einwanderungsgesetz zusammen und da hat das BMAS [Bundesministerium für Arbeit und Soziales, JK] Interesse zu wissen, was passiert und wer was macht und das BMI sowieso bei Zuwanderungsfragen. Auch das Auswärtige Amt braucht man an Bord, weil sie die Visa ausstellen für die Leute. Das hängt halt alles zusammen« (GIZ-Mitarbeiterin 2019).

Die GIZ sieht sich dafür verantwortlich, die Ansätze der unterschiedlichen Ministerien in die Vorhaben zu integrieren und die jeweiligen Interessen auszutarieren. Die Perspektive »Entwicklung« wird zu einer unter mehreren. Dabei gerät auch die GIZ in einen Konflikt, wie auf die Entwicklungen zu reagieren ist. Schlussendlich gehe es um ein Abwägen:

»[A]us einer reinen EZ-Perspektive blutet einem natürlich schon irgendwie das Herz bei den Debatten. Umgekehrt ist dann immer die Frage: Wäre es besser, wenn nur andere, also nur das BMI beteiligt wäre? Wahrscheinlich sind das alles Abwägungsfragen. Aber ich denke schon, dass war eine große Veränderung, dass man plötzlich auch innenpolitische Debatten irgendwo zumindest indirekt mitbespielen musste« (GIZ-Mitarbeiterin 2019).

Beispielsweise verdeutlicht das Projekt »Perspektive Heimat« die veränderte Stoßrichtung insbesondere hinsichtlich einer verstärkten Konditionalisierung, die die Vergabe von Entwicklungsgeldern von einer Kooperation im Bereich Rückkehr abhängig macht:

»Da kommen wir auch zum Stichwort »Perspektive Heimat«. Das ist natürlich ein innenpolitischer Diskurs, der da eine viel größere Rolle spielt. Da hatte ja das BMZ lange auch die Position im Sinne von »more for more«<sup>9</sup> tragen sie nicht mit, »less for less« ist sowieso ausgeschlossen. Und das hat sich dann 2015 etwas gewandelt. Plötzlich hieß es naja, auf europäischer Ebene gibt es die gleichen Diskussionen und Kräftespiele und da ist ja auch im Cotonou-Abkommen ein kurzer Absatz schon drinnen zu »more for more« und darauf haben sich dann auch alle bezogen. Dann hieß es, ok, »more for more« geht in Ordnung quasi und tragen wir mit. Und das ist ja auch die Basis für »Perspektive Heimat«« (GIZ-Mitarbeiterin 2019).

Auch Michael Krempin, Inhaber der Stabsstelle Unternehmungsentwicklung bei der GIZ, konstatiert, »dass sich im Kontext der europäischen Flüchtlingskrise der

---

9 »More for more« bzw. »less for less« beziehen sich auf die Frage der Konditionalisierung von Entwicklungshilfe. Ersteres meint, dass die Vergabe von Entwicklungsgeldern an die Erfüllung bestimmter migrationspolitischer Zielsetzungen gekoppelt wird (im Sinne von bspw. »mehr Entwicklungshilfe für eine bessere Rücknahmebereitschaft«). »Less for less« meint eine Sanktionierung bei Nichterfüllung solcher migrationspolitischer Anforderungen.

Einfluss von innen-, außen- und sicherheitspolitischen Überlegungen auf die EZ erhöht« (Krempin 2017, 40) hat. Damit zeigt sich, wie sich in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit die Strategien unterschiedlicher Hegemonieprojekte verdichten.

Eine ähnliche Entwicklung lässt sich schließlich auch im europäischen Staatsapparate-Ensemble feststellen. Eine EU-Parlamentarierin der Grünen Fraktion sprach im Interview von der innen- und geopolitischen Vereinnahmung der Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung der EU-Kommission (DG DEVCO): »What I noticed is that DEVCO became more and more a *tool of home affairs and geopolitics* and less and less focused on poverty eradication.« (MEP Verts/ALE 2018, Herv. JK) Die Abgeordnete führte dies unter anderem auch auf personelle Entwicklungen zurück. So seien viele leitende Mitarbeiter:innen bei DG DEVCO zuvor beim Auswärtigen Dienst unter der Leitung Federica Mogherinis tätig gewesen. Da der damalige Entwicklungskommissar Neven Mimica einen sehr viel geringeren Einfluss gehabt habe, habe sich Mogherini politisch weitgehend durchsetzen können (ebd.) mit der Agenda einer verstärkten Externalisierung der Migrationspolitik (siehe 5.1.2). Doch die neue Ausrichtung habe auch innerhalb der Generaldirektion zu Konflikten geführt, berichtet die Mitarbeiterin einer in Brüssel ansässigen internationalen NGO: »there are also a number of people who basically left DEVCO for that reason. Which also meant that they got less and less internal resistance to that.« (Mitarbeiterin INGO Brüssel 2018/3)

## 6.2.2 Rhetorisch-diskursive Strategien: Sonst kommen »die Probleme zu uns«

»I believe that the time when we had the illusion of managing migration flows only through border management has gone. We have now finally understood not only that we need to act as Europeans all together but also that we need to act on what we usually define as the root causes« (Federica Mogherini, EU-Außenbeauftragte 12.9.2017).

Die primäre und durchaus erfolgreiche rhetorisch-diskursive Strategie der Akteur:innen des konservativen Hegemonieprojektes bestand darin, das innenpolitische Ziel der Verhinderung weiterer Ankünfte von Geflüchteten in Europa mit der Forderung nach Fluchtursachenbekämpfung zu verknüpfen. Die Bekämpfung von Fluchtursachen soll ergänzend zu verstärkten Kontrollen an den EU-Außengrenzen und Asylrechtsverschärfungen zu der Verhinderung von Fluchtbewegungen *nach Europa* beitragen. Als zweite Strategie lässt sich das Beharren auf der Nicht-Zuständigkeit für Fluchtursachen im globalen Süden identifizieren. Diese werden ausschließlich in den Herkunfts- oder Transitländern von Geflüchteten verortet,

was ich – wie in der Genealogie (4.3.1) eingeführt – als internalistische Perspektive fasse.

Die Strategien, mit denen die Bekämpfung von Fluchtursachen der Verhinderung von Ankünften Geflüchteter nachgeordnet wird, sind bezeichnend für die in der Akteursanalyse dargestellte »migrationspolitische Vision« des konservativen Hegemonieprojektes eines Europas »effektiver und strikter Grenz- und Migrationskontrollen« (Buckel et al. 2014, 70). In den Parlamentsdebatten und im sonstigen politischen Diskurs taten sich vor allem Mitglieder der Parteien CDU und CSU und im EU-Parlament Angehörige der EVP-Fraktion (Fraktion der europäischen Volkspartei) mit den entsprechenden rhetorisch-diskursiven Strategien hervor. Beide Strategien werden im Folgenden dargestellt.

### **Verhinderungs-Bias: Flucht(ursachen)bekämpfung**

Der Befund der Akteursanalyse, dass Fluchtursachenbekämpfung mit innenpolitischen Motiven verknüpft wurde, wird durch ein Zitat verdeutlicht. Innenminister de Maizière hatte im September 2015 verlauten lassen:

»Wir werden also versuchen müssen, die Zahl der zu uns kommenden Flüchtlinge zu senken. Wir werden dafür unsere Außen- und Entwicklungspolitik stärker auf die Bekämpfung der Fluchtursachen in den wichtigsten Herkunftsländern konzentrieren müssen: national genauso wie auf der Ebene der Europäischen Union« (de Maizière in: Deutscher Bundestag 8.9.2015, 11582).

Die Aussage, Fluchtursachenbekämpfung diene dem Ziel, Fluchtbewegungen nach Europa oder Deutschland zu verhindern, stellt die zentrale rhetorisch-diskursive Strategie der Vertreter:innen des konservativen Hegemonieprojektes dar: »Politisches Ziel ist es, die Zahl der nach Deutschland kommenden flüchtenden Menschen deutlich zu senken«, heißt es auch in dem Papier der geschäftsführenden Vorstände von CDU/CSU und SPD vom April 2016 mit dem Titel »Ursachen von Flucht bekämpfen: Beiträge von Entwicklungszusammenarbeit, Humanitärer Hilfe und ziviler Krisenprävention« (CDU/CSU/SPD 2016, 1). Man müsse das »Problem« an der »Wurzel« (Obermayr in: Europäisches Parlament 25.11.2014) oder an der »Quelle« (Landsbergis in: Europäisches Parlament 9.9.2015) angehen, so der Tenor. Dabei wird in dieser Lesart des Begriffs Fluchtmigration per se als Problem dargestellt. Man habe erkannt, »dass wir dort helfen müssen, wo Krisen entstehen, damit sie nicht zu wandern beginnen« (Otte in: Deutscher Bundestag 12.5.2016, 16803). Zum tatsächlich relevanten und zu verhindernden Phänomen wird Fluchtmigration allerdings erst erklärt, wenn diese in Richtung Europa erfolgt: Man müsse helfen, »die Probleme vor Ort zu lösen; denn, [...] wenn wir es nicht schaffen, die Probleme dort zu lösen, werden die Probleme zu uns kommen« (Wöhrl in: Deutscher Bundestag 12.5.2016, 16709). Erst die Bekämpfung von Fluchtursachen könne tatsächlich eine effektive Migrationskontrolle gewährleisten, betonten verschiedene Akteur:innen.

So formulierte der Abgeordnete der EVP-Fraktion, Lorenzo Cesa, bezugnehmend auf die Europäische Investitionsoffensive für Drittstaaten (5.2.1):

»Europa hat sich endlich eine klare Verteidigung seiner Grenzen einfallen lassen. Indem wir den Herkunfts- und Transitländern der Migration mit einem Investitionsplan helfen, der auf ihre wirtschaftliche Entwicklung abzielt, können wir neue Ströme und damit neue Tragödien verhindern.« (Europäisches Parlament 7.6.2016, eigene Übersetzung)

Eine Debatte im Bundestag, die hinsichtlich des Verhinderungs-Bias des konservativen Hegemonieprojektes sehr aufschlussreich war, entspann sich im November 2018, als die extrem rechte Alternative für Deutschland (AfD) den UN-Migrationspakt<sup>10</sup> auf die Tagesordnung setzte und darauf drängte, diesen abzulehnen (Deutscher Bundestag 8.11.2018). Alexander Gauland (AfD) entrüstete sich, das Dokument sei der »erste Schritt, Migration zu einem Menschenrecht zu machen, das Staatenrecht übersteigt und zu Völkergewohnheitsrecht wird«, Millionen von Menschen würden angestiftet, sich auf den Weg zu machen (ebd., 6806f.). Im Weiteren bediente Gauland neben der migrationsfeindlichen Stoßrichtung auch antisemitische und völkische Narrative (ebd., 6807). Die Gegenreden insbesondere der CDU-Abgeordneten können dem konservativen Hegemonieprojekt zugeordnet werden.<sup>11</sup> Diese argumentierten mehrfach, der Pakt setze auf eine Verbesserung der Bedingungen in Herkunfts- und Transitländern und schaffe damit die Bedingungen dafür, den »Migrationsdruck auf Deutschland« (Kuffer in: Deutscher Bundestag 8.11.2018, 6829) zu verringern und dafür, »dass die Menschen sich nicht auf den Weg nach Europa machen« (Harbarth in: Deutscher Bundestag 8.11.2018, 6813). Schließlich sei im Pakt vorgesehen, »nachteilige Triebkräfte für Migration zu verringern« (Kuffer in: Deutscher Bundestag 8.11.2018, 6829), also Fluchtursachen zu bekämpfen. Die Forderung der AfD, den Pakt nicht zu unterzeichnen, konterte die CDU mit einer klaren Rhetorik der Migrationsverhinderung. So ließ der CDU-Abgeordnete Harbarth verlauten:

»Wer sich entschließt, den Globalen Migrationspakt zu bekämpfen, der schafft die Voraussetzungen dafür, dass Menschen andere Länder verlassen werden, um nach Europa, um nach Deutschland zu kommen. [...] Deshalb werden wir für diesen Pakt

10 Der »Globale Pakt für sichere, geordnete und geregelte Migration« der Vereinten Nationen wurde im Dezember 2018 in Marokko von 164 Staaten angenommen, während nicht zuletzt aufgrund massiver Kampagnen von rechtspopulistischen und extrem rechten Kräften mehrere Staaten ihre Zustimmung offiziell verweigerten (unter anderen Österreich, Ungarn, die USA, Tschechien und Polen) (taz v. 10.12.2018).

11 Die sich im Zusammenhang mit der AfD aufdrängende Frage nach Strategien im Diskurs, die einem extrem rechten Hegemonieprojekt zugeordnet werden können, wird in 6.8 diskutiert.

stimmen – im Interesse Deutschlands. Und wer gegen diesen Pakt stimmt, handelt gegen das nationale Interesse Deutschlands« (ebd., 6812).

Die Nähe dieser Position zu rechten Forderungen wurde unverhohlen zugestanden, indem es hieß, dies müsse doch auch das Anliegen der AfD sein (Stamp in: Deutscher Bundestag 8.11.2018, 6813).

Das Verhinderungs-Narrativ wird anhand weiterer Aspekte deutlich. So steht für Vertreter:innen des konservativen Hegemonieprojektes außer Frage, dass die Maßnahmen zur Bekämpfung von Fluchtursachen lediglich auf Fluchtbewegungen zielen, die in Richtung Europa erfolgen oder erfolgen könnten. Deutlich wird dies auch in der Strategie, die Unterstützung von Erstaufnahmeländern nahe den Herkunftsstaaten und hier insbesondere Hilfsleistungen in den Flüchtlingslagern als Fluchtursachenbekämpfung zu deklarieren. Konkreter Anlass war die Sorge, dass sich noch mehr Syrer:innen aus den Nachbarländern, in denen sie Zuflucht gesucht hatten, auf die Weiterflucht nach Europa begeben könnten. Aufgrund der jahrelangen Unterversorgung von Geflüchteten in der Region waren 2015 tausende Schutzsuchende nicht zuletzt aus den von Unsicherheit und Prekarität geprägten Flüchtlingslagern in der Türkei, im Libanon und Jordanien in Richtung Griechenland geflohen (Kopp 2017, 125). Mit Blick auf die Ankünfte in Europa wurde daher argumentiert, die Not in den Erstaufnahmeländern sei Teil der zu bewältigenden Fluchtursachen und daher durch die dafür veranschlagten finanziellen Mittel anzugehen. Es gehe um die Schaffung von »Bleibeperspektiven in den heimatnahen Regionen«. So stellte der damalige Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Volker Kauder, fest: »[E]ine Fluchtursache für die Menschen in den Flüchtlingslagern ist auf jeden Fall dann gegeben, wenn sie den Eindruck haben, mit ihnen werde nicht anständig umgegangen« (Kauder in: Deutscher Bundestag 15.10.2015, 12568). Vertreter:innen aus dem konservativen und rechten Lager argumentierten, dass die Hilfe möglichst nah an den Herkunftsregionen (oder »ihrer Heimat« bzw. ihrem »zu Hause«) schließlich auch den Geflüchteten entgegenkomme (Winberg in: Europäisches Parlament 20.5.2015, eigene Übersetzung). Knapp fasste der slowakische Abgeordnete der EVP-Fraktion im EU-Parlament Štefanec zusammen: »Die Verbesserung der Situation von Migranten und Binnenvertriebenen in Drittländern wirkt sich direkt auf die Verringerung der illegalen Migration in die Europäische Union und die Stabilisierung ihrer unmittelbaren Nachbarschaft aus« (Europäisches Parlament 25.10.2016, eigene Übersetzung). Ab Oktober 2015 hieß es außerdem von konservativer Seite, der Türkei komme eine Schlüsselrolle bei der Beseitigung von Fluchtursachen zu (Friedrich in: Deutscher Bundestag 15.10.2015, 12572). Bundeskanzlerin Merkel verkündete im Dezember 2015, man wolle 3 Milliarden Euro einsetzen, »um die Lebenssituation der Flüchtlinge in der Türkei zu verbessern und damit Fluchtursachen zu bekämpfen, denn je besser die Lebenssituation der Flüchtlinge innerhalb der Türkei ist, desto geringer wird die Not, den gefährlichen Weg

nach Europa zu wagen« (Merkel in: Deutscher Bundestag 16.12.2015, 14283). Damit nahm sie ein Kernelement des massiv von Menschenrechtsorganisationen kritisierten EU-Türkei-Deals vorweg (5.1.2). Es zeigt sich, dass die Unterstützung von Erstaufnahmeländern als Fluchtursachenbekämpfung sehr anschlussfähig an eine humanitäre Argumentation ist, die den Fokus auf die Not von Geflüchteten in Lagern setzt. So schließt sich auch die SPD der Argumentation an einigen Stellen an. Es liege im Interesse Deutschlands »die Flüchtlingslager [...] in Aufnahmeländern stärker zu unterstützen« (SPD Bundestagsfraktion 2016, 3), denn die Stabilisierung der MENA-Region sei »ein entscheidender Faktor für die Zahl der in Europa ankommenden Flüchtlinge« (ebd., 8). Dass die Situation in den Flüchtlingslagern als *Fluchtursache* adressiert wurde, anstatt als humanitäre Hilfe, und dass deren Bewältigung in erster Linie der Verhinderung weiterer Ankünfte von Geflüchteten in Deutschland entgegenwirken sollte, passt sich gut in die Argumentationslinie des konservativen Hegemonieprojektes ein.

Eine weitere Verknüpfung von Fluchtursachenbekämpfung mit dem Ziel, Fluchtbewegungen zu verhindern, ist noch augenscheinlicher und führte im entwicklungspolitischen Feld zu erheblicher Kritik (siehe 6.4). Dabei geht es um sicherheitspolitische Kooperationen zur Grenzkontrolle, die mithilfe entwicklungspolitischer Gelder unter dem Stichwort Fluchtursachenbekämpfung erfolgten. Zwei Strategien können unterschieden werden: Erstens lässt sich ein *strategischer Einsatz von Entwicklungshilfe* feststellen, der wiederum zweierlei Ausprägungen aufweist. Zum einen wird die Vergabe entsprechender Gelder von der Zusammenarbeit im Bereich Grenzkontrolle abhängig gemacht – eine Praxis, die unter dem Begriff Konditionalisierung bereits zuvor fester Bestandteil europäischer Externalisierungspolitik war (siehe 4.2.2). So stellte die Bewilligung von Geldern für die Türkei zur Unterstützung von syrischen Geflüchteten im Rahmen des EU-Türkei-Deals eine Gegenleistung für verschärfte Grenzkontrollen durch die Türkei in der Ägäis dar. Zum anderen soll Entwicklungshilfe strategisch so eingesetzt werden, dass sie Fluchtbewegungen nach Europa verhindert. Der finnische Abgeordnete der rechtspopulistischen Partei Perussuomalaiset, Jussi Halla-aho, plädierte in diesem Sinne für eine engere Verknüpfung von Entwicklungshilfe und Migrationskontrolle:

»I think there should be a close link between any development assistance and migration control. [...] At the moment, African countries have very little incentive to curb the migration of their citizens to Europe. Furthermore, the effectiveness of traditional development assistance is questionable. Instead, we should find ways of mutually beneficial cooperation, for example in the field of migration management« (Europäisches Parlament 12.9.2016).

Dabei drängte er auf eine interessengeleitete Vergabe von Entwicklungshilfe. Ein Abgeordneter der britischen Conservative Party pointierte, dass Entwicklungspolitik das effektivste Mittel zur Verhinderung von Fluchtmigration sei:

»International development is not just about eliminating poverty, it is also about delivering security, stability and economic opportunities to poor and fragile communities, thereby preventing citizens from having to flee their home country in search of a better life. For the West – eager to stem the flow of refugees and migrants from Africa and the Middle East – supporting development is a much more effective approach than building walls and razor-wire fences.« (Deva in: Europäisches Parlament 7.2.2018)

Neben der Konditionalisierung und der interessengeleiteten Gewährung von Entwicklungshilfe lässt sich als zweite Strategie die *missbräuchliche Verwendung und Zweckentfremdung* der Mittel für Maßnahmen zur Migrationskontrolle feststellen. Wie bereits in Kapitel 5.2.1 ausgeführt, wurden entwicklungspolitische Gelder direkt für sicherheitspolitische Maßnahmen eingesetzt, beispielsweise das Projekt zur Unterstützung der libyschen Küstenwache, das aus dem EU-Treuhandfonds für Afrika (EUTF) mitfinanziert wurde (Raty/Shilhav 2020, 24). Auch in den rhetorisch-diskursiven Strategien des konservativen Hegemonieprojektes lässt sich diese Verknüpfung feststellen. Kurz vor dem Gipfeltreffen in Valletta im November 2015 hatte die Bundeskanzlerin angekündigt, dass die Bekämpfung von Fluchtursachen über den EUTF auch sicherheitspolitische Komponenten vorsehe: Es gehe dabei »um die Verbesserung der wirtschaftlichen Perspektiven für die dort lebenden Menschen, aber auch um die Stärkung der Kapazitäten der afrikanischen Staaten im Kampf gegen kriminelle Schlepperbanden« (Merkel in: Deutscher Bundestag 15.10.2015, 12558). Auch die EU-Außenbeauftragte Mogherini beschrieb Sicherheitsmaßnahmen als unabdingbar für die Bekämpfung von Fluchtursachen, als sie auf die Kooperation mit Niger im Kontext der Migrationspartnerschaftsrahmen einging:

»So if you want to develop alternative economies, to offer alternatives to the youth of these communities, to stop the criminal organisations and to invest in sustainable, good economies you need also to work on the security side of the territory [...]. This is also a way of addressing the root causes of the migratory flows« (Europäisches Parlament 12.9.2017).

Neben Grenzsicherung verknüpfen konservative Akteur:innen auch das Thema Rückkehr und Abschiebungen mit dem Begriff der Fluchtursachenbekämpfung. Denn zu einem »vernetzten Ansatz« bezüglich Fluchtursachen »gehört natürlich auch eine entwicklungspolitische Komponente im Hinblick auf die Rückführung von Flüchtlingen, wenn sich beispielsweise Staaten weigern, die Menschen wieder aufzunehmen« (Jung in: Deutscher Bundestag 9.9.2015, 11647). Norbert Barthle (CDU), parlamentarischer Staatssekretär im BMZ, bestätigte im Bundestag: »Deshalb gilt es für uns, überall dort, wo wir es können, Fluchtursachen zu bekämpfen. Das tun wir mit vielen unserer Maßnahmen, unter anderem mit einem

Rückkehrprogramm, das sich sowohl an Binnenflüchtlinge als auch an Flüchtlinge richtet, die hier sind.« (Deutscher Bundestag 7.6.2018, 3509) Besonders prominent lässt sich dies an der Initiative des Bundesinnenministeriums und BMZ zu Rückkehr und Reintegration mit dem Titel »Perspektive Heimat« aufzeigen (5.2.2). Die im Zuge der Initiative in bestimmten Herkunftsländern eingerichteten Migrationsberatungscentren und deren Beratungs- und Vermittlungsangebote stünden »sowohl Rückkehrerinnen und Rückkehrern als auch anderen Einwohnerinnen und Einwohnern offen und sind damit zugleich ein Beitrag zur Minderung von Fluchtursachen«, so die Bundesregierung (Deutscher Bundestag 2018, Drucksache 19/3648, 6). Zum einen könnten Menschen durch die Beratung zum Bleiben motiviert werden, zum anderen heißt es: »Durch die nachhaltige Reintegration der Menschen wird einer erneuten irregulären Ausreise vorgebeugt« (ebd.). Bundesentwicklungsminister Müller fasste knapp zusammen: »Wir vernetzen Rückführung, ein Thema der Innenpolitiker, mit Beschäftigungsprogrammen der Entwicklungspolitik« (Deutscher Bundestag 7.9.2016, 18488). Auch EU-Entwicklungskommissar Neven Mimica betonte:

»In parallel we are working with the countries of origin of irregular migration, aiming also at developing cooperation on return and readmission. This is, however, indispensable to address the root causes of the irregular migration flows reaching the European Union, and to discourage further migrants from embarking on dangerous journeys« (Europäisches Parlament 4.4.2017).

Kommissions-Vizepräsident Frans Timmermans plädierte dafür, »Nicht-EU-Staaten mithilfe der EU-Entwicklungs-Programme zu ermutigen, eine effiziente Rückkehrpolitik zu entwickeln und zu implementieren« (Hauck/Knoll/Herrero Cangas 2015, 11). Auch Aussagen wie diese boten Anlass für Befürchtungen, dass der EU-Treuhandfonds dazu führen könnte, Entwicklungsgelder für migrationspolitische Ziele zu instrumentalisieren und Entwicklungsinstrumente mit einer Sicherheitslogik zu versehen (ebd.).

### **Internalistische Perspektive: »...aber dort liegt die Wurzel des Übels«<sup>12</sup>**

Im Diskurs um Fluchtursachen findet sich in den rhetorisch-diskursiven Strategien konservativer Akteur:innen außerdem die explizite Behauptung der Nicht-Zuständigkeit für Fluchtursachen, also für Unsicherheit, ökologische Verheerungen und Perspektivlosigkeit, die Menschen in den Herkunftsregionen zum Aufbruch drängen können. Das globale Nord-Süd-Verhältnis, in das die koloniale Vergangenheit und postkoloniale Konstellationen der Gegenwart eingewoben sind, wird

12 Gesamtes Zitat: »Wir wollen gerne dabei helfen, aber dort [auf ihrem eigenen Kontinent, JK] liegt die Wurzel des Übels, das die Menschen dazu bringt, sich auf die Reise zu begeben« (Steinbach in: Deutscher Bundestag 22.4.2015, 9457).

ausgeblendet und dessen Relevanz für die Lebensrealitäten im globalen Süden teilweise explizit in Abrede gestellt. Fluchtursachen erscheinen damit als etwas Europa Äußerliches. Die Verortung der Ursachen von Flucht in den Herkunftsländern von Geflüchteten lässt sich als »internalistisches Verständnis« von Fluchtursachen verstehen, das diese ausschließlich auf Faktoren *innerhalb der jeweiligen Staaten* zurückführt (siehe 4.3.1). Eine Verantwortung, die sich auf bestimmte Politiken oder die Produktions-, Konsum- und Lebensweise in Europa beziehen würde, wird zurückgewiesen: Es sei in diesem Zusammenhang nicht hilfreich, »in erster Linie immer die Europäische Union für die Situation der Flüchtlinge verantwortlich zu machen [...]. Verantwortlich sind vor allem die Gewalt, das Chaos und die Perspektivlosigkeit in den jeweiligen Herkunftsländern [...]«, so die damalige CDU-Abgeordnete Erika Steinbach im Bundestag (Deutscher Bundestag 22.4.2015, 9456). Folglich gelte es auch »vor Ort« die Fluchtursachen zu bekämpfen. Es gehe um die Stabilisierung der Herkunfts- und Transitländer, »denn dort liegen die Ursachen für all das Elend, das die Menschen auf den Weg, auf die Flucht schickt« (ebd., 9457). Mit Blick auf den bevorstehenden migrationspolitischen Gipfel in Valletta im November 2015 ließ die CSU-Abgeordnete Wöhrl verlauten:

»Die Staaten müssen umdenken. Sie müssen mehr gemeinsam agieren und auch einmal gegenüber den Regierenden in den afrikanischen Ländern mit der Faust auf den Tisch hauen nach dem Motto ›So geht das nicht weiter‹. Sie müssen wissen, dass sie in die Pflicht genommen werden, sie müssen wissen, dass sie selbst den Exodus der Einwohner ihrer Länder verhindern müssen und dass sie aktiver sein müssen als bisher« (Wöhrl in: Deutscher Bundestag 9.9.2015, 11685).

In diesem Sinne wurden nicht zuletzt Antikorruptionsmaßnahmen in den Herkunftsländern eingefordert (Klimke in: Deutscher Bundestag 9.9.2015, 11692). Die Aussagen machen den wesentlichen Punkt dieser rhetorisch-diskursiven Strategie deutlich: Europa trage keinerlei Verantwortung für die Zustände, welche Menschen die Flucht ergreifen lassen. Vielmehr sei es gerade das angebliche Nicht-Eingreifen Europas, das die Katastrophen vor Ort ausgelöst habe, so der litauische EP-Abgeordnete der EVP-Fraktion, Landsbergis:

»Der Zustrom von Migration ist auch durch die Passivität der internationalen Gemeinschaft in Bezug auf Bürgerkriege, Despotismus und Ungerechtigkeit bedingt. Wir waren mit anderen Angelegenheiten beschäftigt, wir wollten uns so wenig wie möglich einmischen, bis das Problem schlussendlich unsere Grenzen überschritt« (Europäisches Parlament 9.9.2015, eigene Übersetzung).

Europa greift in diesem Verständnis lediglich als helfende Instanz ein. Erst wenn europäische Akteur:innen vor Ort den Zuständen Abhilfe verschaffen, die Menschen die Flucht ergreifen lassen, könne das »Problem« bewältigt werden. Die französische EVP-Abgeordnete Françoise Grossetête formulierte:

»Wenn es Afrika nicht gelingt, sich zu entwickeln, wird es noch mehr Migranten geben, mehr Junge, die [...] ihre Zukunft in Europa suchen werden, das immer noch das Eldorado in ihren Augen ist. [...] Wenn wir die Migrationsströme reduzieren und stoppen wollen, muss Europa den afrikanischen Ländern helfen, ihnen helfen, ihre Kinder zu erziehen, ihre Jugend auszubilden und ihnen eine Arbeit vor Ort zu beschaffen. [...] Im Gegenzug müssen die afrikanischen Staaten alles dafür tun, Partner für die Europäische Union zu sein und gegen den Terrorismus, die illegale Migration und gegen Radikalisierung zu kämpfen« (Europäisches Parlament 25.11.2015, eigene Übersetzung).

Der kroatische EVP-Abgeordnete Ivo Stier verband die internalistische Sichtweise auf Fluchtursachen mit der Forderung nach der Konditionalisierung von Entwicklungshilfe: Die Partner in Afrika müssten ihren Teil der Verantwortung übernehmen,

»und beginnen, sich mit den Ursachen von Armut, Krieg und Instabilität sowie Massenmigration zu befassen. Die Ursachen sind schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen, Autokratie, politische Verfolgung, Rechtsstaatlichkeit und endemische Korruption. Deshalb denke ich, dass wir uns nicht vor einer klaren Definition der Konditionalität der Entwicklungszusammenarbeit fürchten sollten.« (Europäisches Parlament 25.11.2015, eigene Übersetzung)

Mit Blick auf die Genealogie (4.3) in der Kontextanalyse wird deutlich, wie sich das konservative Hegemonieprojekt mit beiden Diskurssträngen auf bereits lange zuvor verfestigte Deutungsmuster beziehen konnte, was in Kapitel 8 weiter ausgeführt wird. Sowohl die Maßgabe, dass Fluchtursachenbekämpfung der Verhinderung von Fluchtmigration in Richtung Europa dienen soll als auch die Verortung von Fluchtursachen in den jeweiligen Herkunftsregionen und die damit behauptete Nicht-Zuständigkeit Europas, erwiesen sich auch im Kontext des Sommers der Migration als wirkmächtige Argumentationen. Sie implizieren eine paternalistische Haltung der europäischen Akteur:innen, die Hilfe von Außen versprechen und die eigene Verstrickung in Abrede stellen.

### 6.2.3 Wirkungsvolle innenpolitische Einflussnahmen

Die beiden Hegemonieprojekte, die durch den Sommer der Migration zunächst in die Defensive gerieten, waren das konservative und national-soziale Hegemonieprojekt. Die Reaktion ließ jedoch nicht lange auf sich warten: Bereits im Herbst initiierten die Kräfte dieser Projekte eine massive chauvinistische Gegenbewegung (Buckel et al. 2018, 66). Es waren nicht zuletzt die Terroranschläge in Paris im November 2015, die rechtskonservative Kräfte schließlich weiter in die Offensive brachten (Georgi 2016, 190). Die bekannten Folgen der Asylrechtsverschärfungen, Grenzschie-

ßungen, des Ausbaus der Kontrollen an den EU-Außengrenzen und der forcierten Externalisierungspolitik wurden bereits dargestellt (siehe Kapitel 5).

In dieser Situation gelang es konservativen Kräften auch, eine starke Position im Fluchtursachen-Diskurs zu beziehen. Hier äußerte sich die Präsenz konservativer Positionen vor allem in einem stärkeren Einfluss auf die Entwicklungspolitik. Zum einen setzte beispielsweise das BMI als zentraler Stützpunkt des konservativen Hegemonieprojektes zunehmend auf Kooperationen mit dem BMZ und rekurrierte dabei auf den Fluchtursachen-Diskurs. Entwicklungspolitische Akteur:innen beschrieben diesen zunehmenden Einfluss innenpolitischer Motive auf die Entwicklungszusammenarbeit in klaren Worten, wie sich auch in den Ausführungen zum linken Flügel des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes zeigen wird (6.4). Die Verankerung des konservativen Hegemonieprojektes in den repressiven Staatsapparaten war somit auch im Konflikt um Fluchtursachen(-bekämpfung) eine wichtige institutionelle Ressource. Durch die Verknüpfung von sicherheitspolitischen Bestrebungen wie Abschiebungen und Rückkehr mit der Forderung nach Fluchtursachenbekämpfung, konnte das Projekt auch auf die diskursiven Ressourcen eines humanitär konnotierten Diskurses zurückgreifen. Insgesamt gewann das konservative Projekt nach dem Sommer der Migration an Stärke, die sich auch im Fluchtursachen-Diskurs niederschlug.

### **6.3 Linksliberal-alternatives Hegemonieprojekt: Entwicklungszusammenarbeit goes Fluchtursachenbekämpfung**

Die folgenden Ausführungen zeigen: Auch Akteur:innen, deren Strategien sich dem linksliberal-alternativen Hegemonieprojekt zuordnen lassen, involvierten sich in bedeutendem Ausmaß in den Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung.

#### **6.3.1 Akteursanalyse: Fluchtursachen und entwicklungspolitische Staatsapparate**

Im Wesentlichen besteht die *migrationspolitische* Strategie des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes in der Kritik der unmenschlichen Abschottungspolitik und an der systematischen Verletzung der Menschenrechte von Migrant:innen und Geflüchteten. Stattdessen fordern seine Exponent:innen eine menschenrechtlich fundierte Migrations- und Flüchtlingspolitik und vor allem ein starkes Asylrecht (Buckel et al. 2014, 76f.). Es ist zugleich auch das linksliberal-alternative Projekt, das »Fragen internationaler Entwicklung« immer wieder in die migrationspolitische Diskussion eingebracht hat (ebd., 77). Denn linksliberale Akteur:innen setzen auf

»liberale Regelungen für Wanderarbeiter\_innen, die durch Arbeit in Europa zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer beitragen (zirkuläre Migration; development by migration) und eine Entwicklungsarbeit sowie internationale Handels- und Wirtschaftspolitik, die die tieferen Ursachen von Armutsmigration bekämpft« (Buckel et al. 2014, 77).

Der Fluchtursachen-Diskurs bot dem Projekt vor diesem Hintergrund eine Gelegenheit, eigene migrations- und entwicklungspolitische Forderungen zu stärken. Die Position von Akteur:innen, die im linksliberalen Hegemonieprojekt im Hinblick auf Fluchtursachenbekämpfung kulminiert, lässt sich folgendermaßen zusammenfassen: Die Ankünfte der Geflüchteten hätten deutlich gemacht, dass die Situation in den Herkunftsländern, die zu Fluchtmigration führt, prominent auf die politische Agenda gesetzt werden müsse. Im Zentrum steht das Anliegen, die Menschenrechte in den Herkunftsländern zu stärken und damit Fluchtursachen entgegenzuwirken. Dafür sei primär eine spürbare Aufwertung und monetäre Erhöhung der Entwicklungshilfe notwendig, um Armut und Unsicherheit in den Herkunftsregionen von Geflüchteten effektiver zu bekämpfen. Die zentrale Strategie des Hegemonieprojektes in der Auseinandersetzung um Fluchtursachenbekämpfung bestand also darin, Entwicklungszusammenarbeit (finanziell) zu stärken und diese als adäquates Mittel darzustellen, um eine tiefere Antwort auf die Krise des Grenzregimes zu geben. Die Abgrenzung zu Strategien, die ich dem proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojekt zuordne (6.6), besteht darin, dass im linksliberalen Projekt keine über Entwicklungshilfe bzw. -zusammenarbeit hinausweisende Transformationsperspektive eingenommen wird, die nach einem tiefgreifenden sozial-ökologisch-ökonomischen Umbau gerade auch in Europa verlangen würde.

Trotz dieser allgemeinen Stoßrichtung erwies sich die Frage des Zusammenhangs zwischen Fluchtmigration und Entwicklung als äußerst umstritten innerhalb des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes. Auf der einen Seite betonten Exponent:innen des Projektes im engeren Gefüge der Staatsapparate wie Vertreter:innen des Bundesentwicklungsministeriums (BMZ) oder der Generaldirektion internationale Zusammenarbeit und Entwicklung der EU-Kommission (DG DEVCO) die Rolle von Entwicklungspolitik bei der Bekämpfung von Fluchtursachen. Damit verfolgten sie auch das Ziel, die eigene Position zu stärken, ihren Etat zu erhöhen und sich als migrationspolitische Akteure in Stellung zu bringen.<sup>13</sup> Auch viele Politiker:innen sozialdemokratischer sowie grüner Parteien schlossen sich der Forderung an, dass mit entwicklungspolitischen Maßnahmen Fluchtursachen bekämpft werden sollten. Auf der andern Seite problematisierten zahlreiche

13 Zum Teil lassen sich diese Motive auch bei den zivilgesellschaftlichen Entwicklungsorganisationen und vor allem der Umsetzungsagentur der deutschen Entwicklungspolitik, der GIZ, finden – doch mit deutlich stärkeren Ambivalenzen (siehe unten).

nicht-staatliche developmentpolitische Organisationen, Aktivist:innen und kritische Wissenschaftler:innen die neue migrationspolitische Zielsetzung, die der Entwicklungspolitik damit zugesprochen wurde. Anhand dieser Konflikte wird erkennbar, wie die Akteur:innen, die dem *linken Flügel* des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes (Buckel et al. 2014, 78ff.) zugeordnet werden, eine andere Strategie hinsichtlich der Bekämpfung von Fluchtursachen verfolgten. Diese Position ist daher Gegenstand des anschließenden Kapitels 6.4.

Mit den bisherigen Ausführungen wurden bereits zentrale Akteur:innen des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes benannt: Insbesondere Politiker:innen linksliberaler und grüner Parteien, wie in Deutschland die SPD, Bündnis 90/Die Grünen oder auch Teile der Linkspartei und im EU-Parlament Angehörige der Fraktionen S&D oder Grüne/EFA, sahen den Fluchtursachen-Diskurs als Gelegenheit, Entwicklungspolitik unter der neuen Maßgabe zu stärken. Darüber hinaus verfolgten auch einige Menschenrechts- und Entwicklungsorganisationen diese Strategie des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes. Auf Ebene der Staatsapparate lassen sich Staatsmanager der developmentpolitischen Apparate wie BMZ, GIZ und auf europäischer Ebene auch der developmentpolitischen Generaldirektion der EU-Kommission (DG DEVCO) nennen. Die Exponent:innen des linken Flügels dieses Projektes werden in 6.4 eingeführt.

Wichtige Machtressourcen der Akteur:innen im linksliberal-alternativen Hegemonieprojekt im Kontext von Migrationspolitik bestehen im »hohen sozialen und kulturellen Kapital und in der Unterstützung durch eine große Zahl organischer Intellektueller in Wissenschaft, Kunstbereich Bildung und Medien« (Buckel et al. 2014, 78). Ökonomische bzw. operative Ressourcen sind weniger bedeutend (ebd.). Im Konflikt um Fluchtursachen adressierten Akteur:innen des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes auch den developmentpolitischen Bereich und konnten auf diese Ressourcen zurückgreifen, wie im Weiteren ausgeführt wird. Außerdem sind die diskursiven Ressourcen beispielsweise des Menschenrechtsdiskurses äußerst wirkmächtig, der sich in internationalen Apparaten wie der UN materialisiert hat (ebd.). Die Akteur:innen des Projektes verknüpften den Diskurs über Menschenrechte bewusst mit dem Fluchtursachen-Diskurs und auch der Entwicklungsdiskurs stellte im untersuchten Konflikt eine Ressource des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes dar. Auf die Ressource institutioneller bzw. strategischer Selektivitäten (siehe 3.1.1) konnte das Hegemonieprojekt zurückgreifen, da das Bundesentwicklungsministerium weitgehend als Stützpunkt des linksliberal-alternativen Projektes angesehen werden kann – auch wenn sich hier zugleich neoliberale und konservative Strategien eingeschrieben haben, wie im Weiteren deutlich wird. Auch die strategischen Selektivitäten der europäischen developmentpolitischen Staatsapparate wie der Generaldirektion Entwicklung und internationale Zusammenarbeit der EU-Kommission (DG DEVCO), die tendenziell einen privilegierten Zugang für linksliberale Anliegen bieten, stärken das Projekt. Die Strategie des

linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes im Diskurs um Fluchtursachen(-bekämpfung) wird im Folgenden eingehender betrachtet. Außerdem gehe ich den Veränderungen nach, die sich durch den Diskurs für die Akteur:innen dieses Hegemonieprojektes im Nachgang der Krise 2015 ergeben haben.

### Entwicklungspolitik: Aufwertung und Mittelakquise

Bereits 2014 rückte das BMZ die Themen Flucht und Migration in den Fokus der Arbeit des Ministeriums. Bundesentwicklungsminister Gerd Müller (CSU) spielte dabei eine bedeutende Rolle. Er habe bereits Ende 2013 diesen Schwerpunkt im BMZ gesetzt, direkt nach Amtsantritt, so eine Vertreterin des BMZ-Referates »Fluchtursachen mindern – Flüchtlinge unterstützen – Beschäftigungsoffensive Nahost« im Interview (2019). Auch Vertreter:innen von nicht-staatlichen Entwicklungsorganisationen beschreiben, dass bei den Initiativen zur Fluchtursachenbekämpfung häufig ein selbstständiges Agieren des Bundesentwicklungsministers feststellbar gewesen sei (Mitarbeiterin EZ-Organisation 2018). Es wurde auch in zahlreichen Interviews mit Müller deutlich, dass er persönlich große Anstrengungen unternahm, die Bekämpfung von Fluchtursachen prominent auf die Agenda zu setzen (u.a. Deutsche Welle v. 26.10.2015; Deutschlandfunk v. 28.8.2018). Gerade in der Flucht-Debatte, stellte sich der Minister immer wieder auch gegen die Positionen seiner eigenen Partei, der CSU (u.a. FAZ v. 9.7.2018; Deutschlandfunk v. 16.7.2017; Die Zeit v. 8.7.2020). Trotz der Kritiken aus der Union, unterstützte nicht zuletzt die Bundeskanzlerin den Entwicklungsminister und die von ihm betriebene Politik zur Fluchtursachenbekämpfung (Die Zeit v. 8.7.2020). Insgesamt lassen sich der Bundesentwicklungsminister sowie das BMZ als Staatsapparat aufgrund ihrer migrationspolitischen Stoßrichtung im Rahmen der Fluchtursachenbekämpfung hauptsächlich dem linksliberal-alternativen Hegemonieprojekt zuordnen, auch wenn die Einflüsse anderer Projekte auf diese deutlich spürbar sind und sich in abweichenden Strategien niederschlagen (siehe 6.2 und 6.5).<sup>14</sup>

Die Strategie, Entwicklungspolitik durch eine Hinwendung zur Fluchtursachenbekämpfung zu stärken, hatte sich bereits in den unmittelbaren Reaktionen auf die Krise des Grenzregimes materialisiert. Wie in Kapitel 5.2 gezeigt, fand Fluchtursachenbekämpfung einen bedeutenden institutionellen Ausdruck in entwicklungspolitischen Instrumenten, wie dem EU-Treuhandfonds für Afrika oder der Sonderinitiative »Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren« des

---

14 Bundesentwicklungsminister Müller ist zwar als CSU-Politiker Mitglied einer konservativen Partei und bedient sich auch Strategien des konservativen und des neoliberalen Hegemonieprojektes. Doch in seiner Funktion als Minister für das Ressort Entwicklungspolitik nahm er immer wieder Positionierungen vor, die sich weitgehend dem linksliberal-alternativen Hegemonieprojekt zuordnen lassen.

BMZ. Mittels neuer Finanzinstrumente wurden entwicklungspolitische Maßnahmen darauf ausgerichtet, vor Ort Bleibeperspektiven für potentielle Migrant:innen zu schaffen. Damit konnte das linksliberal-alternative Hegemonieprojekt auf diese konkreten Politiken und damit einhergehende Ressourcen zurückgreifen, um die eigene Strategie voranzutreiben. Tatsächlich kam es zu einer merklichen finanziellen und politischen Aufwertung von Entwicklungspolitik im Kontext des Fluchtursachen-Diskurses. Es lässt sich feststellen, dass das BMZ im Zuge der Krise der europäischen Migrationspolitik eine deutliche Erhöhung an Mitteln verzeichnen konnte. Der Etat des BMZ wuchs im Jahr 2016 geradezu sprunghaft um 13,5 Prozent auf 7,42 Milliarden Euro<sup>15</sup> an, was offensichtlich den zunehmenden Ausgaben zur »Bewältigung der Flüchtlingskrise« geschuldet war.<sup>16</sup> Das BMZ stellte 2016 rund 3 Milliarden Euro an Neuzusagen zur Bekämpfung von Fluchtursachen, zur Unterstützung von Flüchtlingen und aufnehmenden Gemeinden sowie für die Integration und Reintegration von Flüchtlingen bereit (CDU/CSU/SPD 2016, 2). Die Budgets für die Übergangshilfe (Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur) und die Sonderinitiative »Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren« erhöhte das BMZ spürbar – auf über 740 Millionen Euro respektive 406 Millionen Euro (Krempin 2017, 41). Es sind auch diese Haushaltstitel, über die viele Neuvorhaben der GIZ, der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und von NGOs im Bereich Flucht finanziert wurden (ebd.). Schließlich wurde der Etat des Bundesentwicklungsministeriums für 2017 auf rund 8,5 Milliarden Euro und somit einen absoluten Höchststand in der Geschichte des Ministeriums festgelegt, der erneut insbesondere mit dem Engagement »bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise in und um Syrien« sowie mit der »Schaffung von Zukunftsperspektiven für junge Menschen in Afrika« begründet wurde (BMZ 2016 in: Krempin 2017, 41). Benjamin Schraven vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) konstatiert: »Der durch die Migrationsdebatte hervorgerufene Bedeutungsgewinn der Entwicklungspolitik hat der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auch einen deutlichen Mittelzuwachs beschert« (Schraven 2019, 29).

Auch das Auswärtige Amt (AA) erhöhte die Mittel für humanitäre Hilfe im Zusammenhang mit Fluchtbewegungen. In einem Beschluss vom April 2016 ließen

15 2016 erreichte Deutschland erstmals die 0,7 Prozent, auf die der Anteil der Entwicklungshilfe am Bruttonationaleinkommen sich eigentlich belaufen sollte (weltsichten v. 10.4.2019). Allerdings ist zu beachten: Lediglich aufgrund der umstrittenen Einrechnung von Ausgaben für die Aufnahme von Geflüchteten im Inland in die offizielle Entwicklungshilfe, wurde das Ziel 2016 vorübergehend erreicht.

16 Der OECD zufolge stiegen die deutschen ODA-Mittel (Official Development Aid) nach einer jahrelangen Stagnation von 12,5 Milliarden US-Dollar im Jahr 2013 auf 23,8 Milliarden US-Dollar 2017 an, womit sie ein Wachstum von 91 Prozent zu verzeichnen hatten (Schraven 2019, 29). In die Official Development Aid werden auch die Gelder für humanitäre Hilfe, die durch das Auswärtige Amt geleistet wird, miteingerechnet.

die geschäftsführenden Vorstände von CDU/CSU und SPD verlauten, das AA werde 2016 für Krisenbewältigung, humanitäre Hilfe und Stabilisierung mindestens 1,2 Milliarden Euro bereitstellen (CDU/CSU/SPD 2016, 2). Die zusätzlichen Mittel des Auswärtigen Amtes flossen beispielsweise in die Hilfe für das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) und das Welternährungsprogramm (WFP), die damit »deutlich ausgeweitet« wurden, betonte die Bundesregierung (Deutscher Bundestag 2018, Drucksache 19/4955, 4): 2016 standen dafür insgesamt 817 Millionen Euro und 2017 rund eine Milliarde Euro zur Verfügung (ebd.).<sup>17</sup> Insgesamt verausgabte die Bundesregierung im Jahr 2016 für die »Bekämpfung von Fluchtursachen« rund 6,5 Milliarden Euro, während es 2017 sogar 7,3 Milliarden waren (ebd., 5). Im Mai 2018 verkündete der damalige Finanzminister Olaf Scholz (SPD), bis 2022 sei mit Ausgaben für die Flüchtlingspolitik auf Bundesebene in Höhe von rund 78 Milliarden Euro zu rechnen, wovon 31 Milliarden in Maßnahmen zur Bekämpfung von Fluchtursachen fließen sollten (Spiegel v. 19.5.2018).<sup>18</sup>

Auch jenseits der finanziellen Aufwertung im Nachgang der Krise 2015 erfuhr Entwicklungspolitik durch die prominente Rolle, die ihr bei der Bekämpfung von Fluchtursachen zugeschrieben wurde, eine größere öffentliche Beachtung. Dies zeigte beispielsweise eine Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach von 2017, die von der privaten Organisation Global Perspectives Initiative (GPI) in Auftrag gegeben wurde. Allensbach-Geschäftsführerin Renate Köcher beschrieb eine mit den Ereignissen im Jahr 2015 zusammenhängende »neue Offenheit« in der Gesellschaft, sich mit Entwicklungshilfe zu beschäftigen (Die Welt v. 29.11.2017). Dass dies auch mit dem Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung zusammenhängt, zeigen die Ergebnisse der Befragung: Rund ein Fünftel der Befragten war der Meinung, es müsse mehr Entwicklungshilfe geleistet werden. Wenn dadurch Fluchtursachen

---

17 2012 war die Verantwortung für humanitäre Hilfe an das Auswärtige Amt übergegangen. Der Kabinettsbeschluss vom 7. Oktober 2015 legte fest, dass das BMZ und das AA sich die Ressortverantwortung im Bereich »Internationale Migrations- und Fluchtbewegungen« teilen. Dabei ist das AA für die Bereiche Stabilisierung, zivile Krisenprävention und humanitäre Hilfe verantwortlich und das BMZ für die Übergangshilfe und Entwicklungszusammenarbeit (Deutscher Bundestag 2015, Drucksache 18/6772, 1f.). Man begrüße die Entwicklungen, so heißt es in einem Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Doch es gehe darum, die Maßnahmen »an der Schnittstelle von humanitärer Hilfe, Übergangshilfe und langfristigen Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit« besser zu koordinieren (ebd.). Dies sei umso dringender, da es darum gehe, »die starken Mittelaufwüchse besser zu koordinieren«, welche die beiden Ministerien im Hinblick auf die »Unterstützung von Staaten bei der Bewältigung der Versorgung von Flüchtlingen« (ebd.) zu verzeichnen hätten.

18 Die Erhöhung der Entwicklungsgelder ebte jedoch schließlich erneut ab – so kam es um den Entwicklungsetat für das Jahr 2019 zu Kritik aus der Entwicklungspolitik, dieser reiche bei weitem nicht aus, auch um die Bekämpfung der Fluchtursachen zu bewältigen (taz v. 8.7.2018).

bekämpft würden, sprachen sich sogar 32 Prozent für eine Erhöhung des Entwicklungsetats aus (ebd.). 62 Prozent zeigten sich überzeugt, »dass ein weiteres Ziel von Entwicklungshilfe sein müsste, Probleme zu lösen, die uns sonst früher oder später einholen würden« (ebd.).

Um die Veränderungen für Akteur:innen des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes zu verdeutlichen, werden im Folgenden mit dem BMZ, der GIZ und der Generaldirektion Entwicklung und internationale Zusammenarbeit der EU-Kommission drei Staatsapparate herausgegriffen, in denen sich die Strategien des Projektes deutlich niedergeschlagen haben. Dabei lassen sich die Apparate (trotz der Existenz unterschiedlicher Strategien) sowohl als Stützpunkte des linksliberalen Hegemonieprojektes als auch als Akteur:innen fassen, insofern Staatsmanager:innen hegemonieorientierte Strategien verfolgten. Die Relevanz ergibt sich daraus, dass die Strategien des Hegemonieprojektes im Diskurs um Fluchtursachen im Wesentlichen auf eine Stärkung entwicklungspolitischer Staatsapparate zielten. Zugleich hatten die Veränderungen Auswirkungen auf andere Akteur:innen wie entwicklungspolitische NGO, die mehr oder weniger abhängig von staatlichen Fördergeldern sind und sich darüber hinaus ihre Zugänge für politische Lobbyarbeit zum Entwicklungsministerium erhalten wollen.

### **Entwicklungspolitische Staatsapparate und Fluchtursachenbekämpfung**

Wie in Kapitel 5.2.2 gezeigt, richtete das BMZ zu Beginn des Jahres 2014 drei Sonderinitiativen ein: »Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren« (SI Flucht), »Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost« (SI MENA) und »EINEWELT ohne Hunger« (SI SEWOH). Außerdem wurde die Übergangshilfe für Krisenbewältigung und Wiederaufbau sowie Infrastruktur aufgestockt (Krempin 2017, 41). Der neue Fokus auf das Thema Flucht zeigte sich auch in der längerfristigen Kursänderung im BMZ. Während der Akzent im 15. Entwicklungspolitischen Bericht der Bundesregierung Anfang 2017 noch auf der Agenda 2030 zur Umsetzung der UN-Nachhaltigkeitsziele gelegen habe, so sei der Schwerpunkt im Strategiepapier »Entwicklungspolitik 2030« von 2018 nun »die Arbeit in fragilen Kontexten und de[r] Ausbau der Zusammenarbeit mit Afrika« (Krempin 2019, 119). Die intensiviertere Kooperation mit dem afrikanischen Kontinent sei mit dem neuen Fokus auf die Flucht- und Migrationsbewegungen zu erklären, kommentierten Wissenschaftler:innen (Krempin 2019, 119; Schraven 2019, 11).

Fluchtursachenbekämpfung habe eine große Präsenz in der Entwicklungspolitik erlangt, berichteten Vertreter:innen entwicklungspolitischer Organisationen. »Was wir schon merken, ist, dass jetzt im Ministerium sehr viele Mittelquellen zur Verfügung gestellt werden, die unter dieser Sonderinitiative ›Fluchtursachen bekämpfen‹ laufen. Und dass solche Kategorien vergeben werden« (Mitarbeiterin entwicklungspolitische Organisation Berlin 2018). Auch eine GIZ-Mitarbeiterin

beschreibt, wie das Thema seit dem Sommer der Migration immer mehr BMZ-finanzierte Projekte betreffe:

»Also es ist tatsächlich so, dass das Thema auf einmal quer überall ist. Auch bei den Klimakollegen. Wir haben ein neues Globalvorhaben, das BMZ-finanziert ist, zu menschlicher Mobilität im Kontext des Klimawandels. Auch solche Themen bekommen jetzt plötzlich die Aufmerksamkeit des BMZ und es gibt eigene Vorhaben [...]. Von 2011 bis 2014/2015 war es eher so, dass wir das BMZ sehr proaktiv beraten mussten und aufmerksam machen mussten: schaut mal, das ist interessant, wollt ihr da mal ein bisschen mehr Geld zur Verfügung stellen oder was pilotieren? Davon sind sie jetzt überzeugt« (GIZ-Mitarbeiterin 2019).

Nicht zuletzt mit der Sonderinitiative »Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren« sollte auch »sichtbarer reagiert« werden »als in der Vergangenheit« (Mitarbeiterin EZ-Organisation Berlin 2018), um das Engagement des BMZ bei der Fluchtursachenbekämpfung hervorzuheben. Der neue Schwerpunkt Flucht/Migration schlug sich auch in institutionellen Veränderungen im Ministerium nieder:

»Sie müssen sich vorstellen, dass in 2014 für dieses ganze Thema Flucht und Migration im Sektorbereich des Ministeriums eine einzige Person in Teilzeit zuständig für das Thema war. Spätestens mit der Gründung der Sonderinitiative war klar: wir brauchen zusätzliches Personal – nicht nur für die Sonderinitiative, sondern auch für die Mitgestaltung der politischen Prozesse, die Diskussionen auf EU-Ebene und auf Ebene der Vereinten Nationen, die Syrien-Konferenzen. Seit 2015 haben wir auch einen Beauftragten für Flüchtlingspolitik des Ministeriums, es ist eine ganze Unterabteilung mit fünf Referaten entstanden zwischen 2014 und 2017« (Vertreterin BMZ-Referat »Fluchtursachen mindern – Flüchtlinge unterstützen – Beschäftigungsoffensive Nahost« 2019).

Bundesentwicklungsminister Müller betonte mehrfach, dass Entwicklungspolitik im Grunde genommen immer auch Fluchtursachenbekämpfung bedeute, oder: »Fluchtursachen mindern heißt in Entwicklung investieren« (BMZ 2021b). In diesem Sinne bestätigte auch die Vertreterin des BMZ-Referats Fluchtursachen mindern – Flüchtlinge unterstützen – Beschäftigungsoffensive Nahost (2019):

»Zum Begriff Fluchtursachenminderung: Grundsätzlich ist das Ziel von Entwicklungspolitik, die Lebenssituation von Menschen in den Partnerländern zu verbessern – und Lebenssituation nicht nur im Sinne von Armut und Ungleichheit, sondern z.B. auch die Umweltbedingungen zu verbessern, die Governance in den Ländern zu verbessern, die Teilhabe der Menschen an politischen Entscheidungen zu verbessern. Dadurch trägt Entwicklungspolitik auch dazu bei, dass die Menschen – wenn sie dies möchten – in ihrer Heimat bleiben können.«

Entgegen dieser Darstellung, dass die Bekämpfung von Fluchtursachen und Entwicklungspolitik im Allgemeinen die gleichen Ziele verfolgten, gab es innerhalb der Staatsapparate allerdings auch Zielkonflikte. Das wird an verschiedenen Stellen deutlich. So beschreibt die Mitarbeiterin einer EZ-Organisation die Problematik folgendermaßen:

»Man sieht es ja auch im BMZ. Von den Strukturen her gibt es eigentlich zwei Referate, die machen Fluchtursachenbekämpfung und Bekämpfung irregulärer Migration. Und dann gibt es zwei Referate, die sich für mehr legale Migration einsetzen, damit das Entwicklungspotenzial durch Migration besser behoben werden kann. Und da sind meiner Ansicht nach Zielkonflikte schon angelegt.« (Mitarbeiterin EZ-Organisation Berlin 2018)

Darin zeigt sich, dass sich aufgrund der Fluchtursachenbekämpfung durchaus widersprüchliche Zielvorgaben im Bereich Migration und Entwicklung im BMZ einschrieben. Dies wurde anhand der Ausführungen zum konservativen Hegemonieprojekt verdeutlicht (6.2) und zeigt sich im Folgenden auch beim neoliberalen Projekt (6.5).

Eng verbunden mit den beschriebenen Entwicklungen im BMZ waren die Auswirkungen des Fluchtursachen-Diskurses auf die Arbeit der staatlichen Entwicklungsagentur GIZ.<sup>19</sup> Denn neben den innenpolitischen Einflussnahmen, die in den Ausführungen zum konservativen Projekt dargestellt wurden, tangierten auch die neuen Finanzierungslogiken in der Entwicklungszusammenarbeit durch die Zielsetzung der Fluchtursachenbekämpfung die GIZ deutlich. In einem Werbe-Video des Unternehmens zur Ausbildungs-Förderung in Tunesien heißt es: »Gemeinsam mit Partnern wie Sartex arbeitet die GIZ im Auftrag der Bundesregierung daran, Menschen in ihrer Heimat Perspektiven zu schaffen, denn diese Perspektiven sind ein wichtiger Grund, in der Region und auch im Land zu bleiben« (GIZ 2016). Die Projekte könnten dazu beitragen, »die Fluchtursachen zu bekämpfen und den Migrationsdruck zu mindern, indem Perspektiven zum Bleiben geschaffen werden«, so Michael Krempin, Senior Policy Berater bei der GIZ (Krempin 2017, 42). Eine Mitarbeiterin der GIZ beschreibt, welche Auswirkungen die Ereignisse des Jahres 2015 und die im Zuge der Krisenbearbeitung neu geschaffenen Finanzierungsinstrumente auf das Unternehmen hatten:

»Das war der politische Diskurs, der natürlich eine Rolle spielt und dann auch die Finanzierungsinstrumente. Also im Besonderen der European Trust Fund for Africa. Wenn es einen großen Finanzierungstopf für EZ-Akteure gibt, ist es klar, dass

19 Bei den meisten Vorhaben im Bereich Flucht und Migration ist das BMZ Auftraggeber der GIZ, nur einzelne Projekte werden vom Auswärtigen Amt beauftragt (Krempin 2017, 44).

das Thema wächst. Es kam sehr schnell zu einer ansteigenden Zahl von spezifischen Migrationsvorhaben, nicht mehr nur als Querschnittsthema und irgendwo angedockt, sondern wirklich Vorhaben, die sich Migration auf die Flagge schreiben.« (Mitarbeiterin GIZ 2019)

Die neuen Vorhaben hätten auch intern zu Veränderungen geführt, schließlich sei man zuvor eine überschaubare Gruppe von Kolleg:innen gewesen, die intensiver zu Migration und Fluchtthemen gearbeitet hätte und auf einmal seien sehr viel mehr Mittel zur Verfügung gestellt worden (ebd.). Die Finanzierungslogik, die von der Mitarbeiterin beschrieben wird, betrifft die GIZ besonders stark, da sie ein kommerzielles Unternehmen und keine Non-Profit-Organisation ist. Außerdem wolle die GIZ sich breiter aufstellen und tendenziell die Abhängigkeit vom BMZ verringern und die neuen EU-Finanzinstrumente kämen diesem Anliegen entgegen, erläuterte der Mitarbeiter einer Bundestagsabgeordneten im Interview (Mitarbeiterin MdB 2018). Darin zeige sich auch eine »neue Rolle in dem ganzen Feld« (Mitarbeiterin GIZ 2019), die das Unternehmen nun auch bei den nationalen Regierungspartnern, den Implementierungsakteuren und der EU einnehme (ebd.) Man werde nun ganz anders wahrgenommen von den Partnern, denn bisher sei man »als Migrationsakteur nirgendwo bekannt. Und dann plötzlich haben wir einen mehrstelligen Millionenbetrag für Vorhaben im Bereich Migration« (ebd.).

Auf der europäischen *scale* ist die GIZ zu einem zentralen Player avanciert, wenn es um die Umsetzung von Maßnahmen an der Schnittstelle von Fluchtmigration und Entwicklung geht. So ist sie nach der Internationalen Organisation für Migration (IOM) der wichtigste Implementierungsakteur des EU-Treuhandfonds für Afrika gemessen an den zugesprochenen Finanzvolumina (Kipp 2018, 15). Die Bedeutung des Unternehmens im europäischen Kontext lässt sich auch mit dem Einfluss des BMZ erklären, heißt es bei der GIZ:

»Insgesamt stärkt es unsere Position als GIZ der EU gegenüber auch, dass wir halt immer das BMZ mit dabei haben und die Unterstützung der deutschen Bundesregierung. Das BMZ ist halt ein wichtiger Akteur und zahlt auch viel in den EUTF ein. Außerdem steuert das BMZ eigentlich bei jedem unserer GIZ-Vorhaben nochmal bilaterales Budget zusätzlich dazu. [...] Und das zeigt schon das Gewicht und auch die Verpflichtung gegenüber den europäischen Institutionen.« (Mitarbeiterin GIZ 2019)

Die Aussage der GIZ-Mitarbeiterin verweist darauf, dass das BMZ versuchte, seine politischen Vorstöße unter dem Label Fluchtursachenbekämpfung auch auf der europäischen *scale* voranzutreiben. Bereits Ende April 2015 forderte Entwicklungsminister Müller, zusätzlich zehn Milliarden Euro aus europäischen Töpfen für die Fluchtursachenbekämpfung einzusetzen sowie eine neue Afrikapolitik (Welt v. 26.4.2015). Insgesamt bemühte sich der Minister, auch in Brüssel die Verbindung

zwischen Migration und Entwicklung explizit durch das Thema »Flucht« zu erweitern. Damit sprach er sich dafür aus, entwicklungspolitische Arbeit explizit in fragilen Kontexten zu fördern und damit Fluchtursachenbekämpfung zu betreiben. Eine GIZ-Mitarbeiterin beschreibt diese Bemühungen und verweist auf die Verschiebungen, die dies in den europäischen Staatsapparaten zur Folge hatte. Flucht und Fluchtursachenbekämpfung sollten auch innerhalb der europäischen Kommission stärker zu einem Aufgabengebiet der Entwicklungspolitik und damit der Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (DG DEVCO) werden, anstatt lediglich im Bereich humanitäre Hilfe der Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe (DG ECHO) angesiedelt zu sein:

»Ein Kernthema, das vor allem auch Minister Müller auf EU-Ebene stark vorange-  
trieben hat, war die Stärkung des Zusammenhangs von Flucht und Entwicklung.  
Dass es nicht mehr nur aus humanitärer Perspektive angeschaut wird, sprich DG  
ECHO zugeordnet, sondern dass auch DEVCO verstärkt eine Rolle spielt. Es gibt  
daher die Entsendung eines Kollegen des BMZ direkt an DG DEVCO, um genau  
diesen Link zu stärken. [...] Das war schon sehr stark auf Betreiben – natürlich nicht  
ausschließlich – von Minister Müller, weil er oft in Brüssel auf unterschiedlichen  
Ebenen und in unterschiedlichen Runden klargemacht hat, EZ hat eine Rolle in  
dem Thema und da muss sich mehr tun.« (Mitarbeiterin GIZ 2019)

Im 15. Entwicklungspolitischen Bericht vom April 2017 zeigte sich die Bundesregierung zufrieden: »Auf Initiative Deutschlands haben die EU-Institutionen und der Europäische Entwicklungsfonds zudem verstärkt die Minderung von Fluchtursachen in den Fokus ihrer Entwicklungszusammenarbeit gestellt« (BMZ 2017b, 189).

Für das linksliberal-alternative Hegemonieprojekt sind auch die Veränderungen in den europäischen Staatsapparaten, die im Politikfeld Migration und Entwicklung bedeutend sind, relevant. Denn auch auf der europäischen *scale* kam es im Zuge des Sommers der Migration zu Veränderungen. Im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Fluchtursachen drückten sich diese auch hier in einer Aufwertung der Entwicklungszusammenarbeit aus, was vor allem die Generaldirektion internationale Kooperation und Entwicklung der EU-Kommission betraf. »[A]ddressing the root causes of irregular migration« sei zum Mantra des EU-Entwicklungs-Diskurses geworden (Jones et al. 2020, 24). Die dabei entstandenen ad hoc-Instrumente wie der EU-Treuhandfonds für Afrika seien notwendig gewesen, da eine Mittelvergabe über die gängigen Verfahren den Erwartungen nicht hätte gerecht werden können (ebd.). Ein Vertreter der EU-Kommission beschrieb, wie im Zuge der Krise 2015 der Zusammenhang zwischen Entwicklung und Migration durch den Fluchtursachen-Diskurs zu einem relevanten Thema in der politischen Debatte und in den politischen Narrativen geworden sei: »It has been pushed up quite violently in terms of political visibility« (Vertreter EU-Kommission 2018). Dies habe positive Effekte gehabt auf-

grund der Ressourcen, die neu zur Verfügung gestellt wurden. Doch es gäbe auch negative Aspekte, da auf einmal alle mitreden wollten (ebd.). Er wies damit darauf hin, dass sich unterschiedlichste politische Interessen in die Forderung nach einer Bekämpfung von Fluchtursachen eingeschrieben haben. Entwicklungsakteur:innen sahen sich damit konfrontiert, anstatt langfristig ausgerichtete Entwicklungszusammenarbeit auf den Weg zu bringen, akut auf die Fluchtbewegungen reagieren zu müssen. Während einige EZ-Organisationen genau diese Indienstrategie von Entwicklungspolitik als äußerst problematisch kritisierten (siehe 6.4), bemühte sich die EU-Kommission offensichtlich um Rechtfertigung. Man müsse den Fluchtursachenansatz aus zwei Perspektiven betrachten:

»One is the short-term one. I think that we managed, or we could even say we were obliged to get a bit out from this long-term attitude that all development actors tend to have. In the sense that all development actors were expected to also have an impact on the short term.« (Vertreter EU-Kommission 2018)

Diese kurzfristige Perspektive, auf die sich Entwicklungsakteur:innen einlassen müssten, sei jedoch kein Ersatz für die langfristige Perspektive, die sich auf Investitionen und die Schaffung von Jobs konzentrieren müsse. Diese Aufgabenstellungen seien seit 2015/2016 zunehmend zu den Schlüsselthemen der EU-Beziehungen mit Afrika avanciert, so der Kommissions-Vertreter (ebd.). Die Chance, die der Fluchtursachen-Diskurs für die Generaldirektion internationale Kooperation und Entwicklung der EU-Kommission darstellte, lasse sich durchaus mit einem Einflussgewinn und mehr Finanzmitteln erklären, beschreibt eine Mitarbeiterin einer internationalen NGO in Brüssel: »The official explanation from DEVCO and many of them at top levels believe that by buying into this narrative they are putting themselves into the middle of a political debate and become more relevant. And also get more funding« (Mitarbeiterin INGO Brüssel 2018/3).

Sowohl für die entwicklungspolitischen Staatsapparate auf der nationalen als auch auf der europäischen *scale* führte der Fluchtursachen-Diskurs zu einer Aufwertung von Entwicklungspolitik und damit der eigenen Rolle, indem man zunehmend auch eine migrationspolitische Relevanz für sich beanspruchte. Es zeigt sich, dass die politischen Strategien des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes auf der nationalen und der europäischen *scale* miteinander verbunden waren. Zum einen versuchten Akteur:innen wie das BMZ ihre politischen Prioritäten auch in den EU-Staatsapparaten voranzutreiben. Zum anderen hatten neue Instrumente, die von der EU-Kommission als Antwort auf die Krise des europäischen Grenzregimes nach 2015 im Bereich Fluchtursachenbekämpfung lanciert wurden, Auswirkungen auf die nationalen Umsetzungsakteur:innen wie die GIZ und andere Entwicklungsorganisationen. Wie sich die geschilderten Veränderungen auf die Stellung des Projektes im gesellschaftlichen Kräfteverhältnis ausgewirkt haben, wird nach der Darstellung der rhetorisch-diskursiven Strategien diskutiert.

### 6.3.2 Rhetorisch-diskursive Strategien: Entwicklungszusammenarbeit und Fluchtursachenbekämpfung

»Unabhängig von ihrer Entstehung können Fluchtursachen nur durch ein langfristiges Engagement gemindert werden. Ziel ist es, die Lebensbedingungen derart zu verbessern, dass Menschen ihre Heimat nicht verlassen müssen.« (BMZ 2021b, Herv. JK)

Die Akteursanalyse hat gezeigt: Das zentrale Anliegen, das die Akteur:innen des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes mit dem Begriff Fluchtursachenbekämpfung vorantrieben, bestand in der Aufwertung der Entwicklungszusammenarbeit durch mehr finanzielle Mittel und politische Anerkennung. Mit einem größeren Entwicklungsbudget könnten Fluchtursachen gezielt bekämpft werden, lautete die Kernbotschaft. Dass dieses Anliegen durchaus erfolgreich war, zeigte sich bereits in Kapitel 5.2 sowie in den Ausführungen der Akteursanalyse. Die damit verknüpfte rhetorisch-diskursive Strategie wird im Folgenden aufgegriffen und es wird gezeigt, wo sie an ihre Grenzen stieß und damit Anlass zu gegenhegemonialen Interventionen bot.

#### Mehr Entwicklungshilfe gleich weniger Fluchtursachen

Die Entwicklungspolitik werde bedeutsamer und jetzt – durch die Fluchtbewegungen – gar »ein zentrales Thema«, konstatierte der sozialdemokratische Abgeordnete im EU-Parlament Norbert Neuser (Europäisches Parlament 13.2.2017). Es gelte, so die linksliberale Forderung, mehr Entwicklungsgelder zur Verfügung zu stellen, um diese finanziellen Mittel gezielt zur Bekämpfung von Fluchtursachen zu verwenden: »Ich verstehe nicht, warum jeder von Fluchtursachen redet und der Finanzminister dann ausgerechnet bei der Entwicklungszusammenarbeit spart«, kommentierte Entwicklungsminister Gerd Müller im Juli 2018 im Hinblick auf die geplanten Kürzungen in seinem Etat im Bundeshaushalt 2019, die der damalige Bundesfinanzminister Olaf Scholz angekündigt hatte (Zeit v. 7.7.2018). Zusätzlich zu den jeweiligen Sonderausgaben für Fluchtursachenbekämpfung sei das Thema eine »Querschnittsaufgabe im ganzen Haushalt«, so Müller (Deutscher Bundestag 25.11.2015, 13695). Auch im EU-Parlament mahnten Abgeordnete linksliberaler Parteien die Erhöhung der offiziellen Entwicklungshilfe. Auf deutscher *scale* grenzte man sich dabei von der Entwicklungspolitik des ehemaligen Ministers Dirk Niebel (FDP) ab. Während diese sich an den Interessen der deutschen Wirtschaft orientiert habe, sei nun

»der Zeitpunkt gekommen, um sich davon abzuwenden und zu sagen: Gute Entwicklungszusammenarbeit ist vor allem dann gegeben, wenn sie Menschen Le-

bensperspektiven in ihrer Heimat gibt und somit Fluchtursachen minimiert werden können« (Gerster in: Deutscher Bundestag 9.9.2015, 11631).<sup>20</sup>

Ein genauerer Blick auf die rhetorisch-diskursiven Strategien zeigt jedoch: Auch das linksliberale Hegemonieprojekt verknüpfte mit der Forderung nach Fluchtursachenbekämpfung immer wieder die Perspektive, auf diese Weise weitere Fluchtbewegungen und Ankünfte in Europa verhindern zu können – und zwar mit einem Mehr an Entwicklungsgeldern. So äußerte sich die Abgeordnete der S&D-Fraktion, Birgit Sippel:

»Nein, wir können nicht alle aufnehmen, die nach Europa kommen und hier arbeiten wollen. Wir müssen deshalb auch bei den Fluchtursachen ansetzen. 0,7 % des Bruttoinlandsprodukts etwa sollen für Entwicklungshilfe eingesetzt werden. Doch dieses Ziel erreichen gerade einmal fünf unserer Mitgliedstaaten« (Europäisches Parlament 20.5.2015).

Ihr maltesischer Fraktionskollege Sant plädierte für eine Neuausrichtung der Entwicklungspolitik und ergänzte, es sei schließlich eine »Binsenweisheit, dass Probleme aufgrund von Massenmigration nur endgültig gelöst werden könnten durch Verbesserungen, die vor Ort in den Herkunftsländern Grund zur Hoffnung geben können« (ebd., eigene Übersetzung). Die Koppelung des linksliberal-alternativen Anliegens, die Entwicklungshilfe zu stärken mit der Prognose, damit weitere Fluchtmigrationsbewegungen zu vermindern, führte auch dazu, dass Angela Merkel im Herbst 2015 verkündete: »Wir werden ein Europa sein, das mehr Geld in Entwicklungspolitik geben muss, das gezielter, vielleicht auch interessengeleiteter fragt, wo kommen die Flüchtlinge her, wo müssen wir zuerst anpacken« (Angela Merkel in: Tagesschau v. 8.10.2015).

### Grenzen der Entwicklungszusammenarbeit, Grenzen der Kritik

Trotz der sehr präsenten Strategie des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes, die notwendige Fluchtursachenbekämpfung als Beleg für den Bedarf zusätzlicher Entwicklungsgelder ins Feld zu führen, kam es auch zu Einwänden von Akteur:innen des Projektes, die an dieser Stelle eine Konkretisierung ermöglichen. Nichtregierungsorganisationen und linksliberale Parteien-Vertreter:innen, die dem Hegemonieprojekt zugeordnet werden können, kritisierten die Zweckentfremdung entwicklungspolitischer Gelder im Rahmen der Maßnahmen zur Fluchtursachenbekämpfung, wenn diese für sicherheitspolitische Maßnahmen zur Migrationskontrolle *missbräuchlich verwendet* werden. In den Plenardebatten des

20 Neben zusätzlichen entwicklungspolitischen Geldern wird die humanitäre Hilfe insbesondere in den Erstaufnahmeländern betont und der entsprechende Mittelzuwachs im Auswärtigen Amt positiv hervorgehoben.

Bundestages wurde nach dem Gipfel von Valletta im November 2015 unter anderem von Vertreter:innen der Linkspartei und Bündnis90/Die Grünen die Kritik laut, man wolle mit Entwicklungsgeldern die Kooperationsbereitschaft bei der Migrationskontrolle afrikanischer Transit- und Herkunftsländer erkaufen. Dabei werde zum Teil mit autoritären Staaten verhandelt, die selbst als Fluchtursachen angesehen werden müssten (siehe u.a. Movassat in: Deutscher Bundestag 25.11.2015, 13697; Vergiat in: Europäisches Parlament 11.11.2015; Spinelli in: Europäisches Parlament 7.6.2016). Bei genauer Betrachtung richtet sich eine solche Kritik innerhalb des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes ausschließlich gegen die Konditionalisierung und Instrumentalisierung von Entwicklungshilfe. Jedoch stellt sie den Verhinderungs-Bias der Bekämpfung von Fluchtursachen, den konservative Akteur:innen entschieden vertraten (siehe 6.2.2), nicht explizit infrage: Wenn Entwicklungshilfe ordnungsgemäß und mit zusätzlichen Mitteln erfolge, könne diese einen wichtigen Beitrag leisten, um Fluchtmigration (nach Europa) zu reduzieren. Hier sollte schließlich die Kritik des linken Flügels des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes ansetzen (siehe 6.4).

Einige Akteur:innen des linksliberalen Hegemonieprojektes stellten darüber hinaus infrage, dass Hilfsgelder ausreichen würden angesichts wirtschaftspolitischer Entwicklungen, welche die entwicklungspolitischen Bemühungen geradezu konterkarierten (Müntefering in: Deutscher Bundestag 12.5.2016, 16715). Selbst Entwicklungsminister Müller ging in seinen Äußerungen oft über die einfache Gleichung »mehr Entwicklungszusammenarbeit gleich weniger Fluchtursachen« hinaus. So ließ er verlauten:

»Es ist heute in vielen Bereichen im Verhältnis zwischen Industrie- und Entwicklungsländern noch der Fall, dass Globalisierung ohne Grenzen und Werte zu frühkapitalistischen Ausbeutungsstrukturen führt, insbesondere bei großen Konzernen. Heute haben wir die Situation, dass 10 Prozent der Bevölkerung, also wir, 90 Prozent des Vermögens besitzen und 20 Prozent, also wir [...] 80 Prozent der Güter und Ressourcen verbrauchen. Es kann nicht immer so weitergehen, dass die Schere so weit auseinandergeht. Das ist nämlich die Basis für Konflikte, für Spannungen, für Kriege, für Auseinandersetzungen und infolgedessen die Ursache für Flucht von Millionen von Menschen« (Müller in: Deutscher Bundestag 7.9.2016, 18487).

In den politischen Schlussfolgerungen, die der Minister aus Analysen wie dieser zog, blieb er jedoch bei einem Mehr an Entwicklungshilfe sowie unkonkreten Aussagen, man müsse beispielsweise Handelsabkommen fair gestalten, stehen. Einige Abgeordnete der LINKEN und Grünen warfen ihm vor, anstatt sich tatsächlich für fairen Handel einzusetzen, indem beispielsweise die Verhandlungen der umstrittenen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit den AKP-Staaten beendet würden, äußere sich der Minister nur vage, er wolle die WTO von einer

Freihandelsorganisation in eine »Fairhandelsorganisation umbauen« (Hänsel in: Deutscher Bundestag 7.9.2016, 18495). Die wesentlichen politischen Handlungsempfehlungen, die er daraus entwickelte, beschränkten sich auf die Forderung, Entwicklungspolitik müsse einen Beitrag leisten, »dass mehr unternehmerische Energien und mehr entwicklungspolitisch sinnvolle Investitionen in die Länder fließen, die es am nötigsten brauchen« (ebd.). Es gehe um eine »Wettbewerbsordnung, die Leistung statt Ausbeutung belohnt« (ebd., 35). Damit mündeten die politischen Konsequenzen lediglich in einen Appell, Entwicklungshilfe effizienter zu gestalten – häufig unter Rückgriff auf neoliberale Strategien im Sinne eines Einbezugs der Privatwirtschaft (siehe 6.5). Trotz der Benennung globaler Zusammenhänge verbleibt die Strategie linksliberaler Akteur:innen weitgehend einem von konservativen Akteur:innen explizit propagierten internalistischen Verständnis von Fluchtursachen verhaftet. Denn Entwicklungshilfe – vor allem als Hilfe vor Ort verstanden – gilt weiterhin als die zentrale Bewältigungsstrategie. Hier sollte schließlich die Strategie des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojektes ansetzen und über die entwicklungspolitische Perspektive hinaus die Notwendigkeit einer tiefgreifenden sozial-ökologischen Transformation hervorheben (siehe 6.6).

### 6.3.3 Entwicklungszusammenarbeit und Fluchtursachenbekämpfung: Fluch und Segen?

Welche Rückschlüsse lassen die skizzierten Entwicklungen auf die relative Stellung des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes im Konflikt um Fluchtursachenbekämpfung zu? Bisherige Analysen zeigten hinsichtlich der allgemeinen Position des Projektes in der Migrationspolitik: Der Sommer der Migration mit den eigensinnigen Grenzübertritten und die breit getragene »Willkommensbewegung« in den Hauptaufnahmeländern bedeutete zunächst einen Erfolg für linksliberal-alternative Kräfte. Buckel et al. beschreiben eine »Diskursallianz des linksliberal-alternativen und pro-europäischen Hegemonieprojektes« (Buckel et al. 2018, 66), mit der es gelang, sowohl den Diskurs als auch die Praxis nach links zu verschieben und somit die eigene Position im migrationspolitischen Kräfteverhältnis zu stärken (ebd.).<sup>21</sup> Zwar sollte die chauvinistische und rassistische Gegenbewegung des konservativen und national-sozialen Hegemonieprojektes nicht lange auf sich warten lassen. Dennoch war die Stärkung linksliberal-alternativer Kräfte vor dem Hintergrund jahrelanger Mobilisierung und Proteste von Geflüchteten (Ataç et al. 2015; Schwiertz/

21 Durch eine Verkettung der linksliberal-alternativen Forderungen mit dem neoliberalen Anliegen, möglichst viele Geflüchtete nutzenorientiert in den Arbeitsmarkt zu integrieren, kann auch das Handeln der deutschen Bundesregierung erklärt werden, die zunächst ihren Ausdruck in Angela Merkels »Wir schaffen das« fand (Buckel et al. 2018, 53; Georgi 2016).

Ratfisch 2015) in diesem historischen Moment eine Erfahrung, die über den Sommer 2015 hinausweisen sollte – nicht zuletzt in promigrantischen Netzwerken, die bis heute bestehen.

Durch das kurzzeitige Erstarken des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes im Sommer der Migration erlangten die zentralen migrationspolitischen Forderungen des Projektes zunächst eine große Präsenz im öffentlichen Diskurs: Die Kritik der Abschottungspolitik und an der Verletzung der Menschenrechte von Migrant:innen und Geflüchteten sowie die Forderung nach einer menschenrechtlich fundierten Migrations- und Flüchtlingspolitik und vor allem nach einem starken Asylrecht (Buckel et al. 2014, 76f.). Während das Erstarken rechter und konservativer Kräfte das linksliberal-alternative Projekt schließlich migrationspolitisch in die Defensive drängte, bot der Fluchtursachen-Diskurs eine Möglichkeit, (migrations-)politische Forderungen im Feld der Entwicklungspolitik weiter zu verfolgen. Die diskursiven Ressourcen in Form des Menschenrechts- und Entwicklungsdiskurses waren dabei von Relevanz. Doch auch die Ressource institutioneller Selektivitäten konnte im Fall des Fluchtursachen-Diskurses von linksliberal-alternativen Akteur:innen genutzt werden. Denn die entwicklungspolitischen Staatsapparate wie das BMZ gewannen als »Stützpunkte« des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes eine zunehmende migrationspolitische Bedeutung. Dies trug dazu bei, dass das Projekt eine hervorgehobene Stellung im Fluchtursachen-Diskurs einnehmen konnte. Darüber hinaus kann eine Zunahme an organisatorischen Ressourcen aufgrund der zusätzlich mobilisierten Entwicklungsgelder festgestellt werden, was die Position linksliberal-alternativer Kräfte in dem untersuchten Konflikt stärkte. Im Sinne der Anliegen des Hegemonieprojektes erfuhr Entwicklungszusammenarbeit vor dem Hintergrund des Fluchtursachen-Diskurses eine Aufwertung.

Allerdings müssen zwei Entwicklungen benannt werden, die den »Erfolg« der linksliberalen Kräfte trübten: Im Konflikt um Fluchtursachen(-bekämpfung) vertrat der linke Flügel des Projektes eine Position, die in einer deutlichen Kritik an der Verknüpfung von Entwicklungspolitik und Fluchtursachenbekämpfung lag. Innerhalb des entwicklungspolitischen Feldes kam es damit zu Spannungen (siehe 6.4). Die zweite Entwicklung besteht darin, dass sich auch neoliberale und konservative Strategien im Zuge des Fluchtursachen-Diskurses in die Entwicklungspolitik einschrieben.

#### **6.4 Linker Flügel des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes: Konflikte um Migration&Entwicklung**

Das migrationspolitische Kernanliegen des linken Flügels des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes besteht im Projekt »globaler Bewegungsfreiheit« (Buckel et al. 2014, 78f.). Mit Blick auf den Diskurs um Fluchtursachen lassen sich unter-

schiedliche Positionen zwischen den hier verorteten Akteur:innen vorfinden. Sie unterscheiden sich hinsichtlich der Frage, ob und wie eine Involvierung in den Diskurs für sinnvoll und politisch zielführend erachtet wird. Auf der einen Seite hoben bereits vor dem Sommer der Migration kritische Migrationswissenschaftler:innen hervor, dass das Sprechen über die Ursachen von Fluchtmigration bereits die Intention der Verhinderung von Migrationsbewegungen impliziere (Krause 2012, 191f.) und die Forderung nach Fluchtursachenbekämpfung daher grundsätzlich abzulehnen sei. Demgegenüber forderten andere Vertreter:innen ein, dass sowohl globale Bewegungsfreiheit für alle als auch eine Bekämpfung von Fluchtursachen politische Anliegen antirassistischer Bewegungen sein müssten (Bernau 2017; Lang 2017). Es geht aus dieser zweiten Perspektive darum, Fluchtursachenbekämpfung als notwendige Ergänzung zu der Forderung nach Bewegungsfreiheit zu verstehen und entsprechend in den Diskurs zu intervenieren. Da diese Position eine aktive Involvierung in die Kämpfe um Fluchtursachen(-bekämpfung) bedeutete, steht sie im Fokus der folgenden Analyse. Beide Positionen lassen sich jedoch dem linken Flügel des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes zuordnen, denn im Zentrum steht das Anliegen, globale Bewegungsfreiheit zu ermöglichen.

#### 6.4.1 Akteursanalyse: Nicht-staatliche entwicklungspolitische Akteur:innen und Fluchtursachen

Zu den Akteur:innen des linken Flügels des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes, die sich im Fluchtursachen-Diskurs eingebracht haben, gehören neben kritischen Migrationsforscher:innen auch *refugee*-Aktivist:innen, Akteur:innen aus antirassistischen Initiativen sowie zivilgesellschaftliche Organisationen im flüchtlingsrechtlichen und entwicklungspolitischen Feld. Nicht-staatliche EZ-Akteur:innen zähle ich zum linken Flügel des linksliberal-alternativen Projektes, insofern sie die Strategie dieser Fraktion verfolgten, die im Kern einer promigrantischen Position im Fluchtursachen-Diskurs entspricht.

Die Machtressourcen dieses Flügels sind im migrationspolitischen Feld insbesondere hinsichtlich der organisatorischen Ressourcen und Ressourcen der institutionellen Selektivitäten vergleichsweise gering. Dennoch verfügen diese gesellschaftlichen Kräfte »über eine komplexe Infrastruktur von Organisationen, eigenen Orten und Räumen, vielfältigen Publikationen und Netzwerken« (Buckel et al. 2014, 80) und damit über Ressourcen, die im Zuge des Sommers der Migration weiter gestärkt wurden. Für die *entwicklungspolitischen* Akteur:innen, die ich aufgrund ihrer Strategien im Fluchtursachen-Diskurs diesem Flügel zuordne, kam es zu einer ambivalenten Situation: Zum einen bescherte ihnen die allgemeine (auch finanzielle) Aufwertung von Entwicklungszusammenarbeit den Zugang zu neuen organisatorischen Ressourcen. Zum anderen übten sie an den inhaltlichen Implikationen, die

diese Aufwertung für ihre Arbeit hatte, lautstarke Kritik und weigerten sich in Teilen, die Gelder in Anspruch zu nehmen.

Ich richte im Folgenden den Blick auf diese Akteur:innen des entwicklungspolitischen Feldes. Denn hier werden anhand des Konfliktfeldes Migration und Entwicklung, in dem Fluchtursachenbekämpfung maßgeblich verhandelt wird, die Grenzen zwischen den Strategien des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes und des linken Flügels desselben deutlich. Andere Exponent:innen werden später in die Analyse der rhetorisch-diskursiven Strategien mit einbezogen.

### Konfliktfeld Migration und Entwicklung

Entwicklungspolitische Akteur:innen aus der Zivilgesellschaft, die ich aufgrund ihrer promigrantischen Positionen dem linken Flügel des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes zuordne, beschrieben die Entwicklungen, die mit der Fluchtursachenbekämpfung als dem »neuen Paradigma der Entwicklungspolitik« (Jakob/Schwindwein 2017, 13) einhergingen, als äußerst konflikthaft und problematisch. Denn es ist auch die Verbindung zwischen Migration und Entwicklung, die durch die Forderung nach einer Bekämpfung von Fluchtursachen neu verhandelt wird und damit ein Kernbereich ihrer Arbeit.

Akteur:innen der nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) sahen sich im Sommer der Migration in die Rolle gedrängt, Antworten auf die Fluchtbewegungen zu geben – und zwar zeitnah: »Da gab es dann Momente der Hektik und aktionistische Impulse, auf die wir schnell reagieren mussten. So dass wir schneller in Handlung kommen sollten und unseren sichtbaren Beitrag jetzt auch leisten wollten und sollten« (Mitarbeiterin EZ-Organisation Berlin 2018). Dieser Beitrag firmierte bald unter dem Begriff der Fluchtursachenbekämpfung und bot Akteur:innen der Entwicklungszusammenarbeit eine Anschlussfähigkeit an ihr Politikfeld, doch – wie sich schnell zeigte – mit durchaus problematischen Implikationen. Die auch in Expert:innen-Interviews geschilderten Schwierigkeiten reichen von widersprüchlichen politischen Anforderungen und Zielkonflikten bis zu teilweise vehementer Kritik an einer Instrumentalisierung der Entwicklungszusammenarbeit zum Zweck der Migrationskontrolle. Obwohl Entwicklungspolitik bedeutsamer wurde, kam es zu keiner stärkeren Einbeziehung von Akteur:innen der EZ in politische Entscheidungsprozesse. Die Beteiligungsmöglichkeiten, hätten sich im Grunde »schwieriger dargestellt als vorher« (Mitarbeiterin EZ-Organisation Berlin 2018).<sup>22</sup> Ebenso die Versuche, auf der europäischen *scale* politische

---

22 Dies gelte auch hinsichtlich der Einflussmöglichkeiten gegenüber dem BMZ: »Im BMZ hat man manchmal das Gefühl, das ist so eine Pseudobeteiligung« (Mitarbeiterin EZ-Organisation Berlin 2018). Sehr viel schwieriger zugänglich als das BMZ seien jedoch andere Ministerien, wie beispielsweise das Auswärtige Amt, das schließlich auch eine Beauftragte für Flüchtlinge und Migration eingerichtet hatte oder das Bundesinnenministerium (ebd.).

Prozesse zu beeinflussen.<sup>23</sup> Insgesamt nahmen die Organisationen hinsichtlich der migrationspolitischen Maßnahmen der Bundesregierung und der europäischen Entscheidungsträger:innen den eigenen politischen Einfluss als sehr gering wahr.

Akteur:innen des linken Flügels des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes, die sich für die Rechte von Migrant:innen und die Förderung von Migration und Bewegungsfreiheit einsetzen, waren mit unterschiedlichen Problematiken konfrontiert, die ich im Folgenden darstelle. Die Konflikte, die der Diskurs um Fluchtursachen auslöste, zeigen die Auswirkungen der Veränderungen im staatsapparativen Gefüge auf diese Akteur:innengruppe und verweisen auf die divergenten Positionen innerhalb des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes. Dabei zeigt sich, dass viele Akteur:innen im Bereich der EZ eine ambivalente Position einnahmen. Teilweise bedienten sie Strategien des linken Flügels und teilweise trugen sie – auch aus strategischen Gründen – die Position des linksliberal-alternativen Projektes mit. Dadurch wird ein Schwanken bei vielen Akteur:innen sichtbar zwischen der »Mainstream-Position« des Projektes und der Kritik des linken Flügels.

### **Akteur:innen der Entwicklungszusammenarbeit im Dilemma<sup>24</sup>**

Die Konflikte und Dilemmata, mit denen sich EZ-Akteur:innen im Kontext der Krisenbearbeitung nach 2015 konfrontiert sahen und die maßgeblich um die politische Forderung der Fluchtursachenbekämpfung kreisten, sollen im Folgenden anhand zweier Konfliktfelder verdeutlicht werden. Sie geben Aufschluss über die Strategie dieser gesellschaftlichen Kräfte sowie die Auswirkungen des Diskurses auf die Akteur:innen.

Das erste Konfliktfeld, das sich als »Entwicklungspolitik versus Fluchtursachenbekämpfung« fassen lässt, ergibt sich aus der beschriebenen Ausrichtung von Entwicklungszusammenarbeit an der politischen Vorgabe, Fluchtursachen zu bekämpfen. So äußerte San Bilal vom European Centre for Development Policy Manage-

23 Zwar beschreiben Vertreter:innen internationaler NGOs in Brüssel, dass es nach 2015 wichtige Vernetzungsinitiativen gab, Akteur:innen aus dem migrationspolitischen Bereich an einen Tisch zu bringen. So habe Oxfam ein wöchentliches Treffen initiiert, um sich auszutauschen. Trotz dieser guten Erfahrungen seien die Effekte enttäuschend gewesen und man habe es nicht geschafft, die repressive Sicht auf Migration maßgeblich zu verändern: »And despite all that, we are failing miserably. We are not changing the narrative in Europe« (Mitarbeiterin INGO Brüssel 2018/3). Konsultationsprozesse, die zum neuen Migrationspartnerschaftsrahmen zwischen einigen NGOs und dem Kabinett der Außenbeauftragten, Federica Mogherini, stattfanden, zeigten auch keine Erfolge. Man stelle lediglich fest, dass die Sprache übernommen werde, »but we are not really seeing any change« – der Konsultationsprozess wurde aufgrund dieser Erfahrungen schließlich beendet (ebd.).

24 In einem Buchbeitrag (Kopp 2021) habe ich bereits einige der Argumente aus diesem Unterkapitel veröffentlicht, die hier jedoch ergänzt, verändert und neu eingeordnet werden.

ment in einem Presseinterview: »Die Bewältigung von Migrationsursachen scheint das neue Schlagwort fast jeglicher Entwicklungspolitik zu werden seit der Lancierung des EU Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika« (euractiv v. 16.9.2016, eigene Übersetzung). Mit der Fluchtursachenbekämpfung habe ein neues Narrativ Einzug gehalten, das die Entwicklungspolitik zunehmend erfasse, beschrieb auch eine Mitarbeiterin einer internationalen NGO im Interview: »And then we had the narrative change. The root causes of migration were suddenly everywhere« (Mitarbeiterin INGO Brüssel 2018/2). Das Ziel entwicklungspolitischer Maßnahmen, deren Erfolg oder Misserfolg sollten nunmehr daran bemessen werden, ob aus den entsprechenden Einsatzgebieten weitere Fluchtmigrationsbewegungen – vor allem in Richtung Europa – erfolgten. Der grundlegende Konflikt wurde von Akteur:innen im Feld insofern als substantiell beschrieben, als dass die originäre Zielsetzung von Entwicklungspolitik in Frage gestellt bzw. überlagert werde. Diese liege in der Bekämpfung und Reduzierung von Armut, nicht in der Bekämpfung von Fluchtursachen (Fine/Dennison/Gowan 2019). So heißt es in Artikel 208(1) im Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV): »Hauptziel der Unionspolitik in diesem Bereich ist die Bekämpfung und auf längere Sicht die Beseitigung der Armut«. Man erlebe, so beschrieb es die Mitarbeiterin einer EZ-Organisation in Berlin:

»dass die Entwicklungszusammenarbeit im Prinzip darauf reduziert wird, Fluchtursachenbekämpfung zu gewährleisten. Keiner spricht mehr von nachhaltiger Entwicklung für alle, von Armutsreduzierung und mehr Gerechtigkeit – für dieses Narrativ ist momentan gar kein Platz. Es wird jetzt eher behauptet, EZ sei überhaupt nicht hilfreich oder wirksam gewesen. Das sähe man ja, wenn man auf das globale Flucht- und Migrationsgeschehen schaut« (Mitarbeiterin EZ-Organisation Berlin 2018).

Zwar müsse Entwicklungspolitik Migration als Thema im Blick haben, aber Entwicklungszusammenarbeit dürfe nicht von migrationspolitischen Erwägungen diktiert werden (Mitarbeiterin INGO Brüssel 2018/3). Deutlich wird die Neuausrichtung auch in der Auswahl der Länder und Regionen, in die entwicklungspolitische Gelder vermehrt fließen: Herkunfts- oder Transitländer von Geflüchteten und Migrant:innen gewinnen an Relevanz, während andere Regionen aus dem Blick geraten. Dies werde sogar von einigen Vertreter:innen der EU und der Mitgliedstaaten unter vorgehaltener Hand zugegeben, so Clare Castillejo vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (Castillejo 2017, 3). Die Mitarbeiterin einer entwicklungspolitischen EZ-Organisation in Berlin bestätigte: Entwicklungszusammenarbeit werde »immer stärker im wohlverstandenen Eigeninteresse durchgeführt [...] Das zeigt sich auch an der Stelle nochmal, dass man tatsächlich eher auf die europäischen Nachbarn geht, anstatt dort aktiv zu werden, wo es große Entwicklungsdefizite gibt« (Mitarbeiterin EZ-Organisation Berlin 2018). Der politische Druck, den zivilgesellschaftliche Organisationen verspürten, werde auch

durch Finanzierungsinstrumente erzeugt, die nunmehr an die Zielvorgabe der Bekämpfung von Fluchtursachen gebunden würden.

Das zweite Konfliktfeld, das mit dem ersten verbunden ist, kann als »Zweckentfremdung versus Mittelzuwachs« bezeichnet werden und bezieht sich auf eben jene Finanzierungslogik. Es ergibt sich daraus, dass der Fokus auf eine Bekämpfung von Fluchtursachen auf der einen Seite zu einer Aufwertung von Entwicklungspolitik führte, was sich – wie oben gezeigt wurde – maßgeblich in der Aufstockung entwicklungspolitischer Gelder (Official Development Assistance – ODA) ausdrückte. Auf der anderen Seite kritisierten Akteur:innen im entwicklungspolitischen Feld eine Zweckentfremdung der ODA-Mittel: »We are not interested in more ODA if it is not used genuinely.« (Mitarbeiterin INGO Brüssel 2018/3) Der europäische Dachverband entwicklungspolitischer Organisationen, CONCORD, kritisierte den EU-Treuhandfonds für Afrika in einem Bericht von 2018 in aller Deutlichkeit. Dieser nutze Mittel aus der offiziellen Entwicklungshilfe, um Ziele zu verfolgen, die nicht mehr mit den EU-Entwicklungszielen verbunden seien, sondern migrationspolitischen Kalkülen folgten (CINI/CONCORD 2018; Global Health Advocates 2017). Think Tanks (Angenendt/Koch 2016; Castillejo 2016b) und NGOs (Kervyn/Shilhav 2017) betonten die Gefahr der Zweckentfremdung entwicklungspolitischer Gelder. Entwicklungspolitische Akteur:innen würden immer stärker mit Aufgaben der Migrationsregulierung betraut.<sup>25</sup>

Die sicherheitspolitischen Projekte zur Migrationskontrolle, die teilweise aus EZ-Geldern finanziert wurden (siehe 5.2.1), sowie die Kooperation mit autoritären Regimen unter dem Label »Fluchtursachenbekämpfung« stehen im Mittelpunkt dieser Kritik. Doch nicht nur der offensichtlich missbräuchliche Einsatz der ODA-Mittel im Sinne eines Anreiz- oder Druckmittels, um sicherheitspolitische Kooperationen zur Migrationskontrolle zu erwirken (Konditionalisierung) oder gar der direkte Einsatz der Mittel für Projekte im Bereich Grenzkontrolle wurden kritisiert. Schwieriger stellte sich die Situation bezüglich derjenigen Maßnahmen dar, die »klassischen Entwicklungsprojekten« entsprachen, nun jedoch der Bekämpfung von Fluchtursachen dienen sollten. Entwicklungspolitische Akteur:innen fanden sich hier in einem Dilemma wieder; schließlich kamen ihnen die zusätzlichen

---

25 Diese Tendenz bestätigte sich im Interview mit einem Vertreter der EU-Kommission, der diese Entwicklung als Chance für EZ-Akteur:innen beschrieb: Entwicklungsakteure müssten darauf insistieren, dass es nicht nur den Fluchtursachenaspekt gäbe, der für sie von Relevanz sei. Zur Aufgabenstellung gehöre auch das Migrationsmanagement, um Systeme zu bilden, die ein ordentliches Grenzmanagement garantieren könnten sowie der Schutz von Asylsuchenden und die Bekämpfung von Menschenhandel und Schleusertum: »this is also part of development policies« (Vertreter EU-Kommission, 2018). Dabei könne man sich gut auf die SDGs und die Agenda 2030 berufen, die explizit gemacht habe, dass Migrationsmanagement Teil von Entwicklungspolitik sei (ebd.).

Finanzmittel auch entgegen. Doch die Ambivalenz der Maßnahmen wurde in Gesprächen deutlich:

»Das BMZ sagt halt: Es ist doch gut, dass wir zusätzlichen Mittelaufwuchs haben und uns jetzt da engagieren. Wir machen das ja nicht, weil wir stattdessen andere Sachen nicht mehr tun, sondern wir können uns hier zusätzlich einbringen. Das ist halt so ein Totschlagargument, weil es erstmal schwierig ist zu argumentieren, dass wir das trotzdem nicht wollen. [...] Und viele NGOs in Deutschland freuen sich natürlich, dass es jetzt auch mehr Geld für Entwicklungsprojekte gibt« (Mitarbeiterin EZ-Organisation Berlin 2018).

Dennoch stellten die Projekte eine Instrumentalisierung von Entwicklungszusammenarbeit dar, so argumentierten viele EZ-Akteur:innen. Der konstatierte Missbrauch sei besonders augenscheinlich auf der europäischen *scale*:

»Da ist wirklich sichtbar, dass diese Reserven vom European Development Fund, der langfristig angelegt ist und mit dem auch Strukturprojekte und über mehrere Jahre Projektvorhaben finanziert werden konnten, jetzt in den EU Trust Fund laufen. Man sieht auch, wenn dann Ratstagungen sind, werden dann so kurzfristig noch ein paar Projekte für die Partnerländer beschlossen. Da ist wirklich dieses: wir kaufen uns unsere Zielsetzungen europapolitischer Interessen durch die Projektvergabe aus dem EU Trust Fund. Diese ganzen Reserven sind ja umgewidmet worden in dem Fond.« (Mitarbeiterin EZ-Organisation Berlin 2018)

NGO-Mitarbeiter:innen berichten von Diskussionen innerhalb ihrer Organisationen darüber, ob es angesichts dieser Problematik vertretbar sei, die Gelder aus dem EU-Treuhandfonds für Afrika in Anspruch zu nehmen – wohlwissend, dass es sich dabei um Mittel handle, die umgewidmet wurden von normaler Entwicklungskooperation hin zu Maßnahmen zur Fluchtursachenbekämpfung (Mitarbeiterin INGO Brüssel 2018/1). Kam es zu der Entscheidung, die Gelder trotzdem zu beantragen, wurde dies in Gesprächen gerechtfertigt. Teilweise sei es um die Finanzierung der gleichen Projekte gegangen, die nun einfach mit einem neuen Etikett versehen wurden:

»Some of the projects were already existing before and it is just that it is phase two and now the money is in the EU Trust Fund. So suddenly it is a project that is there to fight the root causes of migration. But essentially it is about putting the project from one column to another. [...] This is why it is difficult to just say the EU Trust Fund is a bad thing« (Mitarbeiterin INGO Brüssel 2018/1).

Doch auch hier kam es zu widersprüchlichen Aussagen bezüglich der Frage, ob die Zielsetzung Fluchtursachenbekämpfung nicht doch erheblichen Einfluss auf die jeweilige Projektausgestaltung hatte. Außerdem sei es nahezu beliebig geworden, wofür Finanzmittel zur Bekämpfung von Fluchtursachen zur Verfügung gestellt wur-

den und auf eine gewissenhafte und eingehende Projektprüfung sei häufig verzichtet worden. Dies habe zum Teil zu absurden Projektmaßnahmen geführt:

»[M]an kann theoretisch auch Gelder bekommen, wenn man die Beleuchtung für ein Fußballstadion als Projektmaßnahme anmeldet, weil das auch als Fluchtursachenbekämpfung gilt, wenn die Jugendlichen ein Stadion haben und dann nicht mehr nach Europa wandern. Also man kann ziemlich viel Unsinn finanziert bekommen« (Mitarbeiterin EZ-Organisation Berlin 2018).

Damit wird zugleich auch deutlich, dass manche entwicklungspolitische Akteure den Hype um Fluchtursachenbekämpfung strategisch nutzten, um Gelder zu akquirieren.<sup>26</sup> Andere argumentierten strikt dagegen und beharrten auf der promigrantischen Ausrichtung, womit sie die Strategie des linken Flügels des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes verfolgten.

Angesichts der Ereignisse im Sommer 2015 und der neuen Ansprüche an ihre Arbeit, die sich als politische Maßgabe der Fluchtursachenbekämpfung artikulierten, sahen sich entwicklungspolitische Akteur:innen mit widersprüchlichen und konflikthaften Anforderungen konfrontiert, die zu Widerspruch oder einem Sich-Arrangieren führten. Dies äußerte sich zum Teil in einem Schwanken zwischen Strategien des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes und des linken Flügels dieses Projektes. Zum einen zeigten sich Akteur:innen kritisch und empört, dass entwicklungspolitische Belange im Rahmen der Fluchtursachenbekämpfung migrationspolitischen Interessen untergeordnet wurden. Zum anderen führte der Diskurs zu einer bedeutenden Zunahme der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit und zu einer gesteigerten öffentlichen Aufmerksamkeit, die Entwicklungspolitik »in der Mitte der Gesellschaft« ankommen ließ.

#### 6.4.2 Rhetorisch-diskursive Strategie: Wider die Migrationsverhinderung

»It is not our goal to stop people coming to Europe. Or to stop people from leaving their country« (Mitarbeiterin INGO Brüssel 2018/3).

Nach der grundlegenden Prämisse, die von den bisher analysierten Hegemonieprojekten zumindest stillschweigend in Kauf genommen wird, stellt Fluchtursachenbekämpfung ein Mittel zur Verhinderung weiterer Ankünfte von Migrant:innen in

26 Dass Organisationen und Institutionen bestimmte Konzepte und Begriffe nutzen, um der eigenen Relevanz in einem Politikfeld Nachdruck zu verschaffen, wurde im Fall der Migrationspolitik bereits verschiedentlich aufgezeigt: In ihrer Auseinandersetzung mit den Politiken des »Migrationsmanagements« identifizieren Geiger und Pécoud dies als einen wesentlichen Trend. Der Begriff werde von Akteur:innen mobilisiert, um ihre zunehmenden Interventionen im Migrationsfeld zu konzeptualisieren und zu legitimieren (Geiger/Pécoud 2012, 3ff.).

Europa dar. Diese Zielsetzung stellt die gegenhegemoniale rhetorisch-diskursive Strategie, die ich den Akteur:innen des linken Flügels des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes zuordne, in Frage. Ihr wird ein Verständnis von Fluchtursachenbekämpfung im Sinne des »Rechts zu gehen und zu bleiben« (medico international/GEW 2016, 29) entgegengesetzt. In einem Standpunkt Papier der Organisation Brot für die Welt, medico international und Pro Asyl (2017, 4) heißt es: Wenn Fluchtursachenbekämpfung dem Ziel der Verhinderung von Migration untergeordnet werde, diene sie nur der »Bekämpfung der Fluchtbewegungen selbst« anstatt Selbstzweck zu sein. Die Abgeordnete der grünen Fraktion GUE/NGL im EU-Parlament Marie-Christine Vergiat konstatierte:

»In Wirklichkeit werden die Hilfsgelder zunehmend von der Durchführung von Maßnahmen abhängig gemacht, mit denen die Migrant:innen daran gehindert werden sollen, ihre Länder zu verlassen und mit denen sie zurückgeschickt werden, wenn es ihnen gelungen ist, die Europäische Union unter Lebensgefahr zu erreichen« (Europäisches Parlament 25.1.2015, eigene Übersetzung).

Die Maßnahmen unter dem Label Bekämpfung von Fluchtursachen verfolgten eigentlich die Kontrolle von Migrationsbewegungen, so die Kritik. Insbesondere nichtstaatliche Akteur:innen aus dem entwicklungspolitischen Feld äußerten sich entrüstet über den von ihnen konstatierten Missbrauch von Entwicklungspolitik, der sich nicht nur in einer Zweckentfremdung der Mittel äußere, sondern darin, dass EZ nun dafür sorgen solle, dass potentielle Migrant:innen davon abgehalten werden, aufzubrechen. Der Konflikt, den diese Verschiebung im entwicklungspolitischen Feld auslöste, war grundsätzlicher Art: Entwicklungszusammenarbeit müsse vielmehr auf die *Förderung* anstatt die *Verhinderung* von Migration zielen, so das zentrale Argument vieler EZ-Akteure des linken Flügels des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes. Dabei gehe es nicht nur um den Diskurs, der Migration per se als problematisch stigmatisiere, kritisieren Vertreter:innen zivilgesellschaftlicher Organisationen. Der Fluchtursachen-Ansatz schlage sich darüber hinaus in intransparenter Weise in den Projektkonzeptionen nieder, um den neuen Finanzierungsanforderungen zu entsprechen. So seien Indikatoren hinzugefügt worden, welche die Anzahl der Personen erfassen, die durch entsprechende Projekte daran gehindert wurden zu migrieren (Mitarbeiterin INGO Brüssel 2018/1; 2018/3). Dies sei absolut eine rote Linie, unterstrich die Mitarbeiterin einer internationalen NGO in Brüssel: »We do not report on that and we will not because that's not our goal. And we have never been lying about that.« (Mitarbeiterin INGO Brüssel 2018/3). Sie wurde schließlich noch deutlicher:

»[T]he goal should not be to stop people from moving. The goal should be that they are not forced to move, that they actually make a positive choice to move in the way that millions of European expats do. But it should be a choice, not a

necessity [...]. That's just what is so problematic about that root causes narrative« (Mitarbeiterin INGO Brüssel 2018/3).

Aus diesem Grund müsse es darum gehen, die Verknüpfung von einem sicherheitspolitischen Framing von Fluchtursachenbekämpfung insgesamt zurückzuweisen, so die verbreitete Kritik. Nicht zuletzt die staatsapparativen Verknüpfungen, die in der Akteursanalyse aufgezeigt wurden – beispielsweise zwischen dem BMZ und dem BMI – seien dafür ausschlaggebend, dass innenpolitische Erwägungen auch die Debatte um Fluchtursachen(-bekämpfung) dominierten. Hier müssten sich auch die zivilgesellschaftlichen Organisationen klarer positionieren, so der Mitarbeiter einer Parlamentarierin im Bundestag:

»Strategisch versuchen wir gerade nochmals das BMZ anzugehen und diese Verquickung zwischen BMZ und BMI zu kritisieren und zu skandalisieren. Und da auch den großen NGOs, die das zwar mittlerweile auch kritisieren, aber denen zu sagen: Ok, ihr müsst da irgendwann aber mal Konsequenzen ziehen. Ihr könnt nicht trotzdem weiterhin so auf Liebkind mit dem BMZ machen und dann mal wieder ein kritisches Statement raushauen, sonst aber nichts ändern. Obwohl das BMZ da so einen starken Fokus drauf hat und wohl weiterhin so tun wird, als wäre nichts gewesen oder als hätte sich nichts verändert.« (Mitarbeiter MdB 2018)

Einige NGOs und Think Tanks versuchten sich darüber hinaus mit einem empirischen Argument Gehör zu verschaffen und gegen das Verhinderungs-Motiv zu argumentieren. Damit stärkten sie das Anliegen des linken Flügels des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes. Die Annahme hinter den entwicklungspolitischen Vorstößen zur Fluchtursachenbekämpfung, Entwicklungshilfe könne Migration reduzieren, sei empirisch schlicht nicht haltbar (Angenendt/Martin-Shields/Schraven 2017; Cummings et al. 2015, 6f.; Schraven 2015; 2019, 16ff.). Die genannten Autor:innen und einige Interviewpartner:innen (u.a. Mitarbeiterin EZ-Organisation Berlin 2018; Mitarbeiter Think Tank Berlin 2019) verwiesen dagegen auf die These des *migration hump* (Migrationsbuckel). Diese besagt, dass sozioökonomische Entwicklung zunächst zu einer Zunahme von Migration führe und sich erst ab einem bestimmten Einkommensniveau eine Abnahme abzeichne (Angenendt/Martin-Shields/Schraven 2017; de Haas 2007).<sup>27</sup> Diesen Einwänden aus der empirischen Forschung zum Trotz hielten Vertreter:innen des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes weiterhin an der Behauptung eines einfachen Zusammenhangs zwischen Armutsbekämpfung und der Verminderung von Migration fest (Interview Mitarbeiter Think Tank in Berlin 2019).

27 Zwar werde der »migration hump« häufig verkürzt auf die Zunahme von Einkommen, doch auch unter Berücksichtigung vielfältiger Entwicklungsfaktoren (wie demographischer Wandel und Strukturwandel) lasse sich festhalten, dass sich Migration und Entwicklung gegenseitig verstärkten (Angenendt/Martin-Shields/Schraven 2017).

Die Analyse fördert zu Tage, dass es für die gegenhegemoniale Strategie charakteristisch ist, die Verknüpfung zwischen Fluchtursachenbekämpfung und der Verhinderung von Fluchtmigration nach Europa explizit zurückzuweisen. So stellte die Grünen-Abgeordnete im EU-Parlament, Ska Keller, klar:

»Anstatt Flüchtlinge zu bekämpfen, müssen wir konsequent die Ursachen von Flucht und unfreiwilliger Migration angehen. Fluchtursachen zu bekämpfen, bedeutet für uns, die Bedingungen zu schaffen, die es den Menschen ermöglichen, in ihrem Land zu bleiben, weil sie es wollen – und nicht, weil sie durch Deals der EU mit Drittstaaten daran gehindert werden, es zu verlassen. Und es bedeutet, dass Menschen ihr Land verlassen, weil sie es wollen – und nicht, weil sie aufgrund von Krieg, Verfolgung oder Hunger keine andere Wahl haben. Fluchtursachenbekämpfung richtet sich nicht gegen Flüchtlinge, sondern gegen die Ursachen von Flucht, Vertreibung und unfreiwilliger Migration.« (Keller 2018)

In diesem Sinne betonte auch ihre Partei-Kollegin Roth: »Wenn wir tatsächlich dafür sorgen wollen, dass weniger Menschen fliehen, und nicht nur erreichen wollen, dass weniger Menschen bei uns ankommen, dann müssen wir unsere Politik in vielen Feldern ganz grundlegend umgestalten« (Deutscher Bundestag 12.5.2016, 16709). Mit der Forderung nach einer grundlegenden Umgestaltung wird auf den zweiten Strang des gegenhegemonialen Diskurses hingewiesen, der bei den Ausführungen zum proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojekt relevant wird (siehe 6.6).

An dieser Stelle ist es wichtig in Erinnerung zu rufen, dass einige Akteur:innen, die diesem Hegemonieprojekt zugeordnet werden können, den Begriff der Fluchtursachenbekämpfung insgesamt zurückwiesen. Zum einen gehören dazu kritische Migrationswissenschaftler:innen, die bereits vor dem intensivierten Diskurs seit dem Sommer der Migration 2015 argumentieren, es sei unmöglich, den Begriff von seinem Verhinderungs-Bias und der impliziten normativen Vorgabe von Sesshaftigkeit zu lösen: So finde die Bekämpfung von Migrationsursachen »innerhalb eines diskursiven Feldes statt, in dem Migration bereits grundsätzlich als etwas Problematisches, zu Vermeidendes oder zumindest zu Reduzierendes verstanden wird« (Krause 2012, 191f.). Daher sollte vermieden werden, sich überhaupt auf das diskursive Terrain des Fluchtursachen-Diskurses zu begeben. Zum anderen sahen auch Akteur:innen im entwicklungspolitischen Feld diese Problematik. Sehr viel stärker als in der deutschen Debatte tritt diese aufgrund der Begrifflichkeit im Englischen hervor. Wenn im Deutschen die Rede von *Fluchtursachen* ist, wird im Englischen meistens der Terminus »tackling the root causes of (irregular) migration« verwendet. Hier wird noch stärker suggeriert, Migration sei per se problematisch und zu verhindern, anstatt zumindest dem Begriff nach in erster Linie von Zwang geprägte Formen von Migration zu adressieren. Es scheint noch weniger möglich, die gewaltsamen Umstände in den Vordergrund zu rücken, vor denen Menschen fliehen.

So betonte eine NGO-Vertreterin: »I mean ›root causes of forced displacement‹ we would like a lot more. But not migration. Because it implies that migration is a problem to be solved and it is not« (Mitarbeiterin INGO Brüssel 2018/3). Daher zeigten entwicklungspolitische Organisationen, die auf europäischer Ebene tätig sind, noch stärkere Zurückhaltung dabei, sich um eine andere Stoßrichtung der Debatte zu bemühen und den Diskurs als Chance zu begreifen. Während einige Vertreter:innen im Interview betonten, man habe versucht auch internes Lobbying zu betreiben, um die Begrifflichkeit in »root causes of forced displacement« (Mitarbeiterin INGO Brüssel 2018/1; 2018/3) zu verändern, lehnten andere es grundsätzlich ab, auf die Begrifflichkeit Bezug zu nehmen: »we just kind of refused to make that the center of the debate. [...] we just did not engage in the discussion on root causes of migration as such because then you assume that it is a problem. So, we kind of blocked the debate there« (Mitarbeiterin INGO Brüssel 2018/3).

### 6.4.3 Abwehrgefechte

Der »lange Sommer der Migration« war für den linken Flügel des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes ein historisches Ereignis, das zu einer herausragenden migrationspolitischen Mobilisierung führte. Da offene Grenzen und damit eine Überwindung der tief verankerten »Hegemonie von Grenzen und ungleicher Staatsbürgerschaft« (Buckel et al. 2014, 79) im Zentrum der migrationspolitischen Stoßrichtung dieser gesellschaftlichen Kräfte stehen, verliehen die zehntausendfachen Grenzübertritte ihnen eine große Präsenz – auch in der europäischen Öffentlichkeit. Die zahlreichen solidarischen Initiativen entlang der Fluchtrouten, zu denen Menschen aus etlichen EU-Mitgliedstaaten aufbrachen, waren nur der augenscheinlichste Ausdruck dieser Entwicklung. Doch auch nachdem die Fluchtmigration nach Europa aufgrund der verstärkten Vorverlagerung von Grenzkontrollen im Zuge des EU-Türkei-Deals und der Schließung der Balkan-Route abebbte, bildeten europaweite Kampagnen, eine Intensivierung bestehender Vernetzungen und neu gegründete Netzwerke wie das Solidarity Cities-Network oder die Seebrücke-Initiativen das Erstarken dieser Kräfte ab, die sich für die Rechte der Ankommenden stark machten und sich entschieden der Migrationsverhinderungspolitik entgegensetzten, die auf den Sommer der Migration folgte. Auf der Ebene der Alltagskämpfe und solidarischen Praxen wirkte der Sommer 2015 damit nach.<sup>28</sup> Mit den durch konser-

---

28 Daher kann zwar davon ausgegangen werden, dass die Netzwerke und Mobilisierungskräfte, die Akteure des linken Flügels des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes im Sommer 2015 entfalteten, ihre organisatorischen Ressourcen gestärkt haben. Allerdings bedeutete die immer massivere Kriminalisierung beispielsweise von Akteur:innen der zivilen Seenotrettung wiederum eine Schwächung von gesellschaftlichen Kräften, die insgesamt über vergleichsweise geringe finanzielle und institutionelle Ressourcen verfügen.

vative Akteur:innen angetriebenen repressiven Reaktionen geriet jedoch der linke Flügel des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes zunehmend in eine defensive Position und konnte sich hegemoniepolitisch kaum Geltung verschaffen.

Der Diskurs um Fluchtursachen wurde für die Exponent:innen des linken Flügels des linksliberal-alternativen Projektes schließlich zu einem Terrain, auf dem sich vor allem nicht-staatliche entwicklungspolitische Akteur:innen einbrachten, allerdings in erster Linie in Form von Abwehrkämpfen: gegen eine Vereinnahmung von Entwicklungspolitik für migrationspolitische Ziele. Kritiken von entwicklungspolitischen und menschenrechtlichen Akteur:innen, die ich aufgrund ihrer promigrantischen Position dem linken Flügel des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes zugeordnet habe, verblieben in einer marginalen Position.

## **6.5 Neoliberales Hegemonieprojekt: Finanzialisierung der Entwicklungspolitik**

Für neoliberale Akteur:innen stellte der Fluchtursachen-Diskurs kein zentrales Terrain dar, um eigenen politischen Anliegen Nachdruck zu verleihen. Dennoch waren Strategien, die dem neoliberalen Hegemonieprojekt zugeordnet werden können, präsent im Diskurs und wiesen über migrationspolitische Forderungen hinaus.

### **6.5.1 Akteursanalyse: Fluchtursachenbekämpfung und Privatwirtschaft**

Das neoliberale Hegemonieprojekt stellte die treibende Kraft hinter dem in den 2000er Jahren hegemonial gewordenen politischen Projekt des Migrationsmanagements dar, das in Kapitel 4.2.3 bereits eingehender dargestellt wurde. Somit soll hier nur knapp rekapituliert werden, welche Anliegen neoliberale Kräfte in der Migrationspolitik vorantreiben. In erster Linie verfolgt das neoliberale Hegemonieprojekt die migrationspolitische Strategie, nach der es Wirtschaftsvertreter:innen ermöglicht werden soll, »die Arbeitskraftstrategie des Einsatzes migrantischer Arbeiter\_innen flexibel zu nutzen, wenn und sobald ihnen dies im Rahmen ihrer Akkumulationsstrategien nötig erscheint« (Buckel et al. 2014, 65). In gesellschaftliche Konflikte um den Themenkomplex Flucht und Asyl involvierten sich neoliberale Kräfte hingegen kaum (ebd., 66). 2015 hatte sich dies allerdings zeitweise verändert, als auch Vertreter:innen von Wirtschaftsverbänden und andere Akteur:innen des neoliberalen Projektes sich positiv äußerten mit Blick auf die ankommenden Geflüchteten. Unternehmen würden von einer schnellen Integration der Geflüchteten profitieren, so die Argumentation (Georgi 2016, 191). Darüber hinaus zeigt sich auch am Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung, dass neoliberale Kräfte durchaus auch Flucht und Vertreibung als Terrain entdeckten und hier einige politische Kernforderungen versuchten geltend zu machen. Fluchtursachenbekämpfung stellte sich

für das neoliberale Hegemonieprojekt als attraktive Forderung dar, um neoliberale Anliegen, die sich allerdings nicht im engeren Sinne auf Migrationspolitik bezogen, darin einzuschreiben: Fluchtursachen gelte es mittels privatwirtschaftlicher Investitionen in Herkunftsländern zu bekämpfen, so die Argumentation. Sogenannte *blending*-Instrumente, die auf öffentlich-private Mischfinanzierungen setzen, wurden dabei als probates Mittel angepriesen. Auch Entwicklungsgelder sollten dahingehend eingesetzt werden, dass sie die Risiken privater Investitionen abfedern. Die unmittelbaren Krisenreaktionen, die in Kapitel 5.2 dargestellt wurden, zeigten bereits, dass sich im Zuge der Ausrichtung der Entwicklungspolitik an der Bekämpfung von Fluchtursachen auch neoliberale Strategien im entwicklungspolitischen Feld materialisieren konnten. Denn auch Bundesentwicklungsminister Müller sowie die EU-Kommission setzten bei der Fluchtursachenbekämpfung zunehmend auf die Privatwirtschaft. Damit wird erneut deutlich, wie Strategien unterschiedlicher Hegemonieprojekte sich in den entwicklungspolitischen Staatsapparaten verdichteten.

Zu den Akteur:innen, die im Hinblick auf den Diskurs und die Politiken der Fluchtursachenbekämpfung Exponent:innen des neoliberalen Projektes darstellten, lassen sich auf internationaler Ebene beispielsweise Foren wie der WEF Global Future Council sowie der GFMD Business Mechanism nennen, die ich nur am Rande analysiere. Diejenigen europäischen Institutionen, die am stärksten in die Mitgestaltung und Implementierung der europäischen *blending*-Strategien involviert sind, können auch als treibende Kräfte des neoliberalen Hegemonieprojektes im Hinblick auf den Konflikt um Fluchtursachenbekämpfung verstanden werden. Dies sind vor allem die Europäische Investitionsbank (EIB) und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) auf der europäischen *scale* und die Agence Française de Développement (AFD) sowie die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und deren Tochter Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) auf der nationalen *scale* (Erforth 2020, 11). Die KfW ist beispielsweise stark involviert in die Umsetzung des Compact with Africa (siehe 5.2.2). Auch die IOM bediente sich Strategien des neoliberalen Hegemonieprojektes im Konflikt um Fluchtursachen. In den Parlamenten waren die entscheidenden Vertreter:innen des Projektes auf der europäischen *scale* die Mitglieder der Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE) und im Deutschen Bundestag Abgeordnete der FDP, allerdings bedienen sich auch Vertreter:innen anderer Parteien aufgrund der Stärke des Hegemonieprojektes immer wieder neoliberaler Argumente. Die Positionen der Parlamentarier:innen werden insbesondere in der Analyse der rhetorisch-diskursiven Strategien in Kapitel 6.5.2 berücksichtigt.

Die Machtressourcen des neoliberalen Projektes sind insgesamt sehr umfangreich. Es wird »von einer großen Zahl einflussreicher Intellektueller in Think Tanks, Wissenschaft und Medien unterstützt« (Buckel et al. 2014, 68). Es ist dasjenige Hegemonieprojekt mit den größten materiellen Ressourcen (ebd.), die auch im Kon-

flikt um Fluchtursachen relevant sind. Ressourcen im Sinne institutioneller Selektivitäten bestehen insofern, als dass neoliberale Interessen sich im Rahmen des hegemonialen politischen Projektes des Migrationsmanagements bereits in das europäische Staatsapparate-Ensemble weitgehend eingeschrieben haben. Durch diese »materielle Verdichtung früherer Konfigurationen gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse, Strategien und Kämpfe« (Buckel et al. 2014, 51) bestehen für neoliberale Akteur:innen günstige Zugänge auch in Staatsapparaten, die nicht genuine Stützpunkte dieses Hegemonieprojektes sind. Für das neoliberale Projekt fungiert jedoch der Fluchtursachen-Diskurs eher als Nebenschauplatz im migrationspolitischen Feld, da sich der Hauptfokus auf Arbeitsmigration und Arbeitsmarktintegration richtet. Dennoch bot der Diskurs die Möglichkeit, neoliberale Anliegen, die sich primär auf eine Stärkung des Privatsektors beziehen und damit weit über Migrationspolitik hinausweisen, zu untermauern.

### »Private sector solutions«

Zunächst erscheint die Zielvorgabe einer Bekämpfung von Fluchtursachen mit neoliberalen Anliegen nicht vereinbar – insbesondere, wenn damit Migrationsbewegungen jeglicher Art entgegengewirkt werden soll. Denn dies weicht von dem zentralen neoliberalen Anliegen einer möglichst barrierefreien Mobilität ab, die wirtschaftliche Handlungsspielräume eröffnen soll. Der Wirtschaftswissenschaftler Christian Müller kommentierte: Die ökonomische Sicht spreche »eher für als gegen Migration. Eine effiziente Nutzung von Ressourcen verlangt bekanntlich, dass diese Ressourcen mobil sind, damit sie dort eingesetzt werden können, wo sie den größten Beitrag zur Wertschöpfung leisten können« (Müller 2019, 9). Die Broschüre des wirtschaftspolitischen ifo-Instituts, in der der Autor seine Aussage traf, ging allerdings der Frage nach: »Wie können die europäischen Länder die Fluchtursachen erfolgreich bekämpfen?« Deshalb ergänzte er im Hinblick auf Fluchtursachenbekämpfung, dass dies zwar ein schwieriges Unterfangen wäre,<sup>29</sup> aber dennoch Anhaltspunkte bestünden: »Das stärkste ökonomische Mittel wäre demzufolge die Integration der potenziellen und tatsächlichen Migrationsquellländer in die internationale Arbeitsteilung« (ebd.), so Müller. Neben diesem sehr allgemein gehaltenen und neoliberalen Anliegen entsprechenden Ziel, Länder im globalen Süden in die globalen Wertschöpfungsketten und Arbeitsteilung zu integrieren, ließ sich insbesondere anhand der EU-Investitionsinitiative für Drittstaaten und verschiedenen Initiativen der Bundesregierung zeigen, wie neoliberale Zielsetzungen sich ganz konkret in Initiativen zur Fluchtursachenbekämpfung einschrieben: Wie in der Analyse in Kapitel 5.2 gezeigt, materialisierte sich die

29 Nicht zuletzt – auch hier zeigt sich die internalistische Perspektive auf Fluchtursachen – weil »die wichtigsten Ursachen faktisch endogen sind und damit von außen kaum beeinflussbar« (Müller 2019, 11).

Forderung in Reaktion auf den langen Sommer der Migration in verschiedenen politischen Instrumenten, die mit der Stärkung des Privatsektors und der Förderung privater Investitionen einem Kernanliegen des neoliberalen Hegemonieprojektes entsprechen. Durch öffentliche Gelder abgesicherte Privatinvestitionen in Herkunftsländern von Geflüchteten sollten zur Fluchtursachenbekämpfung beitragen.

Diese Strategie, die neoliberale Akteur:innen mit der Forderung nach Fluchtursachenbekämpfung verbanden, muss im Kontext der allgemeineren Tendenz zu einer Finanzialisierung von Entwicklungszusammenarbeit (Banse 2021, 11ff.) verstanden werden. Denn die europäische Entwicklungspolitik setzt zunehmend auf die Involvierung des Privatsektors, um Investitionen mittels öffentlicher Gelder zu mobilisieren. Marktprinzipien hielten damit noch stärker Eingang in Entwicklungspolitik, kritisiert die Politikwissenschaftlerin Frauke Banse (2019, 36): Private Risiken würden sozialisiert und Infrastruktur vermarktungsfähig gemacht. Als Startpunkt dieser Entwicklung kann die globale Finanzkrise 2008 angesehen werden (Jones et al. 2020, 21). Ein wichtiger Meilenstein für die europäische Politik war schließlich die Mitteilung der EU-Kommission vom Mai 2014 »Stärkung der Rolle des Privatsektors im Hinblick auf die Schaffung von inklusivem und nachhaltigem Wachstum« (Europäische Kommission 2014). Kurz darauf hatte sich auf UN-Ebene die internationale Staatengemeinschaft mit der Addis Abeba Aktionsagenda im Juli 2015 auf ein Rahmenwerk zur Umsetzung und Finanzierung der Agenda 2030 geeinigt, womit das populäre Narrativ der »private sector solutions for sustainable development« institutionalisiert worden sei, so der Politikwissenschaftler Benedikt Erforth (Erforth 2020, 3). Der Privatsektor sollte die fehlenden öffentlichen Gelder kompensieren, die für die Erreichung der UN-Nachhaltigkeitsziele (SDGs) benötigt würden (ebd.). Es seien in erster Linie die Weltbankgruppe und die Europäische Investitionsbank, die die Einbindung des Privatsektors in die Entwicklungspolitik vorangetrieben hätten und dafür plädierten, letztere müsse sich an einer liberalen Marktlogik orientieren (ebd., 6).

Im Fluchtursachen-Diskurs im Zuge der Krise des europäischen Grenzregimes erhielt die Forderung weiter Nachdruck. Mit Hilfe von Entwicklungsgeldern sollen private Investitionen zu nachhaltiger Entwicklung und neuen Arbeitsplätzen führen und damit Bleibeperspektiven schaffen und Fluchtursachen entgegenwirken, so das Ziel. Wie wichtig das Ankurbeln privater Investitionen in Entwicklungsländern sei, betont beispielsweise auch die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG). Die bundeseigene DEG stellt als Tochter der Kreditanstalt für Wiederaufbau ein wichtiges Instrument der deutschen Entwicklungszusammenarbeit dar.<sup>30</sup> Sie fördert primär Unternehmen in den ärmsten Ländern. Die aktuelle Frage der Bekämpfung möglicher Fluchtursachen habe gezeigt, so Christiane Laibach,

30 Während die KfW Entwicklungsbank auch mit den jeweiligen Regierungen verhandelt, arbeitet die DEG lediglich mit Unternehmen zusammen.

Sprecherin der Geschäftsführung der DEG im Interview, wie wichtig die Ankerbelegung von Investitionen in Entwicklungsländern sei (Tagesspiegel v. 22.9.2018).<sup>31</sup>

Auch in internationalen Foren zeichnete sich der Trend ab: So wurde im *Global Forum on Migration and Development* (GFMD) 2015 der sogenannte GFMD *Business Mechanism* eingerichtet. Dieser dient als Plattform für den Privatsektor, sich mit Regierungen und anderen Akteur:innen über Migrationsthemen auszutauschen. Ziel sei es, den Privatsektor weltweit zu motivieren, sich dem Thema Migration anzunehmen (GFMD 2020). Koordiniert wird die Arbeit des GFMD *Business Mechanism* durch den Internationalen Verband der Arbeitgeber (International Organization of Employers – IOE) und den *World Economic Forum Global Future Council on Migration* (WEF Global Future Council on Migration 2019, 2). In einem Bericht zur Rolle des Privatsektors bei der Umsetzung des Globalen Migrationspaktes, der von der Internationalen Organisation für Migration herausgegeben wurde, wird das Thema Fluchtursachenbekämpfung als Handlungsfeld benannt:

»Yet there is growing evidence that private sector investment – for business ends – can serve migration policies and national interests. Another recent report by the World Economic Forum, for example, demonstrates the potential to reduce state fragility – and thus address one of the root causes of migration – by promoting investment, stimulating economic growth, expanding tax collection, and empowering local populations. The private sector also creates jobs, one of the priorities for the Global Compact on Migration.« (Dos Reis/Koser/Levin 2017, 2)

In diesem Sinne habe der Privatsektor beim WEF Mittlerer Osten und Nordafrika Regionalgipfel zugesagt, 100.000 Jobs in der MENA-Region zu schaffen, heißt es in dem Bericht weiter (ebd.). Darüber hinaus, so die Autor:innen, gehe es darum, den Privatsektor mit Diaspora-Investor:innen und Märkten zu verknüpfen (ebd.). Auch die Multilateralen Entwicklungsbanken (MDBs) riefen im April 2018 am Rande des Frühjahrstreffens der IWF-Weltbankgruppe eine Plattform ins Leben, die ihre Zusammenarbeit im Hinblick auf »Wirtschaftsmigration und Vertreibung« verbessern solle (The World Bank 2018). Man antworte damit auf eine Anfrage der G7 (ebd.).

Die beschriebenen Entwicklungen im neoliberalen Hegemonieprojekt lassen sich gut am Beispiel der Europäischen Investitionsbank (EIB) vertiefen. Als finanzpolitischer Staatsapparat kann die Bank zum einen als Stützpunkt des neoliberalen Hegemonieprojektes verstanden werden und zum anderen traten Staatsmanager und Expontent:innen der Bank auch als Akteur:innen des Hegemonieprojektes auf.

---

31 Auch der Bund der Deutschen Industrie (BDI) entdeckte Fluchtursachenbekämpfung für sich: das Themenfeld der Entwicklungspolitik habe aus wirtschaftlicher Sicht in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Konkret sei der BDI »mit einem Projektvorhaben zur Fluchtursachenbekämpfung in Ostafrika auf das BMZ zugegangen« (Bund der Deutschen Industrie 2016, 14).

Die Entwicklungen der EIB im Kontext des Fluchtursachen-Diskurs werden im Folgenden eingehender analysiert.

### Das Beispiel der Europäischen Investitionsbank

Mit der neuen Rolle, die dem Privatsektor zunehmend in der Entwicklungshilfe zugesprochen wurde, gewannen auch nationale und internationale Finanzinstitutionen und Entwicklungsbanken eine neue Bedeutung. Sie würden zunehmend als außenpolitische Instrumente angesehen, nicht nur um Entwicklungs Herausforderungen anzugehen, sondern auch um geostrategischen Interessen zu dienen, so Erforth (2020, 3). Die Europäische Investitionsbank (EIB) ist der weltweit größte multilaterale Kreditgeber noch vor der Weltbank Gruppe<sup>32</sup> und befindet sich im Zentrum der europäischen Entwicklungsfinanz-Architektur (ebd.). Obwohl das Kernmandat der Bank darin besteht, »zu einer ausgewogenen und reibungslosen Entwicklung des Binnenmarkts im Interesse der Union beizutragen« (Artikel 309 AEUV) und ihre Aktivitäten außerhalb der EU in den letzten Jahrzehnten lediglich rund 10 Prozent ihrer Tätigkeiten ausmachten, lässt sich feststellen, dass die Bank ihr Image als »Entwicklungsbank« deutlich bemüht – insbesondere auch durch ihre Operationen auf dem afrikanischen Kontinent (Erforth 2020, 12).<sup>33</sup> Dabei zeichne sich auch eine engere Verbindung der Bank mit der Generaldirektion Entwicklung der EU-Kommission (DG DEVCO) ab (ebd., 15). Dieses zunehmende politische Selbstverständnis führe jedoch auch zu Reibungen mit DG DEVCO, da die Generaldirektion verantwortlich ist für die Ausgestaltung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (ebd., 18). Insgesamt steht die Europäische Investitionsbank immer wieder in der Kritik von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die beispielsweise die unzureichende Transparenz und fehlende menschenrechtliche Folgeabschätzungen bei externen Operationen der Bank anprangern (Roggenbuck/Antonowicz-Cyglicka/Sol 2018). Grundsätzlicher wird kritisiert, dass die Investitionslogik der Bank nicht mit den Maßgaben der Entwicklungspolitik übereinstimme (Erforth 2020, 27).

Insgesamt zeigt die von Erforth für das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) verfasste Studie auf, dass die zunehmende Präsenz der Themen Migration und Klimawandel im öffentlichen Diskurs dazu geführt habe, dass die EIB immer stärker zu einer politischen Institution werde. Fluchtursachenbekämpfung sei in diesem Zusammenhang ein wichtiger Faktor. Mit den zunehmenden Ankünften

32 Zwar konzentriert sich der Großteil der Operationen der EIB auf Europa, doch auch mit dem vergleichsweise geringen Anteil der außer-europäischen Operationen rangiert die EIB unter den Schlüssel-Akteuren der europäischen Entwicklungsfinanzierung (Erforth 2020, 3).

33 In Artikel 209 (3) AEUV ist festgehalten: »Die Europäische Investitionsbank trägt nach Maßgabe ihrer Satzung zur Durchführung der Maßnahmen im Sinne des Absatzes 1 bei«, wobei die Maßnahmen im Sinne des Absatzes 1 den Bereich der Entwicklungspolitik betreffen.

von Geflüchteten im Jahr 2015 hätten die EU-Mitgliedstaaten die Bank ersucht, ihre Operationen in der MENA-Region und in Subsahara-Afrika zu intensivieren (Erforth 2020, 14). Die Bank erhöhte den Anteil an Darlehensgeschäften in Drittländern für die AKP-Staaten insbesondere nach 2016 deutlich, was auch ein Resultat der europäischen Bemühungen sei, in afrikanischen Ländern »die sozio-ökonomischen Ursachen von Migration zu adressieren« (ebd., 14, siehe auch Europäisches Parlament 7.2.2018).<sup>34</sup> So gibt die Bank an, eine »führende Rolle« bei der Bewältigung von Entwicklungs Herausforderungen bestimmter Staaten zu spielen, »welche schlussendlich die Ursachen von Migrationsbewegungen« seien (Europäische Investitionsbank 2016, 8). Priorisiert würden Projekte, die auf die Schaffung von Arbeitsplätzen durch die Unterstützung des privaten Sektors abzielten, auf wirtschaftliche Resilienz und die Minderung von Armut (ebd., 12f.). Die Förderung des Zugangs privater Unternehmen und Haushalte zu Finanzierung sei dabei zentral, um Wachstum und Entwicklung in den Partnerländern zu fördern und damit die Ursachen der Migrationsbewegungen anzugehen (ebd., 37f.). Konkret richtete die Bank in der Folge erstens ein Sonderbudget in der AKP-Investitionsfazilität der EIB ein, das »Hochrisiko-Operationen« in Subsahara-Afrika ermöglichen soll. Zweitens lancierte sie die Resilienzinitiative für die MENA-Region und drittens begann die EIB ihre Aktivitäten enger mit den Politiken der Kommission und dem Europäischen Auswärtigen Dienst abzustimmen, worin sich eine stärkere Orientierung an den politischen Prioritäten der EU ausdrückt (Erforth 2020, 14).

Besonders bedeutend ist die Resilienzinitiative der Europäischen Investitionsbank, wenn es um die neue Zielvorgabe der Bank geht, zur Bekämpfung von Fluchtursachen beizutragen. Der von Akteur:innen des neoliberalen Projektes prominent ins Feld geführte Begriff der Resilienz wird in Kapitel 6.5.2 eingehender betrachtet. Die Initiative sei »Teil von Maßnahmen, mit denen die EU die mit Flucht und Migration verbundenen Herausforderungen meistern will« (Europäische Investitionsbank 2018a). Der Europäische Rat befürwortete sie im Juni 2016 (Ujvari 2017, 14). Mit der Resilienzinitiative werden zusätzliche Investitionen in Höhe von sechs Milliarden Euro in südlichen Nachbarstaaten der EU und im Westbalkan angestrebt (Europäische Investitionsbank 2018c). Ziel ist die Schaffung von ökonomischer Resilienz und die Förderung von Wachstum, unter anderem durch mehr Jobmöglichkeiten in den beiden Regionen, eine verstärkte Unterstützung der sozialen und ökonomischen Infrastruktur sowie durch die Entwicklung des Privatsektors (Ujvari 2017,

---

34 Während der EIB in der EU-Haushaltsperiode von 2014 bis 2020 zunächst Garantien für die Vergabe von Krediten außerhalb der EU von bis zu 27 Milliarden Euro bewilligt wurden, erhöhte die Mandatserweiterung im Jahr 2018 diese Obergrenze auf 32,3 Milliarden Euro. Gleichzeitig wurde die Bewältigung von Migrationsursachen in die Zielvereinbarungen aufgenommen (Europäisches Parlament 7.2.2018).

14). Die EU-Kommission schlug im Hinblick auf die Resilienzinitiative im September 2016 verschiedene Änderungen im Mandat der Investitionsbank für Darlehensgeschäfte in Drittstaaten vor: »addressing the root causes of migration« sollte zum vierten prioritären Ziel des Mandats werden (Europäische Kommission 2016d, 3f.). Insgesamt resümierte die EIB-Gruppe Ende 2018: »Die EIB ist strategisch gut platziert, um weiter zur Europäischen Migrationsagenda und zu den Anstrengungen auf internationaler Ebene beizutragen, um künftig Schocks und Krisen wie etwa die syrische Flüchtlingskrise 2015/2016 zu verhindern.« (Europäische Investitionsbank 2018b, 4) Die Europäische Investitionsbank habe in diesem Bereich einen großen Vorteil:

»Dank ihrer langjährigen Erfahrung mit Investitionsprojekten für soziale und wirtschaftliche Infrastruktur, die Schaffung von Arbeitsplätzen, KMU-Finanzierungen und Klimaschutz konnte sie bislang stets schnell und flexibel auf konkrete Situationen reagieren. Die EIB konzentriert sich auf die Stärkung der Widerstandsfähigkeit in den Herkunftsländern, die Unterstützung von Migranten-, Flüchtlings- und Aufnahmegemeinschaften in Transit- und Aufnahmeländern und die Eigenständigkeit der Migranten und Flüchtlinge, um die Eingliederung zu erleichtern und die Lebensbedingungen aller zu verbessern.« (Europäische Investitionsbank 2018b, 4)

Ihr Beitrag als »operative Antwort auf die Migration« sei komplex und bestünde in erster Linie in langfristigen Investitionen in Infrastruktur und Wachstumsförderung mit dem Ziel wirtschaftlicher Resilienz bzw. Krisenfestigkeit (ebd., 42). Auch in der Kooperation mit anderen multilateralen Entwicklungsbanken hat die EIB ihre Tätigkeiten ausgeweitet mit dem Schwerpunkt auf Investitionen zur Fluchtursachenbekämpfung. So fungiert sie als Hauptvorsitzende und Programm-Managerin (gemeinsam mit der Weltbank) der Koordinationsplattform für Migration und Flucht, die auf Initiative der G7 gegründet wurde (Europäische Investitionsbank 2018b, 39). Zusammenfassend lässt sich feststellen: Der Europäischen Investitionsbank gelang es im Nachgang des Sommers der Migration 2015, eine Rolle in der Bekämpfung von Fluchtursachen zu beanspruchen und sich selbst als Akteurin im Feld zu etablieren.

Die neoliberale Strategie, die Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen als Fluchtursachenbekämpfung zu propagieren, schlug sich bereits kurz nach den Ereignissen des langen Sommers der Migration in Politikinstrumenten nieder, die von der Bundesregierung sowie auf europäischer *scale* eingerichtet wurden. Dies ist wenig überraschend, da das neoliberale Projekt bis zur Krise 2015 das hegemoniale Projekt im Kontext des Migrationsmanagements darstellte. Zugleich traten damit neue Akteur:innen ins Feld der Migrationspolitik ein, was anhand der Europäischen Investitionsbank aufgezeigt wurde. Der bereits vor 2015 bestehende Trend zu einer Finanzialisierung von Entwicklungszusammenarbeit scheint mit

der politischen Zielvorgabe Fluchtursachen zu bekämpfen weiter verstärkt worden zu sein. Dem neoliberalen Projekt gelang es somit, eigene politische Forderungen über den Fluchtursachen-Diskurs zu stärken.

### 6.5.2 Rhetorisch-diskursive Strategien: Privatwirtschaft einbinden

»For the long term, tackling irregular immigration at its source is the best investment we can make.« (Dimitris Avramopoulos, EU-Kommissar für Inneres und Migration, Europäisches Parlament 25.11.2014)

Rhetorisch-diskursive Strategien des neoliberalen Hegemonieprojektes werden im Diskurs um die Bekämpfung von Fluchtursachen etwas weniger offensiv vertreten, da das Interesse neoliberaler Akteur:innen in erster Linie auf Fragen der Arbeitsmigration liegt und sie grundsätzlich dafür plädieren, Migration gewinnbringend für alle Beteiligten (*win-win-win*) zu managen. Doch wie bereits im Rahmen des politischen Projekts des Migrationsmanagements (siehe 4.2.3), kann gezeigt werden, dass sich rund um das Thema Bekämpfung von Fluchtursachen Synergien zwischen den politischen Bestrebungen des neoliberalen Projektes und den Zielsetzungen konservativer Akteur:innen sowie weiterer Hegemonieprojekte herstellen lassen. Außerdem konnte das neoliberale Hegemonieprojekt Forderungen, die über Migrationspolitik hinausweisen, in den Fluchtursachen-Diskurs einbringen.

Neoliberale Strategien, die im Weiteren vertieft werden, verschafften sich durchaus Geltung im Diskurs. Als erste Strategie wird (transnationalen) Unternehmen eine zentrale Rolle bei der Bekämpfung von Fluchtursachen zugesprochen. Durch die Förderung privater Investitionen – mithilfe entwicklungspolitischer Gelder – sollen wirtschaftliches Wachstum und damit Beschäftigungsmöglichkeiten und Bleibeperspektiven vor Ort geschaffen werden. Als zweite Strategie lässt sich das Argument einer Kosten-Nutzen-Rechnung identifizieren, bei der die Bekämpfung von Fluchtursachen als eine Möglichkeit zur Reduzierung der Ausgaben für die Aufnahme und Integration von Geflüchteten dargestellt wird. Das neoliberale Anliegen, staatliche Ausgaben so niedrig wie möglich zu halten, nimmt hier eine spezifische Ausprägung an. Und drittens knüpfte das neoliberale Hegemonieprojekt an rhetorisch-diskursive Strategien an, die zuvor eine migrationsfördernde Programmatik – zum Teil im Kontext des Migrations-Entwicklungsnexus – aufwiesen, um diese in Richtung Ursachenbekämpfung zu verschieben. In den öffentlichen und politischen Debatten beteiligten sich sowohl Abgeordnete liberaler Parteien wie auf europäischer Ebene Mitglieder der Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE) oder im deutschen Kontext die FDP als auch Sprecher:innen der für das neoliberale Hegemonieprojekt relevanten Staatsapparate wie Vertreter:innen der EU-Kommission, des World Economic Fo-

rum oder der Europäischen Investitionsbank. Die Strategien werden im Folgenden dargestellt und mit ausgewählten Zitaten illustriert.

### Private Investitionen gegen Fluchtursachen

Wie bereits die Akteursanalyse deutlich gemacht hat, bestand die zentrale Strategie neoliberaler Kräfte darin, private Investitionen als probates Mittel zur Bekämpfung von Fluchtursachen stark zu machen. Insbesondere 2016 und 2017 wurde die Forderung nach einer aktiven Rolle der Privatwirtschaft im Kontext der Debatte um Fluchtursachen lauter. Dies sei für die Schaffung von Perspektiven vor Ort unabdingbar. Entsprechend zielt die EU-Investitionsoffensive für Drittstaaten (5.2.1) darauf, »ein inklusives Wachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und eine nachhaltige Entwicklung zu fördern und auf diese Weise Ursachen der irregulären Migration zu bekämpfen« (Europäische Kommission 2018). Hier soll vertiefend auf rhetorisch-diskursive Elemente eingegangen werden, die mit dieser Strategie einhergingen.

So ist ersichtlich, dass neoliberale Kräfte im Zuge des Fluchtursachen-Diskurses ein neues Paradigma in der Entwicklungspolitik beschworen: Der damalige Kommissions-Vizepräsident, Frans Timmermans, forderte im Juni 2016 mit Blick auf die Investitionsoffensive für Drittstaaten, man müsse über traditionelle Entwicklungshilfe hinausgehen: »[W]e also need to do more to improve opportunities in countries of origin so people are not compelled to leave. For that, we need to reconsider our traditional models of development cooperation and give much greater role to private investors.« (Europäisches Parlament 7.6.2016) Vertreter:innen der neoliberalen Strategie beschreiben in affirmativer Weise einen »Paradigmenwechsel« (Hoyer in: Europäisches Parlament 7.2.2018) oder eine »Revolution« (Mogherini in: Europäisches Parlament 7.6.2016) in der Entwicklungspolitik, die wegführe von einer Geber-Empfänger-Logik zu einem »partnerschaftlichen« Denken. Der Präsident der Europäischen Investitionsbank (EIB) warb vor dem Europäischen Parlament mit dem Ansatz, als es um die Erweiterung des Mandats der Bank für Darlehen außerhalb der EU ging (Europäisches Parlament 7.2.2018). Und die EU-Außenbeauftragte Federica Mogherini fasste den Ansatz folgendermaßen zusammen:

»There is no other way of changing African societies other than yes, investing, but also creating, together with investments, the conditions for investments to flourish which are: the rule of law, interconnection within the continent [...] developing infrastructures, developing security conditions that are good for European investments, that are good for African investors as well, and people. So yes, it can be win-win.« (Europäisches Parlament 7.6.2016)

Investitionen werden als einzig gangbarer Weg erklärt, um afrikanische Gesellschaften in der Weise zu verändern, dass europäische und afrikanische Investor:in-

nen sowie die Menschen vor Ort gleichermaßen profitierten.<sup>35</sup> Dieser rhetorische Bezug auf eine *win-win-win*-Situation gehört geradezu ins Standard-Repertoire des neoliberalen Jargons. Die liberale österreichische EU-Abgeordnete Angelika Mlinar resümierte, Afrika brauche »mehr Kapitalismus« (Europäisches Parlament 12.9.2017) und zwar

»im Sinne der Möglichkeiten, Anreize für Einzelne zu bieten, innovativ zu sein, zu investieren und Mehrwert zu schaffen. Solange nämlich Afrikas Bevölkerung deutlich schneller wächst als seine Wirtschaft und die Regierungen ihre eigenen Machtinteressen vor das Wohlergehen der Bevölkerung stellen, werden Menschen immer auswandern und flüchten« (ebd.).

In einem Bericht des World Economic Forum zur Verantwortung des Privatsektors bei der Bearbeitung von Instabilität, Konflikt und Gewalt von 2016 heißt es in Hinblick auf die in Europa ankommenden Geflüchteten:

»In spite of these alarming figures, there is insufficient perceived urgency to design and fund new and productive solutions. Conventional measures to prevent conflict and mitigate fragility rely almost exclusively on international or non-governmental institutions and national governments. These actors are unable to address these complex challenges on their own. If we truly want to enhance the ability for communities and societies to thrive and achieve resilience, we will need more comprehensive and innovative solutions. These must include public-private partnerships and a greater engagement of the business sector« (WEF 2016, 5).

Erst durch die Einbindung des Privatsektors könne die Bekämpfung von Fluchtursachen, auch mit Blick auf fragile und von Konflikten geprägte Kontexte, tatsächlichlingen, so die zentrale These des neoliberalen Hegemonieprojektes.

In den Zitaten wird außerdem deutlich: Auch der rhetorisch-diskursiven Strategie des neoliberalen Hegemonieprojektes wohnt ein internalistisches (und paternalistisches) Verständnis von Fluchtursachen inne. Mit einem Eingreifen von außen – in diesem Fall durch private ausländische Investor:innen – sollen Ursachen vor Ort angegangen und bewältigt werden. In den Worten Mogherinis: Nur mit (europäischen) Investitionen könnten die afrikanischen Gesellschaften zum Besseren verändert werden.

---

35 Erforth verweist darauf, dass diese neoliberale Argumentation auch große Unterstützung unter Beamt:innen der Generaldirektion wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in der EU-Kommission (DG DEVCO) erfahre. Das Konzept des *blendings* werde als das geeignete Instrument erachtet, um eine klima-neutrale Wirtschaft zu entwickeln, kleine sowie mittlere Unternehmen (KMU) zu fördern und Public-Private Partnerships (PPPs) zu stärken, die alle für essentiell zur Bekämpfung von Armut angesehen würden (Erforth 2020, 9).

### **Kosten-Nutzen-Rechnung: »Jeder Euro in Dohuk hat die 50-fache Wirkung eines Euros in Trier«**

Ein allgemeines Anliegen der Akteur:innen des neoliberalen Hegemonieprojekts ist die Forderung nach einer Reduzierung staatlicher Regulierung und Ausgaben. Einem möglichst reibungslosen Funktionieren der Marktmechanismen wird weitaus mehr Problemlösungskompetenz zugetraut als staatlichen regulierenden Eingriffen.

In der Debatte um die Bekämpfung von Fluchtursachen äußert sich die Befürchtung vor zu hohen staatlichen Ausgaben in einer Aufrechnung der vermeintlichen Kosten für die Integration und Aufnahme von Geflüchteten gegen die prognostizierten Kosten einer effektiven Fluchtursachenbekämpfung. Wenn bereits vor Ort verhindert werde, dass Menschen aufbrechen, reduziere dies die Anzahl der Ankünfte und spare staatliche Gelder für Integration und menschenwürdige Aufnahmebedingungen ein, so die Prognose von Vertreter:innen des neoliberalen Projektes (Gröhler in: Deutscher Bundestag 24.11.2015, 13566). Auch der deutsche Bundesentwicklungsminister Müller bemühte mehrfach entsprechende Vergleiche, was nicht zuletzt der Legitimierung des steten Mittelzuwachses, den sein Ministerium nach 2015 zu verzeichnen hatte (siehe 6.3), dienlich war: »Ich sage an dieser Stelle den deutschen Finanzpolitikern in Bund, Ländern und Kommunen: Jeder Euro in Dohuk hat die 50-fache Wirkung eines Euros in Trier oder München. Mit 300 Euro schaffen wir für einen Menschen vor Ort Bleibe und Verpflegung für ein ganzes Jahr« (Müller in: Deutscher Bundestag 12.5.2016, 16705). Auch die österreichische liberale Abgeordnete und Mitglied der ALDE-Fraktion im Europäischen Parlament, Mlinar, bekräftigte: »Jeder vor Ort investierte Euro ist nämlich wesentlich wirkungsvoller als jeder Euro selbst für die beste Integrationsmaßnahme bei uns« (Europäisches Parlament 12.4.2016).<sup>36</sup> In der Logik des Kosten-Nutzen-Vergleichs werden auch die Flüchtenden adressiert: Das Geld, das sie für teilweise skrupellose Fluchthelfer für ihre Flucht nach Europa ausgaben, sei viel sinnvoller in ihrem Herkunftsland investiert (Schmit in: Europäisches Parlament 11.11.2015).

Die Aufrechnung der Kosten äußerte sich auch in einer Skepsis gegenüber der Effektivität von bereits stattfindenden Maßnahmen zur Bekämpfung von Fluchtursachen. Insbesondere die Entwicklungszusammenarbeit wurde diesbezüglich adressiert. Es gehe um eine »strategische Ausrichtung der Entwicklungspolitik«

36 Auch Hans-Joachim Fuchtel, CDU-Politiker und damaliger parlamentarischer Staatssekretär im BMZ (ab 2018 im Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft) versicherte, vor Ort zu helfen sei »die deutlich effizientere Investition, denn ein Euro, der in den Hauptaufnahmeländern eingesetzt wird, bringt aufgrund der niedrigen Lohn- und Konsumgüterkosten 10- bis 20-mal mehr Hilfe als ein Euro in Deutschland« (Fuchtel 2017, 30). In Bezug auf die Investitionsoffensive für Drittstaaten lobte der EVP-Abgeordnete Lorenzo Cesa: »Jeder Euro, der für Afrika und den Mittelmeerraum ausgegeben wird, ist ein Euro, der für Europa ausgegeben wird.« (Europäisches Parlament 7.6.2016 eigene Übersetzung)

und um »Investitionen in die Zukunft« (Klimke in: Deutscher Bundestag 25.11.2015, 13705f.). Abgeordnete der FDP stellten mit derselben Stoßrichtung die zusätzlichen Finanzmittel für die Sonderinitiative »Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren« in Frage (Deutscher Bundestag 2018, Drucksache 19/3648, 2). Wichtiger als immer mehr Geld für die Fluchtursachenbekämpfung auszugeben sei es eben,

»dass die Gelder vor Ort auch wirksam und nachhaltig eingesetzt werden und der Mitteleinsatz einer fortwährenden Prüfung unterzogen wird, damit das Ziel der Fluchtursachenbekämpfung auch tatsächlich erreicht werden kann« (ebd.).

Die damals noch als Abgeordnete der EVP-Fraktion im EU-Parlament vertretene Maiya Gabriel und heutige EU-Kommissarin für Innovation und Jugend stellte in diesem Zusammenhang die Effektivität des Europäischen Entwicklungsfonds in Abrede: Schließlich hätten elf Entwicklungsfonds nicht dazu geführt »die massiven Aufbrüche einzudämmen« (Europäisches Parlament 25.11.2015). Der Kreis schließt sich an dieser Stelle wieder, da der attestierten Kosten-Ineffektivität mit der Einbeziehung des Privatsektors begegnet werden soll. Als wichtiger Schritt wurde auch der Abbau bürokratischer Hürden beim Vergabeverfahren des EU-Treuhandfonds für Afrika gelobt, was eine flexiblere Verwendung der Mittel ermögliche. Die in den Argumenten zum Ausdruck kommende Skepsis gegenüber staatlichen Eingriffen und Kontrollen bei einer gleichzeitigen Propagierung des möglichst freien Wirkens von Marktkräften zur Überwindung von »Unterentwicklung« verweist auf die neoliberale Stoßrichtung.

### Schaffung von Resilienz als Fluchtursachenbekämpfung

Die Forderung nach Fluchtursachenbekämpfung fügt sich auch insofern gut in neoliberale Strategien ein, als dass der von diesem Hegemonieprojekt geprägte Begriff der »Resilienz« eine prominente Rolle im Diskurs spielt. Während das Konzept insbesondere im Bereich der globalen Umwelt- und Finanzpolitik in den 2000er Jahren virulent wurde (Becker 2020, 148), ist es inzwischen bis in viele weitere gesellschaftliche Bereiche vorgedrungen. Stets geht es dabei um die Frage, wie ein Zustand und Fähigkeiten gefördert werden können, die bei der Bewältigung von Krisen helfen. Der Anspruch, resilient im Sinne von widerstandsfähig gegenüber Krisen zu sein, lässt sich als neoliberale Subjektivierungsform deuten: Nicht primär die Krisen und Katastrophen, mit denen Menschen oder beispielsweise auch ökologische Systeme konfrontiert werden, geraten in den Fokus, sondern die Frage, wie sich Betroffene gegen die Folgen solcher Schocks wappnen bzw. wie sie diese bewältigen können. So wird bei den Instrumenten zur Bekämpfung von Fluchtursachen darauf hingewiesen, es gelte, die Resilienz lokaler Gemeinschaften zu stärken, die von einem besonderen »Migrationsdruck« betroffen seien. Die EU-Kommission verdeutlichte in ihrer Halbzeitbilanz zum EU-Treuhandfond für Afrika:

»Assisting households to improve their resilience through access to more, better and more reliable public resources, information on more appropriate livelihood strategies and production technologies, and assistance to local communities to better plan and implement preventative measures against probable shocks and stresses are all expected to reduce the migration drivers.« (Europäische Kommission 2020, 16)

Auch die Europäische Entwicklungsbank führte den Begriff der Resilienz in Bezug auf Fluchtursachenbekämpfung im Rahmen ihrer Resilienz-Initiative (siehe 6.5.1) prominent ins Feld. Diese sei »Teil von Maßnahmen, mit denen die EU die mit Flucht und Migration verbundenen Herausforderungen meistern will« (Europäische Investitionsbank 2018a).

Bei genauerer Betrachtung lässt sich eine interessante Bedeutungsverschiebung feststellen, wenn man den Blick auf das weitere Politikfeld Migration und Entwicklung richtet. So haben Wissenschaftler:innen in Bezug auf die Debatte um Klimaflucht herausgearbeitet, welche Implikationen der Einzug des Begriffs hatte: Während klimabedingte Fluchtmigration zunächst als zu verhinderndes Phänomen adressiert worden sei und daraufhin als Frage von Flüchtlingsrechten, führe der Resilienz-Begriff dazu, dass klimainduzierte Migration nun als rationale Anpassungsstrategie an unvermeidbare Folgen des Klimawandels dargestellt werde (Methmann/Oels 2015). Die Kulturanthropologin Marlene Becker fasst zusammen: »Im Fall einer Naturkatastrophe wird den Betroffenen eine aktive Rolle und Verantwortung in der Krisenbewältigung zugesprochen und damit Migration als Chance inszeniert« (Becker 2020, 149). Während im Kontext der klimabedingten Fluchtmigration Resilienz so verstanden wird, dass Migration durchaus eine wünschenswerte Strategie zur Anpassung an den Klimawandel darstellen kann, nimmt der Begriff im Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung eine neue Wendung. Wenn die Resilienz von Gemeinschaften, die besonders von Auswanderung betroffen sind, verstärkt wird, so die Annahme, lasse sich dieser Entwicklung Einhalt gebieten. Kurz: Resilienz soll von Migration abhalten und Menschen zum Bleiben veranlassen. Damit wird ersichtlich, wie auch neoliberale Strategien anschlussfähig an den Verhinderungs-Bias des konservativen Hegemonieprojektes sind.<sup>37</sup>

37 Ein weiteres Beispiel verdeutlicht, wie sich neoliberale migrationspolitische Forderungen, die sich dem Migrations-Entwicklungs-Nexus zurechnen lassen (siehe 4.2.2), mit der konservativen Zielsetzung der Migrationsverhinderung im Fluchtursachen-Diskurs verbinden. Wie gezeigt wurde, sieht der Entwicklungs-Migrations-Nexus vor, Migrant:innen als Entwicklungsakteur:innen zu aktivieren, um über Wissenstransfer und Rücküberweisungen einen Beitrag zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer zu leisten (Kalm 2012, 38). Damit geraten Diaspora-Communities in den Fokus, die mittels Investitionen ihren Beitrag zu einem gelingenden *win-win-win*-Szenario leisten sollen. Auch im Fluchtursachen-Diskurs wird darauf verwiesen, dass das Engagement von Diaspora-Communities weiterhin gefördert werden soll –

In Kapitel 5.2 wurde bereits deutlich, dass die neoliberalen Strategien sich zunehmend auch in den politischen Maßnahmen niederschlugen, die auf beiden untersuchten *scales* im Kontext der Krise des Grenzregimes 2015 erfolgten. Der oben beschriebene Trend zur Finanzialisierung der Entwicklungszusammenarbeit scheint durch den Diskurs um Fluchtursachen und deren Bewältigung weiter gestärkt zu werden, da damit eine Dringlichkeit Einzug hält: Wenn Entwicklungspolitik nicht effizienter ausgestaltet werde – und das heißt durch eine Ausrichtung auf die Absicherung privatwirtschaftlicher Investitionen –, könnten weitere Fluchtmigrationsbewegungen nach Europa nicht verhindert werden. Rhetorisch-diskursive Elemente wie der Resilienz-Begriff, die zuvor vorwiegend mit einer Migration fördernden Programmatik die Debatte prägten, wurden nunmehr mit dem Ziel der Vermeidung weiterer Fluchtmigration verknüpft. Insgesamt zeigte die Analyse, dass das neoliberale Hegemonieprojekt den Verhinderungs-Bias sowie die internalistische Sichtweise auf Fluchtursachen der konservativen Akteur:innen mittrug, um damit eigene Forderungen, die über migrationspolitische Anliegen hinausweisen, zu stärken.

### 6.5.3 Nützlicher Nebenschauplatz Fluchtursachenbekämpfung

Das neoliberale Hegemonieprojekt, das die treibende Kraft hinter dem politischen Projekt des Migrationsmanagements darstellte (siehe 4.2.3), geriet mit dem Sommer der Migration in eine ambivalente Position. Zum einen wurde der prekäre Konsens, der das Migrationsmanagement vor dem langen Sommer 2015 prägte, mit der Krise erschüttert. Zum anderen setzten einflussreiche neoliberale Akteur:innen zunächst erfolgreich mit derselben Stoßrichtung wie das linksliberal-alternative Hegemonieprojekt darauf, keine Grenzsicherungen vorzunehmen und – so die neoliberale Argumentation – mittels einer schnellen Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt dem Arbeitskräftemangel entgegenzuwirken (Georgi 2016, 191). Die deutsche Bundesregierung habe schließlich diese »linksliberale Diskursverschiebung des neoliberalen Projekts« (ebd.) mitvollzogen, womit sich ihr Agieren erkläre (Buckel et al. 2018; Georgi 2016). Schließlich geriet zwar auch das

---

nun allerdings mit dem Fokus auf die Entwicklung der Herkunftsregion, um weiterer *Fluchtmigration vorzubeugen* und Abgeschobene bzw. Rückkehrer:innen zu reintegrieren und damit von einem erneuten Aufbruch abzuhalten. So findet sich unter den Indikatoren des EU-Treuhandfonds, also dem zentralen EU-Instrument für Fluchtursachenbekämpfung, die Anzahl an Investitions-Projekten von Diaspora-Mitgliedern, die diese in ihrem Herkunftsland umgesetzt haben. Was sich damit ändert, ist das Rechtfertigungsnarrativ (Den Hertog 2016b, 50). Die beschworene »diasporische Verantwortung für die Herkunftsregion« (Schwertl 2015, 15) erfährt eine Akzentverschiebung, welche die allgemeine – meist sehr unspezifische – Zielsetzung der Entwicklung des Herkunftslandes ersetzt durch die Verhinderung weiterer Fluchtmigration im Sinne der Bekämpfung von Fluchtursachen.

neoliberale Hegemonieprojekt mit dem Erstarren rechts-konservativer Kräfte ins Hintertreffen. Dennoch zeigt sich auch am Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung und seinen materiellen Effekten in Form konkreter politischer Maßnahmen, die im Prozess der Reorganisation des Grenzregimes an Relevanz gewannen, dass neoliberale Strategien durchaus wirkmächtig blieben. Die Position des neoliberalen Hegemonieprojektes veränderte sich insofern, als es seinen Einfluss auf das Feld der Entwicklungspolitik auch im Kontext des Fluchtursachen-Diskurses verstärken konnte. Dies zeigte sich sowohl in den entwicklungspolitischen Ambitionen von Akteuren wie der Europäischen Entwicklungsbank, die für sich beanspruchten, Fluchtursachen zu bekämpfen und als zentrale Entwicklungsakteure aufzutreten als auch in neoliberalen Strategien, die von anderen entwicklungspolitischen Akteuren und Staatsapparaten wie dem BMZ übernommen wurden (siehe 6.3).

## 6.6 Proeuropäisch-soziales Hegemonieprojekt: Fluchtursachenbekämpfung als Transformationsfrage

Wie bereits in Kapitel 3.1.1 ausgeführt, lassen sich zwei soziale Hegemonieprojekte unterscheiden. Dies macht sich auch im Fluchtursachen-Diskurs in sehr unterschiedlichen Strategien bemerkbar, die ich den Akteur:innen der beiden Projekte jeweils zuordne. Strategien des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojektes waren im Fluchtursachen-Diskurs durchaus präsent. Es gelang allerdings nicht, das hegemonale Verständnis von Fluchtursachenbekämpfung entsprechend mitzuprägen.

### 6.6.1 Akteursanalyse: Neue Allianzen

Das proeuropäisch-soziale Hegemonieprojekt zeichnet sich durch eine europäische bzw. transnationale Strategie aus, da es Fragen sozialer Gerechtigkeit und von Umverteilung explizit *nicht* im nationalstaatlichen Rahmen verhandelt und sich aus diesem Grund wesentlich vom national-sozialen Hegemonieprojekt unterscheidet (Buckel et al. 2014, 73f.). Die grundlegende migrationspolitische Strategie des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojektes kann in einer »fairen und offenen Migrationspolitik« gesehen werden, »die Flüchtlinge schützt, migrantischen Arbeitnehmer\_innen weitgehende Rechte zugesteht und im Geiste internationaler Solidarität Menschen aus Entwicklungsländern die Möglichkeit gibt, in Europa zu arbeiten« ebd., 73).

Betrachten wir die Strategien, die im Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung zum Tragen kommen, so bestehen die Exponent:innen dieses Projektes darauf, eine transnationale oder globale Perspektive einzunehmen und damit die Verantwortung Europas oder Deutschlands für Fluchtursachen im globalen Süden in den Fokus zu rücken. Schlussendlich gehe es um mehr globale Gerechtigkeit oder gar eine

grundlegende sozial-ökologische Transformation, um tatsächlich den Ursachen von Fluchtmigration entgegenzuwirken; so lässt sich die Strategie der Vertreter:innen des Projektes im Kontext von Fluchtursachenbekämpfung beschreiben.

Als Akteur:innen des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojektes, die sich im Diskurs um Fluchtursachen(-bekämpfung) involviert haben, lassen sich keine der großen institutionellen Exponent:innen benennen. International ausgerichtete gewerkschaftliche Akteur:innen und Sozialverbände, die als zentrale migrationspolitische Akteur:innen des proeuropäisch-sozialen Projektes gelten (Buckel et al. 2014, 73), brachten sich nur vereinzelt in die Debatte ein (siehe Arbeiterkammer Wien 2021a; 2021b). Präsent waren die Strategien, die in diesem Hegemonieprojekt zusammenliefen, in erster Linie durch Veröffentlichungen von aktivistischen und/oder kritischen Wissenschaftler:innen, die das Thema Fluchtmigration mit globaler Ungleichheit und postkolonialen Ansätzen verknüpften (Bendix 2018a, 2018b; Bernau 2017, 2019; Buckel/Kopp 2022; Georgi 2016; iz3w 2016; Lang 2017; Mabanza Bambu 2016; Ziai 2016). Refugee-Aktivist:innen brachten die Forderungen, Fluchtursachen im Kontext postkolonialer Ungleichheit zu verstehen und zu adressieren, auch im Kontext des Sommers der Migration ein (Afrique-Europe-Interact 2016; neues deutschland v. 24.8.2018; taz v. 20.8.2015; The Voice 2018). Außerdem äußerten sich NGOs und Hilfswerke aus dem Bereich Entwicklungszusammenarbeit und stärkten die Perspektive des Hegemonieprojektes (Brot für die Welt 2021; Gebauer 2016; medico international/GEW 2016; Morazán/Mauz 2016). Gemeinsam mit den Organisationen Attac, medico international und Publik Forum initiierte der Think Tank Institut Solidarische Moderne (ISM) die zivilgesellschaftliche Initiative »recht-auf-willkommen« mit der zentralen Forderung »Flüchtende aufnehmen und Fluchtursachen beseitigen« im Dezember 2015 (Institut Solidarische Moderne 2015). Darüber hinaus veröffentlichten Stiftungen wie die Friedrich-Ebert-Stiftung (Braunsdorf 2016), die Heinrich-Böll-Stiftung (Heinrich-Böll-Stiftung 2014; 2018) sowie die Rosa-Luxemburg-Stiftung (Soly 2016) Beiträge, die Fluchtursachen in den Zusammenhang mit deutschen und europäischen Politiken setzten. Auch das von der damaligen Parteivorsitzenden der Partei DIE LINKE, Katja Kipping, veröffentlichte Buch »Niemand flieht freiwillig. Die Verantwortung des Westens oder Warum sich unsere Gesellschaft neu erfinden muss« (Kipping 2015) ist hier zu nennen.

Die Machtressourcen, auf die Akteur:innen des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojektes zurückgreifen konnten, waren insbesondere diskursive und symbolische Ressourcen, da sie auf wirkmächtige Diskurse wie den Menschenrechtsdiskurs, aber auch die Forderung nach globaler Gerechtigkeit rekurrierten. Die organisatorischen Ressourcen des Projektes sind gering, aber die Vielzahl unterschiedlicher Akteur:innen zeigt auch, dass der Diskurs für diverse gesellschaftliche Gruppen Anlass gab, sich im Sinne des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojektes zu positionieren. Dadurch, dass NGOs, Wissenschaftler:innen und Akteure wie Stif-

tungen mit Veröffentlichungen zum Thema Fluchtursachen diese Strategie stärken, lässt sich durchaus eine deutliche Präsenz des Projektes im Diskurs feststellen.

Auf einer grundlegenden Ebene verfolgten Akteur:innen, die dem proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojekt zugeordnet werden, den Versuch, die Frage globaler Ungleichheitsverhältnisse mit derjenigen von Migrationspolitiken und Fluchtmigrationsbewegungen zusammen zu führen. Das ISM betonte in diesem Sinne, dass Migration die Notwendigkeit verdeutliche, die soziale Frage global zu beantworten (Institut Solidarische Moderne 2020). Einige Akteur:innen fokussierten sich auf einzelne Politikfelder (Waffenexporte, Handels-, Klima-, Agrarpolitik etc.), in denen auf globaler, europäischer oder auch nationalstaatlicher Ebene Veränderungen notwendig seien. Andere wiederum wiesen allgemeiner darauf hin, dass globale Ungleichheit ursächlich für Fluchtmigration sei. Die grundsätzliche Strategie zeichnete sich jedoch dadurch aus, dass Fluchtmigration in den Kontext globaler Verhältnisse gerückt wurde. Einige Autor:innen griffen auf das Konzept der imperialen Produktions- und Lebensweise (Brand/Wissen 2017) oder der Externalisierungsgesellschaft (Lessenich 2016) zurück (siehe 4.1.1), um globale Zusammenhänge in Bezug auf Fluchtursachen zu beleuchten (Bendix 2018b; Buckel/Kopp 2022; Lang 2017). Damit wird sowohl an die Position von Vertreter:innen des globalen Südens angeschlossen, wie sie bereits im Zuge der Fluchtursachen-Debatte im Rahmen der UN vorgebracht wurde (siehe 4.3.1) als auch an die langjährige Forderung im Kontext von Geflüchteten-Protesten (siehe 4.3.4): Eine Perspektive, die lediglich Entwicklungen innerhalb der Herkunftsländer als Fluchtursachen in Betracht zieht, wird als empirisch nicht haltbar erachtet und zurückgewiesen. Stattdessen gelte es, das asymmetrische Nord-Süd-Verhältnis und damit externe Faktoren als Ursachen von Flucht und Vertreibung zu analysieren. Auch das Konzept »Entwicklung« müsse in diesem Zusammenhang »grundlegend problematisiert« werden, so Lang (2017, 179f.), da auch dieses die benannten globalen Verhältnisse häufig unbeachtet lasse.

Damit wurde der Fluchtursachen-Diskurs im Kontext des Sommers der Migration zu einem Terrain, auf dem sich unterschiedliche Akteur:innen für globale Gerechtigkeit bis hin zu einer sozial-ökologischen Transformation aussprechen. Ähnlich wie dem neoliberalen Projekt, diente der Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung dem proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojekt als eine Möglichkeit, weiterreichende gesellschaftspolitische Forderungen zu artikulieren, die nur am Rande migrationspolitische Anliegen adressieren.

### 6.6.2 Rhetorisch-diskursive Strategie: Fluchtursachen im Kontext des Nord-Süd-Verhältnisses

»So, the root causes of course are poverty, inequality and not having chance in life to improve. [...] But that is [...] a long-term policy where we need to look at our trade policies, foreign investment policies etc.« (Interview MEP Verts/ALE 2018)

Wie der linke Flügel des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes, verfolgten auch Akteur:innen des proeuropäisch-sozialen Projektes eine gegenhegemoniale Strategie. Sie zielte darauf, die internalistische Perspektive zurückzuweisen und Fluchtursachen nicht lediglich in den Herkunftsregionen von Geflüchteten zu verorten. Stattdessen rückten die Exponent:innen globale Ungleichheitsverhältnisse und damit die Verantwortung von Akteur:innen im globalen Norden in den Fokus. Dies ließ sich mit den politischen Zielsetzungen des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojektes verbinden (Buckel et al. 2014, 74f.). Denn wie gezeigt wurde, steht im Zentrum des politischen Selbstverständnisses des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojektes das Thema soziale Gerechtigkeit in Form von Ausgleich und Umverteilung (ebd., 71) und zwar explizit transnational im Sinne eines »sozialen Europa« (ebd., 75). Im Diskurs um Fluchtursachen(-bekämpfung) wurde das transnationale Moment gar auf eine globale *scale* erweitert. Um diese globale Dimension des Themas Fluchtursachen zu verdeutlichen, wurde von kritischen Wissenschaftler:innen unter anderem auf die Konzepte der imperialen Produktions- und Lebensweise (Lang 2017; Buckel/Kopp 2022) oder der Externalisierungsgesellschaft Bezug genommen (siehe 4.1.1). Es gehe darum, die »Herausforderungen eines linken Fluchtursachen-Diskurses anzunehmen« (Bernau 2017). Dies bedeute, sich der komplexen analytischen Herausforderung zu stellen, »die Krisenprozesse der gegenwärtigen Konstellation u.a. chronische Überakkumulation von Kapital, Ernährungskrisen, Klimawandel, Bürgerkriege und Prozesse des Staatszerfalls, in ihrer wechselseitigen Bedingtheit zu verstehen, als widersprüchliche Ausdrucksweise einer globalen Formation« (Georgi 2016, 194). Das asymmetrische Nord-Süd-Verhältnis rückte somit ins Zentrum der Analyse von Fluchtursachen. Denn auch Fluchtbewegungen machten deutlich: »Das Pendel schlägt zurück, das ›Außen‹ kehrt sich nach ›innen‹: Wir werden unweigerlich mit den Konsequenzen unseres eigenen Externalisierungshandelns konfrontiert« (Lessenich 2016, 184). Migrationsbewegungen werden in diesem Sinne als eigenwillige und widerständige Antwort auf Enteignungsprozesse, auf Kontexte der Gewalt und Prekarisierung verstanden, die in peripheren Regionen durch die imperiale Lebensweise strukturell generiert und verschärft werden. Diese Perspektive knüpfte in ihren rhetorisch-diskursiven Strategien an die Forderungen von selbstorganisierten Geflüchteten an, die mit Slogans wie »Wir sind hier, weil ihr unsere Länder zerstört!« seit Jahrzehnten Migration und Flucht im Kontext globaler Herrschaftsverhältnisse verorten (Bendix 2018a; 2018b).

Neben der Kritik an neokolonialer Ausbeutung und globaler Ungleichheit standen im Kontext des Sommers 2015 auch die verheerenden Folgen von Rüstungsexporten im Fokus (Schmidt 2016). So setzten auch Refugee-Aktivist:innen das Thema auf die Agenda, als sie 2015 gemeinsam mit Friedens- und Anti-Kriegsnetzwerken die Aktionstage »Bodensee Action Days: Stop weapons' export! Fight the causes of flight« organisierten (Bendix 2018b, 14). Ziel war es, die in der Bodenseeregion

on produzierten Waffen und Waffentechnologie mitverantwortlich zu machen für Fluchtursachen in von gewaltsamen Konflikten geprägten Herkunftsregionen von Geflüchteten. 2017 organisierten sierra-leonische und afghanische Migrant:innen eine Demonstration mit ähnlicher Ausrichtung, in der sie auch gegen die Produktion von Waffentechnologie durch JenOptiks auf die Straße gingen (The Voice 2017 in: ebd.). Die Aktivist:innen verwiesen auf die historische und strukturelle Verantwortung Europas bzw. europäischer Unternehmen für die Zerstörung von Lebensgrundlagen im globalen Süden.

Im Sinne der rhetorisch-diskursiven Strategie des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojektes rückten auch die Hilfsorganisation *medico international* und die Gewerkschaft *Erziehung und Wissenschaft* globale Ungleichheitsverhältnisse in den Fokus der Debatte:

»Ob Krieg und Gewalt, Verfolgung und Diskriminierung, Armut und Perspektivlosigkeit, Umweltzerstörung und Klimawandel oder Rohstoffhandel und Landraub – meist sind diese Fluchtursachen eng miteinander verwoben. Und fast immer hängen sie mit der zunehmenden globalen Ungleichheit zwischen reich und arm zusammen« (*medico international/GEW* 2016, 4).

Eine solche Perspektive impliziert über entwicklungspolitische Maßnahmen, die in Kontexte im globalen Süden einwirken, hinauszugehen. So betonten Vertreter:innen der Linkspartei im Bundestag, statt Symptome zu behandeln, müssten endlich grundsätzliche Fragen gestellt werden (Movassat in: *Deutscher Bundestag* 25.11.2015, 13697). Dies bedeute, verfehlte Politiken anzugehen. Die Verantwortung Europas könne sich nicht auf eine Erhöhung des Entwicklungshilfe-Etats beschränken, sondern erfordere eine Neuausrichtung und Transformation zentraler Politikfelder wie der Waffenexport-, der Handels-, Rohstoff- und Agrarpolitik, der Klima- oder Fischereipolitik.<sup>38</sup> Eine Perspektive, die die Verantwortung des globalen Nordens und in diesem Fall der Bundesrepublik Deutschland hervorhob, brachten auch Vertreter:innen der Initiative für eine Enquetekommission im Bundestag ein, die sich im Frühjahr 2017 gründete. Den Aufruf unterzeichneten 150 Träger:innen des Bundesverdienstkreuzes. Der ehemalige Bundesumweltminister sowie Exekutivdirektor des Umweltprogramms der Vereinten Nationen, Klaus Töpfer, äußerte sich als Mitinitiator des Aufrufs in der Zeit: »Eine Enquetekommission sollte die Frage gründlich durchdringen: Wie verschlechtern wir durch unsere Politik und unser Wirtschaften die Lebensbedingungen in Afrika, Asien oder Südamerika so, dass die junge Bevölkerung ihre Heimat verlassen muss?«

38 Auch eine Publikation der Friedrich-Ebert-Stiftung wies mit ihrem Titel »Fluchtursachen ›Made in Europe« auf die Zusammenhänge hin (Braunsdorf 2016).

(Zeit v. 5.7.2017)<sup>39</sup> Auch Mabanza Bambu forderte in seiner Analyse der Initiativen der Bundesregierung zur Fluchtursachenbekämpfung diesen Perspektivwechsel ein und problematisierte das internalistische Verständnis von Fluchtursachen. Ein solches prägte beispielsweise die Sonderinitiative der Bundesregierung »Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren« (siehe 5.2.2) und verhindere die notwendigen politischen Antworten, da

»diese bewusste Fixierung auf Aufgaben, die wo anders gemacht werden sollen, den Blick von den realen strukturellen Ursachen von Zerstörungen und Umweltwunden, die zu Fluchtbewegungen führen, ablenkt. Dies aber sind Ursachen, welche von hier aus tatsächlich beeinflusst werden könnten und sollten. Damit macht die Sonderinitiative »Fluchtursachenbekämpfung« nichts anderes als ein Recycling von Maßnahme-Vorschlägen, die seit Jahrzehnten zu Recht als Reparaturmaßnahmen in übergeordnetem Interesse wirtschaftlicher und politischer Ziele kritisiert werden.« (Mabanza Bambu 2016, 71f.)

---

39 Das Bundeskabinett setzte schließlich stattdessen eine »Fachkommission Fluchtursachen« ein, die aus 24 Mitgliedern aus Wissenschaft und NGOs bestand und Anfang Oktober 2019 ihre Arbeit aufnahm. Im Mai 2021 legte die Kommission ihren Bericht vor (Fachkommission Fluchtursachen 2021). Da sich meine Analyse im Kern auf die Jahre 2014–2018 bezieht, gehe ich an dieser Stelle nur kurz darauf ein. Der Bericht berücksichtigt durchaus externe Faktoren. So heißt es im Vorwort: »Gründe, warum Menschen ihre Heimat verlassen sind nicht nur in den Ländern der Betroffenen selbst zu suchen, sondern auch entwickelte Länder wie die europäischen Staaten tragen dazu bei.« (ebd., 5) In den konkreten Forderungen wird der Bericht vager. So sollen Rüstungsexporte und Sicherheitskooperationen »genau geprüft werden« (ebd., 9) und die Bundesregierung solle »den Klima- und Umweltschutz in Deutschland und weltweit ambitioniert voranbringen« (ebd., 10). Zugleich gelte es »eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und höhere Diversifizierung im Industrie- und Dienstleistungssektor [zu] fördern und dabei den Fokus auf günstige Investitionsbedingungen, berufliche Bildung und faire Handelsregeln [zu] legen« (ebd.). In der Kurzfassung der Forderungen ist im Sinne neoliberaler Anliegen nur noch davon die Rede, »Investitionsbedingungen zu verbessern« (ebd., 11). Insgesamt prägt ein tendenziell internalistischer Ansatz zwar nicht den Bericht als Ganzes, aber die konkreten 15 Empfehlungen, die in die Verhandlungen zur Regierungsbildung im Herbst 2021 einfließen sollten: Die Bundesregierung solle in erster Linie auf Veränderungen in den Herkunfts- und Erstaufnahmeländern in der Region hinwirken (ebd., 11f.) und etwa »die staatlichen Institutionen und lokalen Verwaltungen dabei unterstützen, grundlegende Versorgungsleistungen für alle zu gewährleisten« (ebd., 9). Im Hinblick auf die Ursachenbekämpfung kommen Politiken der Bundesregierung außer in der Forderung nach einem »ambitionierten Klimaschutz in Deutschland und Europa« in diesen Empfehlungen nicht mehr vor. Außerdem findet sich das Anliegen konservativer Kräfte in dem Bericht wieder, das Thema Fluchtursachenbekämpfung mit dem Thema Rückkehr zu verknüpfen: Es gelte »die Förderung von Rückkehr [zu] verstärken, um Anreize für irreguläre Migration zu reduzieren, und dabei insbesondere in die freiwillige Rückkehr und Reintegration [zu] investieren.« (ebd., 11)

Dieser Ablenkung von der europäischen Verantwortung entgegenzuwirken, ist wesentlich für die Strategie des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojektes. In ihren alternativen Schlussfolgerungen für das inter-parlamentarische Treffen zur gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU formulierte die LINKEN-Abgeordnete Lösing gemeinsam mit einigen Fraktionskolleg:innen, die zunehmenden Migrationsbewegungen seien nicht zuletzt ein Produkt vieler Jahre sozialer Zerstörung als Resultat des neoliberalen Weltwirtschaftssystems (GUE/NGL 2016). Die EU-Parlamentarierin der S&D-Fraktion, Kyenge verwies vor dem Hintergrund einer kurz bevorstehenden Parlaments-Debatte zu Konfliktmineralien auf die postkoloniale Ausbeutung, die in direktem Zusammenhang mit den Ursachen von Fluchtmigration stünde (Europäisches Parlament 20.5.2015). Dabei vertrat sie die Auffassung, dass Fluchtursachenbekämpfung in vielen Fällen auch einer Politik des Unterlassens gewaltvoller Praktiken (wie der Ausbeutung von Rohstoffen) gleichkäme. Auch im Kontext der Konflikte um den Globalen Migrationspakt, als konservative Akteur:innen ihre Migrationsverhinderungs-Rhetorik auf die Spitze trieben (siehe 6.2.2), kamen kritische Stimmen zu Wort, die eine diametral entgegengesetzte Position vertraten. Sie kritisierten die Ausgangsbasis des Pakts als fehlgeleitet. So zitiert Georgi den Aktivistin Mamadou Goïta, Mitglied des Panafrican Network on Migrant Rights: »[T]he basic problem is not accepted: the fact of closing borders preventing people to move, after forcing them to do it because of having dismantled their means of production and subsistence« (Goïta 2017: 8:58 min in: Georgi 2019b, 351). Während die erste gegenhegemoniale Strategie in der Kritik der Verknüpfung von Fluchtursachenbekämpfung mit dem Ziel der Verhinderung von Ankünften Geflüchteter in Europa bestand, setzte die zweite rhetorisch-diskursive Strategie auf eine radikale Infragestellung der internalistischen Sichtweise auf Fluchtursachen.

### 6.6.3 Bündelung von Kräften

Mit dem »Sommer der Migration« liefen für einen Moment die Strategien des linksliberal-alternativen, des neoliberalen und auch des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojektes zusammen, die alle für eine offene Haltung gegenüber den ankommenden Geflüchteten plädierten (Buckel et al. 2018, 66). Zwar wurde auch das proeuropäisch-soziale Projekt von dem darauffolgenden rechtskonservativen Rückschlag stark geschwächt, doch bot der Diskurs um Fluchtursachen dem Hegemonieprojekt eine Gelegenheit, wesentliche Forderungen vorzubringen, die über migrationspolitische Anliegen hinaus gingen. Die Ressourcen des Projektes veränderten sich mit dem Sommer der Migration hinsichtlich des Konflikts um Fluchtursachen nicht wesentlich. Am ehesten lassen sich Anzeichen finden, dass die organisatorischen Ressourcen durch neue Allianzen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteur:innen, die auch traditionell dem proeuropäisch-sozialen Hegemo-

nieprojekt zugeordnet werden können (wie Migrationsreferate/Abteilungen für Internationales in Gewerkschaften) mit Akteur:innen aus der Entwicklungspolitik und der kritischen Wissenschaft gestärkt werden konnten. So veröffentlichten beispielsweise die Menschenrechtsorganisation *medico international* und die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) die Broschüre »Warum Menschen fliehen? Ursachen von Flucht und Migration« (*medico international/GEW 2016*). Die Kammer für Arbeiter:innen und Angestellte Wien initiierte in Zusammenarbeit mit Einzelgewerkschaften und Entwicklungsorganisationen die Kampagne »Das Recht, nicht gehen zu müssen« (*Arbeiterkammer Wien 2021b*), die sich mit dem Zusammenhang von europäischer Politik und Fluchtursachen auseinandersetzte.<sup>40</sup>

Anders als für das linksliberal-alternative, das konservative oder das neoliberale Hegemonieprojekt haben sich für das proeuropäisch-soziale Hegemonieprojekt keine wesentlichen Veränderungen durch den Konflikt um Fluchtursachen ergeben. Weder können größere institutionelle Veränderungen festgestellt werden, noch haben sich die Machtressourcen und damit auch die Stellung des Hegemonieprojektes im untersuchten Konflikt maßgeblich verändert. Dennoch können die neuen Verbindungen, die im Kontext von Migrationspolitik über den Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung zwischen gewerkschaftlichen und entwicklungspolitischen Akteur:innen entstanden sind, als potentielle Stärkung von Machtressourcen im Sinne einer Bündelung von Kräften verstanden werden.

## 6.7 National-soziales Hegemonieprojekt: Seitenbühne Fluchtursachen

Die Akteur:innen, die sich im Konflikt um Fluchtursachen(-bekämpfung) dem national-sozialen Hegemonieprojekt zuordnen lassen, zeigten keine große Präsenz im Diskurs. Ich stelle es daher nur knapp dar.

### 6.7.1 Akteursanalyse: Referenzpunkt nationaler Wohlfahrtsstaat

Wie für das proeuropäisch-soziale Hegemonieprojekt, sind auch für das national-soziale Projekt soziale Gerechtigkeit und Umverteilung Kernanliegen, die jedoch auf unterschiedlichen *scales* verfolgt werden (siehe 3.1.1). Das national-soziale Projekt orientiert sich primär an der nationalen Arbeiter:innenklasse und richtet seine Strategien daher auf die nationalstaatliche Ebene und eine Stärkung des nationalen Wohlfahrtsstaates. Was jedoch nicht zuletzt für die migrationspolitische Stoßrichtung des Projektes von Relevanz ist: Dieser Bezug impliziert nicht

---

40 Im Kontext dieser Kampagne wurden Sonja Buckel und ich beauftragt, eine Studie zu diesem Thema zu verfassen, deren Stoßrichtung sich auch weitgehend im proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojekt verorten lässt (*Arbeiterkammer Wien 2021a*).

nur eine entsprechende skalare Strategie hinsichtlich der räumlichen Bezugsebene. Sondern, so zeigt Birgitta Dusse, durch die Bezugnahme auf den nationalen Wohlfahrtsstaat wird die Arbeiterklasse als männlich, nichtmigrantisch und im mittleren Alter adressiert, was notwendigerweise zu Ausgrenzungen führt: »Das Abgrenzen gegenüber und Ausgrenzen von Frauen, Migrant\*innen, Alten und Jugendlichen in den gezogenen Arbeitsmarkthierarchien war und ist weiterhin tief verankert im nationalen Wohlfahrtsstaat« (Dusse 2019, 309), auf den sich das national-soziale Hegemonieprojekt zentral beruft.

Die migrationspolitische Strategie des national-sozialen Hegemonieprojektes lässt sich als widersprüchlich beschreiben. Denn wichtige Exponent:innen des Projektes wie Teile der Gewerkschaften und Sozialverbände wenden sich zwar gegen die repressive europäische Migrationspolitik, die gegen die Rechte von Geflüchteten und Migrant:innen verstößt (Buckel et al. 2014, 72). Allerdings wird betont, Migrationsbewegungen hätten durchaus negative Folgen, denn Migrant:innen vergrößerten die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt und sorgten für eine stärkere Belastung der Sozialsysteme (ebd., 72f.). In der Konsequenz müsse Migration begrenzt und reguliert werden. Der nationale Wohlfahrtsstaat, der möglichst viele Rechte exklusiv den Staatsbürger:innen vorenthält, wird als Lösung der sozialen Frage propagiert.

Akteur:innen finden sich hier aufgrund der skizzierten skalaren Ausrichtung vor allem auf der nationalstaatlichen *scale*. Im Hinblick auf den Fluchtursachen-Diskurs konnten Teile der Partei Die LINKE dem national-sozialen Hegemonieprojekt zugeordnet werden. Die Position des Projektes lässt sich jedoch im untersuchten Konflikt als marginal beschreiben, da sich nur sehr wenige Akteur:innen in den Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung überhaupt involvierten.

## 6.7.2 Rhetorisch-diskursive Strategien: »Bleibeperspektive vor Ort«

In der Debatte um Fluchtursachen und deren Bewältigung sind kaum rhetorisch-diskursive Strategien von Akteur:innen des national-sozialen Hegemonieprojektes zu finden. Der Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung bot dennoch Anknüpfungsmöglichkeiten, zumal er humanitäre und menschenrechtliche Erwägungen durch die Forderung, die Lebensbedingungen in Herkunfts- und Transitregionen zu verbessern, prominent aufrief. Doch wie konservative Kräfte, hoben auch Exponent:innen des national-sozialen Projektes in erster Linie das Potenzial hervor, mit der Bekämpfung von Fluchtursachen weitere Migrationsbewegungen nach Europa zu unterbinden. Letzteres erwies sich damit als vordergründiges politisches Ziel – Fluchtursachenbekämpfung erscheint lediglich als politisches Mittel, um weiterer Fluchtmigration Einhalt zu gebieten.

Auf EU-Ebene können diskursive Strategien des national-sozialen Hegemonieprojektes weniger identifiziert werden, was vermutlich der europäischen *scale* geschuldet ist, auf der die Debatten stattfinden. Einige Äußerungen in den Debat-

ten des Europäischen Parlaments, die sich als Strategie dieses Hegemonieprojektes identifizieren lassen, wurden zum Teil von Akteur:innen vorgebracht, die im Kern auf eine Nicht-Beteiligung an europäischen Initiativen zur Fluchtursachenbekämpfung zielten. Gefordert wurde eine Rückbesinnung und Fokussierung auf die nationalen sozialen Problemlagen, die nicht europäisch zu lösen seien und für die Bürger:innen der Mitgliedstaaten mit unverhältnismäßigen Kosten einher gingen (u.a. Gill in: Europäisches Parlament 11.11.2015).

Etwas präsenter sind rhetorisch-diskursive Strategien des national-sozialen Hegemonieprojektes im Kontext der deutschen Debatte. Gesellschaftliche Akteur:innen, die sich in vielen Konflikten dem national-sozialen Projekt zuordnen lassen, wie beispielsweise Gewerkschaften und Sozialverbände (Buckel et al. 2014, 73), beteiligten sich allerdings kaum an der Debatte, was bereits in den Ausführungen zum proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojekt deutlich wurde.<sup>41</sup> Wie Neva Löw (2021) in ihrer Dissertation aufgezeigt hat, waren diejenigen Teile der Gewerkschaften, die diesem Hegemonieprojekt zugeordnet werden können, auf andere Strategien fokussiert und mit anderen Themen beschäftigt. Sie positionierten sich zu ihren arbeitsmarktpolitischen Kernanliegen und schwankten zwischen einer Solidarisierung mit Geflüchteten und Positionen, die Migrant:innen als potentielle Bedrohung für die nationalen Arbeitnehmer:innen erachteten. Nicht zuletzt waren sie mit internen Konflikten aufgrund der Problematik der Fragmentierung der Arbeiter:innenschaft zu Gange. In der allgemeineren Diskussion um Migration, aber auch im Fluchtursachen-Diskurs im Besonderen hat sich jedoch eine Fraktion der Partei DIE LINKE um prominente Vertreter:innen wie Sahra Wagenknecht Strategien dieses Hegemonieprojektes bedient.

So warnten Vertreter:innen des national-sozialen Projektes auch im Kontext des Fluchtursachen-Diskurses Migration schwäche die Kampfbedingungen der (nationalen) Arbeiter:innenklasse und destabilisiere tendenziell die Gesellschaft (Bimboes et al. 2018, 5). Internationale Solidarität wird hier nicht als Aufforderung verstanden, die Rechte von Migrant:innen zu stärken. Stattdessen forderten national-soziale Akteur:innen die Schaffung von »Bleibeperspektiven vor Ort«. Ähnlich wie beim konservativen Hegemonieprojekt steht dabei das Ansinnen im Fokus, Menschen von einem Aufbruch in Richtung Europa abzuhalten. Allerdings wird stärker betont, dies über eine verbesserte soziale Lage vor Ort zu erreichen und mithilfe von Fluchtursachenbekämpfung zugleich den nationalen Wohlfahrtsstaat in den potenziellen Aufnahmeländern zu schützen. In einem Thesenpapier von einem Abgeordneten der Linkspartei heißt es, es gehe darum

---

41 Dass Teile der Gewerkschaften beiden sozialen Projekten, also auch dem proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojekt zugeordnet werden können (siehe Löw 2021), bestätigte sich auch beim Fluchtursachen-Diskurs.

»Fluchtursachen zu beseitigen, die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen und Lebensperspektiven vor Ort zu verbessern. [...] Das Engagement vieler Menschen für bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen sowohl hier als auch in den Herkunftsländern ist konkrete internationale Solidarität. Unregulierte Arbeitsmigration ist dagegen kein Ausdruck von linkem Internationalismus, sondern kommt dem Interesse der ›Internationalen‹ des Kapitals zugute [...] Unregulierte Arbeitsmigration bietet keine Lösungsperspektive für das Elend der Welt, sondern läuft faktisch auf die Privilegierung kleiner mobiler Minderheiten hinaus« (ebd., 4).

Fluchtursachenbekämpfung wird hier als politische Lösungsperspektive propagiert, die einem promigrantischen Ansatz klar entgegengesetzt wird. So argumentierten Vertreter:innen des national-sozialen Hegemonieprojektes, dass der erstrebenswerte Zustand darin liege, allen Menschen »zu Hause« gute Bedingungen zu schaffen und damit ihr Bleiben sicherzustellen. Jegliche Form von Migration wird damit zu einer ungewollten Abweichung von dieser Norm der Sesshaftigkeit. Diese Vorstellung tauchte in den Debatten um Fluchtursachen regelmäßig auf und äußert sich in dem Bestreben, nationalstaatliche Grenzen als zentrale Zäsuren zu behaupten. Akteur:innen des national-sozialen Hegemonieprojektes begründen dieses Bestreben damit, dass sich sozialer Ausgleich nur innerhalb von Nationalstaaten erwirken ließe.

Auch die rhetorisch-diskursiven Strategien im Fluchtursachen-Diskurs zeigen, dass die Forderung des national-sozialen Projektes nach sozialer Gerechtigkeit, die sich an der Staatsangehörigkeit und damit dem nationalen Rahmen orientiert, nicht nur anschlussfähig an Positionen (rechts-)konservativer Migrationsgegner:innen sind, sondern selbst eine anti-migrantische und national-populistische Politik implizieren. Denn, so stellt Birgitta Dusse fest: »Der national-soziale Wohlfahrtsstaat bietet durch seine Praxis des Ausschlusses und der Hierarchisierung Anknüpfungspunkte für das Narrativ der Rechten« (Dusse 2019, 309).

## 6.8 Herausbildung eines extrem rechten Hegemonieprojektes?

Die Herausbildung eines eigenen extrem rechten Hegemonieprojektes in den letzten Jahren ist Gegenstand aktueller Forschungen (Buckel et al. 2017, 28; Fedders 2016)<sup>42</sup> und kann an dieser Stelle nicht eingehender untersucht werden.<sup>43</sup> Dennoch

42 Fedders hält die Herausbildung eines rassistisch-neokolonialen Hegemonieprojektes anhand seiner Analyse der migrationspolitischen Positionen und des Wahlerfolgs der AfD für plausibel (Fedders 2016, 172ff.).

43 Daher nehme ich keine Akteursanalyse eines möglichen extrem rechten Hegemonieprojektes vor.

möchte ich anhand des Fluchtursachen-Diskurses einigen Hinweisen diesbezüglich nachgehen. Denn im Diskurs um Fluchtursachen(-bekämpfung) finden sich Strategien extrem rechter Akteur:innen, die sich von denjenigen des konservativen Hegemonieprojektes absetzen. Auf diese rhetorisch-diskursiven Strategien gehe ich im Folgenden ein. Die Analyse macht deutlich, dass der Verhinderungs-Bias einen wichtigen gemeinsamen expliziten Bezugspunkt vor allem konservativer und extrem rechter sowie in Teilen national-sozialer Akteur:innen darstellt.

Auch (extrem) rechte Akteur:innen beziehen sich positiv auf den Begriff der Fluchtursachenbekämpfung. So gibt beispielsweise die »Alternative Help Association«, die von Mitgliedern der neurechten Identitären Bewegung gegründet wurde (Deutsche Welle v. 7.10.2018), vor, Fluchtursachen vor Ort zu bekämpfen – um Migration zu verhindern bzw. Geflüchteten jegliche Berechtigung zur Weiterflucht nach Europa abzusprechen. Im Untersuchungszeitraum 2015 bis 2018 gewannen die Strategien extrem rechter Akteur:innen im Bundestag ab 2017 an Bedeutung, nachdem die AfD in das Parlament eingezogen war. Im EU-Parlament waren extrem rechte Stimmen bereits davor präsent, insbesondere durch Vertreter:innen der Fraktionen Europa der Nationen und der Freiheit (ENF), Europa der Freiheit und der direkten Demokratie (EFDD) sowie Europäische Konservative und Reformen (ECR) und einige fraktionslose Parlamentarier:innen, die dem rechten Spektrum zugeordnet werden können. Ihre Forderung ist klar: Migration müsse an der Wurzel bekämpft werden – sei es dadurch, »afrikanischen Ländern Entwicklungshilfe zu geben, um die illegale Einwanderung von dort zu stoppen« (Marias in: Europäisches Parlament 11.11.2015, eigene Übersetzung) oder durch die »Verbesserung des Lebensstandards in diesen Ländern«, was eine »Welle von Wirtschaftsmigranten abschrecken« könnte (Dzhambazki in: Europäisches Parlament 11.11.2015, eigene Übersetzung).<sup>44</sup> In ihrer Veröffentlichung über »Die Entwicklungspolitik der AfD« zeigen Andrea Becker und Helmut Kellershohn (2020), dass der AfD zufolge eine auf strikte Migrationsverhinderung zielende Fluchtursachenbekämpfung einer »Entwicklungspolitik nach deutschem Interesse« diene.<sup>45</sup> Der Verhinderungs-Bias

44 Diese Grundposition extrem rechter Akteure kam bereits am Beispiel der Debatte um den Globalen Migrationspakt (siehe 6.2.2) zum Ausdruck.

45 Insbesondere in einem Konzeptpapier der AfD von 2017, so Kellershohn und Becker, wird deutlich, dass die Partei »Entwicklungspolitik ›weitgehend‹ als Feld privatwirtschaftlicher, sprich: kapitalistischer Gewinnerwartungen« definieren will und damit neoliberale Anliegen mit migrationsfeindlichen Zielen verknüpft (Becker/Kellershohn 2020, 9). So wolle die AfD im nationalen Interesse »deutsche Unternehmen dabei unterstützen, in diesen Ländern zu investieren«, zitieren die Autor:innen aus dem Bundestagswahlprogramm 2017 (ebd., 7). Auch die Kosten-Nutzen-Aufrechnung wird von der AfD vorgenommen: Ansatzpunkt einer »Entwicklungspolitik nach deutschem Interesse«, so Alexander Gauland, sei die Idee, dass Finanzmittel durch Fluchtursachenbekämpfung »wirkungsvoller in anderer Weise eingesetzt werden [könnten], als zur Alimentierung der Zuwanderer« (Gauland in: ebd.).

wird damit noch stärker als im konservativen Hegemonieprojekt nationalistisch unterlegt und Fluchtursachenbekämpfung zur »allerersten Funktion von Entwicklungspolitik« erklärt (ebd., 4). Entwicklungshilfe solle außerdem nur Staaten zuteil werden, »welche ihre abzuschiebenden Staatsbürger zurücknehmen«, so zitieren die Autor:innen das Europawahlprogramm der AfD von 2019 (ebd., 11). Über dieses zugespitzte Verhinderungs-Motiv hinaus, ordne ich im Folgenden drei rhetorisch-diskursive Elemente den (extrem) rechten Akteur:innen zu.

Zum einen verwenden extrem rechte Akteur:innen rassistische Stereotype und menschenverachtende Bezeichnungen auch im Fluchtursachen-Diskurs sehr viel prominenter als Konservative (siehe u.a. Korwin-Mikke in: Europäisches Parlament 7.6.2016). So ließ ein Abgeordneter der NPD im Europaparlament verlauten: »Wollen Sie noch mehr billige Humansklaven nach Europa bringen, statt den Menschen dort zu helfen, wo sie herkommen [...]?« (Voigt in: Europäisches Parlament 20.5.2015) Mit Drohszenarien eines angeblichen »Massenansturms auf Europa und Deutschland« und rassistisch motivierten Verweisen auf das Bevölkerungswachstum in Afrika, das einen »Wanderungsdruck« erzeuge, »der Dimensionen einer Völkerwanderung« (ebd., 6f.) habe, begründen Akteur:innen wie die AfD die Dringlichkeit einer effektiven Bekämpfung von Fluchtursachen. Auch völkische Narrative werden im Zusammenhang mit Fluchtursachenbekämpfung bedient. Damit verknüpft werden identitäre Vorstellungen, die mit der Forderung des »zu Hause/in der Heimat Verbleibens« einhergehen. Kurz vor dem Gipfel von Valletta präzisierte der NPD-Abgeordnete Voigt:

»Warum rufe ich nicht willkommen? Weil ich denke, dass wir alle, auch die hohen Kommissare, einen Auftrag von den europäischen Wählern, von den Wählern unseres Volkes haben, das Recht auf unsere Heimat, das Recht und die Identität unserer Völker zu bewahren und zu erhalten. Und das gleiche Recht nehme ich auch für die Flüchtlinge in Anspruch. Denn die Menschen, die hierher kommen, sie haben auch eine Heimat, sie haben auch das Recht auf Heimat und auf Bewahrung ihrer eigenen Identität. Und Sie können die Probleme nicht dadurch lösen, dass Sie diese Menschen integrieren, dann gehen sie nämlich nicht mehr zurück. [...] Daher sollten sie investieren in ihre Heimat, dass sie dort eine Zukunft haben und nicht bei uns.« (Voigt in: Europäisches Parlament 9.9.2015)

Schließlich hätten auch die »europäischen Völker« das »Recht auf Schutz ihrer kulturellen Identitäten« ergänzte der FPÖ-Politiker Vilimsky seine Forderung danach »diesen Menschen auf ihrem Kontinent zu helfen, auf afrikanischem Boden« (ebd.). Mit diesen ethnopluralistischen Argumentationen führen extrem rechte Akteur:innen einen oberflächlich modernisierten Rassismus in die Debatte um Fluchtursachen ein.

Eine zweite Position, die sich bei rechten Akteur:innen findet, ist der Vorwurf, dass jegliche Hilfen oder sonstige Maßnahmen zur Fluchtursachenbekämpfung

einer Vergeudung von Geldern gleichkämen, die besser für »den heimischen Mittelstand« (Stuger in: Europäisches Parlament 13.2.2017), bzw. »in unserem eigenen Land« (Maeijer in: Europäisches Parlament 25.11.2015) ausgegeben werden sollten. So resümierte die ENF-Abgeordnete von der Partij voor de Vrijheid nach dem Gipfeltreffen auf Malta im November 2015:

»Dieser Gipfel hat sich als großes Fiasko herausgestellt. Milliarden gehen wieder nach Afrika und als Dankeschön kommen mehr afrikanische Vermögenssuchende in die Europäische Union. Und wenn es nach meiner Partei geht, der Partei für die Freiheit, wird kein Cent mehr nach Afrika gehen und wir werden unser Steuergeld in unserem eigenen Land ausgeben und unsere Grenzen schließen« (Europäisches Parlament 25.11.2015, eigene Übersetzung).

Und drittens stellen rechte Akteur:innen zentrale Fluchtursachen oft in diffamierender und delegitimierender Art und Weise grundsätzlich in Frage, was in menschenverachtender Sprache zum Ausdruck gebracht wird. Der tschechische EFDD-Abgeordnete Mach ließ verlauten:

»Ich sehe keinen Grund, warum Schwule, Lesben, Bisexuelle, transgender- und intersexuelle Migranten in der EU spezifische soziale und rechtliche Schutzmechanismen haben sollten. Ich sehe keinen Grund, warum jemandem Asyl bevorzugt gegeben werden sollte, nur weil er behauptet, bisexuell zu sein. Ich bin auch nicht einverstanden mit der Forderung an die EU, den Begriff »Klimaflüchtling« zu definieren und automatisch jemandem Asyl zu gewähren, nur weil es in ihrem Land heiß ist.« (Europäisches Parlament 25.10.2016, eigene Übersetzung)

Auch die AfD hakte mehrfach nach, ob und inwiefern »die Bundesregierung klimatische Bedingungen und klimatische Veränderungen als Fluchtursache« bewerte (Deutscher Bundestag 2020, Drucksache 19/17039, 4) und äußerte die Befürchtung, die Bundesregierung könne Schritte zu einer Anerkennung von Klimaflucht als Asylgrund vornehmen (ebd.). Neben dieser Delegitimation von Gründen, die Menschen die Flucht ergreifen lassen, streiten rechte Akteur:innen jede Zuständigkeit für das Leid von Geflüchteten (auch in ihren Herkunftsländern) ab.

Die benannten rhetorisch-diskursiven Elemente stellen Hinweise auf die Herausbildung eines extrem rechten Hegemonieprojektes dar. Denn es finden sich im Diskurs um die Bekämpfung von Fluchtursachen Äußerungen und Argumente, die sich von den diskursiven Strategien des konservativen Hegemonieprojektes unterscheiden. Im Kontext der Krise des Grenzregimes nach 2015 drückte sich auch im Fluchtursachen-Diskurs der Drang nach einer Restauration der »Ordnung« aus, der sich in Renationalisierungsphantasien und teilweise identitären Vorstellungen von Zugehörigkeit Bahn brach. Diese finden sich im konservativen, in Teilen auch im national-sozialen Hegemonieprojekt wieder und verleihen in ihren radikalen Ausprägungen der Frage nach einem extrem rechten Hegemonieprojekt Nachdruck.

## 6.9 Zwischenfazit: Kompromiss Fluchtursachenbekämpfung

Die Akteursanalyse hat diejenigen gesellschaftlichen Kräfte in den Blick genommen, die im Kontext des Sommers der Migration spezifische Strategien im Hinblick auf Fluchtursachenbekämpfung verfolgten. Die Strategien der jeweiligen Projekte habe ich erläutert, ihre wichtigsten Protagonist:innen eingeführt und Veränderungen, die sich für Akteur:innen der unterschiedlichen Hegemonieprojekte im Zuge des Konflikts um Fluchtursachen ergaben, skizziert. Hier wurden teilweise einzelne Akteure herausgegriffen, um diese Veränderungen zu illustrieren. Durch die Analyse der rhetorisch-diskursiven Strategien wurden schließlich die Konfliktlinien im Diskurs um Fluchtursachen herausgearbeitet, womit gezeigt werden konnte, wie die Akteur:innen der unterschiedlichen Hegemonieprojekte ihre politischen Forderungen im Diskurs geltend machten. Die dargestellten Entwicklungen ließen schließlich Rückschlüsse auf die konfliktbezogene relative Stellung der Hegemonieprojekte im gesellschaftlichen Kräfteverhältnis nach 2015 zu, die ich an dieser Stelle zusammenführe.

Der Sommer der Migration führte zu beträchtlichen Turbulenzen. In der Migrationspolitik im Allgemeinen geriet das maßgeblich vom neoliberalen Hegemonieprojekt geprägte »Migrationsmanagement« in eine tiefgreifende Krise, was sich vor allem auf die repressiven Elemente des darin eingelassenen Kompromisses bezog: Die Kontrollen der Außengrenzen wurden hunderttausendfach unterlaufen. In diesem historischen Moment kam es zunächst zu einer Stärkung der promigrantischen Kräfte und insbesondere des linksliberal-alternativen sowie des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojektes, die in den Willkommensbewegungen in den bedeutenden Aufnahmeländern wie Österreich und Deutschland zum Ausdruck kam. Sogleich reagierten die Exekutiven in Europa mit Versuchen, Kontrolle über die Bewegungen der Fluchtmigration zu erlangen, was sich auch in neuen Politikinstrumenten zur Fluchtursachenbekämpfung materialisierte (siehe 5.2). Damit gelangte das Schlagwort nun mit Nachdruck in die öffentliche Debatte, während im Herbst bereits rechte und konservative Kräfte eine massive Gegenbewegung vollzogen und mit Grenzsicherungen, Externalisierung, verschärften Kontrollen an den Außengrenzen und Asylgesetzverschärfungen dem langen Sommer der Migration ein Ende setzten. Die promigrantischen Hegemonieprojekte gerieten ins Hintertreffen, auch wenn in zahlreichen solidarischen Alltagspraxen der Sommer 2015 weiter nachwirkte (Dinkelaker/Huke/Tietje 2021).

Fluchtursachenbekämpfung entwickelte sich indessen zu einer politischen Forderung, auf die sich alle möglichen gesellschaftlichen und politischen Kräfte bezogen und versuchten, ihren Strategien im Diskurs Geltung zu verschaffen. Die Analyse zeigte, dass insbesondere das linksliberal-alternative, das konservative und das neoliberale Hegemonieprojekt auf wichtige Ressourcen zurückgreifen konnten, um ihre politischen Forderungen im Diskurs stark zu machen. Dies hing zum einen

mit ihrer Verankerung in bestimmten Staatsapparaten zusammen, aber auch mit den verfügbaren operativen und diskursiven Ressourcen. Eine besondere Präsenz erlangten damit die Strategien, mittels Entwicklungshilfe Fluchtursachen zu bewältigen, die Verknüpfung von Fluchtursachenbekämpfung mit dem innenpolitischen Ziel der Migrationskontrolle und die Bemühungen, die Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen als adäquate Bekämpfung von Fluchtursachen zu propagieren.

Für das linksliberal-alternative Hegemonieprojekt kam es im Zuge des Fluchtursachen-Diskurses tatsächlich zu Veränderungen, die sich in erster Linie in einem höheren Entwicklungssetat im BMZ ausdrückten und damit dem Staatsapparat mehr Gewicht verliehen, der als ein Stützpunkt des Projektes angesehen werden kann. Auch im neoliberalen Projekt gelang es unter anderem mit Hilfe des Fluchtursachen-Diskurses neue Akteur:innen wie die Europäische Investitionsbank im Feld der Migrationspolitik zu etablieren und den Trend zu einer Finanzialisierung von Entwicklungshilfe weiter voranzutreiben. Das konservative Projekt setzte darauf, Fluchtursachenbekämpfung zu einem sicherheits- und innenpolitischen Thema zu machen und die Forderung damit in den kontrollfokussierten Ansatz der Re-Organisation des Grenzregimes nach 2015 einzufügen. Dass sich auch durch diese Strategie Veränderungen innerhalb des staatsapparativen Gefüges und für verschiedene Akteur:innen ergaben, habe ich aufgezeigt. Proeuropäisch-soziale und Kräfte des linken Flügels des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes waren durch die massive Gegenreaktion, die auf den Sommer der Migration folgte, geschwächt. Dennoch beteiligten sie sich an dem Diskurs um Fluchtursachen(-bekämpfung). Erstere setzten darauf, Fluchtursachenbekämpfung zu einer Frage globaler Ungleichheit zu machen. Zweitere führten primär Abwehrgefechte und problematisierten die Indienstnahme von Entwicklungspolitik zur Erreichung migrationspolitischer Ziele.

Das entwicklungspolitische Feld erwies sich vor diesem Hintergrund als besonders umkämpft. Zum einen kam es innerhalb des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes zu Spannungen und zu unterschiedlichen Strategien, die im Hinblick auf Fluchtursachenbekämpfung verfolgt wurden. Während die wichtigste Stoßrichtung linksliberaler Kräfte darin lag, die Bekämpfung von Fluchtursachen mit der Forderung nach zusätzlichen Entwicklungsgeldern und einer allgemeinen Aufwertung von Entwicklungszusammenarbeit zu verknüpfen, äußerten insbesondere EZ-Akteur:innen aus der Zivilgesellschaft Kritik an genau dieser Verknüpfung. Andere Akteur:innen des linken Flügels, die sich als kritische Migrationswissenschaftler:innen oder NGO-Mitarbeiter:innen lehnten es grundsätzlich ab, in dem Diskurs Position zu beziehen, da Fluchtursachenbekämpfung immer schon suggeriere, Migration sei etwas Problematisches. Darüber hinaus lassen sich bedeutende Einflussnahmen auf das Feld Entwicklungspolitik von Seiten des konservativen und neoliberalen Hegemonieprojektes feststellen. Während neoliberale Kräfte den Fluchtursachen-Diskurs nutzten, um ihre Forderung nach einer Stärkung des

Privatsektors und privatwirtschaftlicher Investitionen zu stärken, bemühten sich Akteur:innen des konservativen Hegemonieprojektes, Fluchtursachenbekämpfung mit innen- und sicherheitspolitischen Themen zu verknüpfen. Im Interview benannten Akteur:innen aus der Entwicklungszusammenarbeit auch den Einfluss extrem rechter Akteure auf das Feld: So wirkten sich auch die veränderten politischen Kräfteverhältnisse im Bundestag seit 2017 auf die Arbeit der GIZ aus, erläuterte eine Mitarbeiterin. Im Interview (GIZ-Mitarbeiterin 2019) hob sie den Einzug der extrem rechten AfD in den Bundestag hervor. Man müsse nun stets im Hinterkopf behalten,

»wenn das so beauftragt wird, wie schaut die AfD drauf? [...] Ohne dass wir jetzt natürlich AfD-ausgerichtet arbeiten würden. Also wie wir die Risiken für die Projektumsetzung formulieren, da schreiben wir jetzt nicht die AfD-Inhalte rein, aber wir fragen uns immer: Könnte uns da jemand dazwischen schießen?« (ebd.).

Man ergänze dann beispielsweise Dokumente um Komponenten wie migrationspolitische Dialoge zwischen der Bundesregierung und einzelnen Ländern, die auf den Abschluss von Rückübernahmeabkommen zielten.

Die Akteursanalyse und die Analyse der rhetorisch-diskursiven Strategien haben gezeigt, wie Akteur:innen verschiedener Hegemonieprojekte im Nachgang der Krise des Grenzregimes versuchten, ein bestimmtes Verständnis von Fluchtursachen(-bekämpfung) zu prägen. Es wurde deutlich, dass insbesondere die Strategien des konservativen Projektes eine große Wirkung entfalten konnten. Zwar verfolgten die Hegemonieprojekte unterschiedliche partikuläre Strategien im Fluchtursachen-Diskurs, doch lässt sich feststellen, dass sowohl das linksliberal-alternative als auch das neoliberale Projekt kompromisshafte Zugeständnisse im Hinblick auf die zentralen rhetorisch-diskursiven Strategien des konservativen Projektes machten: Sie nahmen den Verhinderungs-Bias, der Fluchtursachenbekämpfung der Migrationsverhinderung unterordnete, zumindest stillschweigend in Kauf oder führten ihn als Argument selber ins Feld. Auch die weniger präsenten rhetorisch-diskursiven Strategien des national-sozialen Projektes stärkten den auf Migrationsverhinderung zielenden Ansatz. Zumindest im linksliberal-alternativen Hegemonieprojekt führte dieses Eingeständnis an die konservative Stoßrichtung allerdings zu internen Konflikten, in denen sich der linke Flügel des Projekts gegen diese Position stellte. Für das neoliberale Projekt war der Diskurs kein zentrales Terrain, um eigene (migrations-)politische Forderungen zu stärken, weshalb das Eingeständnis an konservative Kräfte nicht in diesem Maße wahrgenommen und als problematisch erachtet wurde.

Außerdem teilten die drei Hegemonieprojekte weitgehend ein internalistisches Verständnis von Fluchtursachen: diese werden weitestgehend in den Herkunftsregionen von Geflüchteten verortet. Interventionen von außen – wenn diese auch sehr unterschiedlich ausfallen – gelten als erfolgversprechendes Mittel zur Bekämpfung

der Ursachen von Flucht und Vertreibung. Eine Verschleierung der historischen und strukturellen Ursachen für Flucht und unfreiwillige Immobilisierung, die zwei Seiten einer Medaille bilden (Carling 2002, 8), ist die Folge. Während auch hier das konservative Projekt als treibende Kraft fungierte, die ein solches Verständnis explizit äußerte, findet es sich bei linksliberal-alternativen und neoliberalen Akteur:innen eher implizit wieder.

Damit gelang es, ein hegemoniales Verständnis von Fluchtursachen(-bekämpfung) als Kompromiss zwischen den drei Projekten zu etablieren, der jedoch unkämpft blieb.<sup>46</sup> An den Grenzen der rhetorisch-diskursiven Strategien des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes setzen die gegenhegemonialen Perspektiven an. Letztere wurden insbesondere von Akteur:innen, die ich dem linken Flügel des linksliberal-alternativen sowie dem proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojekt zugeordnet habe, vorgebracht: Einerseits zielt ihre Kritik auf den Verhinderungsbias, der im Zuge der Debatte immer deutlicher hervortrat (6.4), andererseits auf das internalistische Verständnis, welches Fluchtursachen ausschließlich im globalen Süden verortet (6.6). Wie in der Akteursanalyse deutlich wurde, umfassen wichtige Akteur:innen dieser Hegemonieprojekte Vertreter:innen von NGOs, migrantische Selbstorganisationen, Migrationswissenschaftler:innen und Abgeordnete linker und linksliberaler Parteien im EU-Parlament sowie im Deutschen Bundestag.

Durch die Akteursanalyse und die Analyse rhetorisch-diskursiver Strategien wird es schließlich möglich, das hegemoniale Verständnis von Fluchtursachen, das sich im Zuge der Re-Organisation des europäischen Grenzregimes im Nachgang des Sommers 2015 herausbildet, im nächsten Kapitel in seinen Konturen nachzuzeichnen.

---

46 Hinsichtlich extrem rechter Akteur:innen lässt sich Maximilian Pichl zufolge feststellen: In den Asylrechtsverschärfungen im Nachgang des Sommers der Migration habe sich gezeigt, dass »national-konservative und völkische Ansätze in den hegemonialen Kompromiss integriert wurden, indem die Asylpakete als gemeinsame »nationale Aufgabe« aller Parteien definiert wurden« (Pichl 2017, 173). Im Anschluss daran müsste eingehender untersucht werden, inwiefern auch das hegemoniale Verständnis von Fluchtursachen Ausdruck eines hegemonialen Kompromisses ist, der sogar extrem rechte Kräfte integriert.



## 7. Das politische Projekt »Fluchtursachenbekämpfung«

---

»Yes, a new partnership with Africa is not just about managing mobility, but also tackling the root causes of forced displacement« (*Christos Stylianiades, EU-Kommission in: Europäisches Parlament 25.11.2015*).

Die Analyseschritte der historisch-materialistischen Politikanalyse haben gezeigt, dass im Kontext des Sommers der Migration verschiedene politische Kräfte versuchten, ihre Forderungen in den Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung einzuschreiben. Dadurch erlebte das Schlagwort »Fluchtursachenbekämpfung« eine Hochkonjunktur in einem Moment der Krise und Krisenbearbeitung, in dem das bislang hegemoniale politische Projekt des Migrationsmanagements zu erodieren drohte. In der Analyse des historischen krisenhaften Ereignisses (Kapitel 5) habe ich gezeigt, wie die Exekutiven nach dem langen Sommer der Migration in kurzer Zeit und ohne größere Abstimmung und parlamentarische Mitwirkung politische Instrumente zur Fluchtursachenbekämpfung auf den Weg brachten. In den Maßnahmen bildeten sich bereits Elemente des hegemonialen Verständnisses von Fluchtursachen und deren Bewältigung ab, das sich im Zuge der diskursiven Kämpfe im Kontext der Reorganisation des Grenzregimes nach 2015 immer deutlicher manifestieren sollte. Durch die Analyse der Akteur:innen sowie ihrer rhetorisch-diskursiven Strategien (Kapitel 6) wurde nachvollziehbar, wie sich im Zuge des intensivierten Diskurses nach dem Sommer 2015 ein hegemoniales Verständnis von Fluchtursachen und deren Bekämpfung herausbildete. Aufgrund der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse sowie der spezifischen Ressourcen, auf die die unterschiedlichen Hegemonieprojekte im Konflikt um Fluchtursachen zurückgreifen konnten, prägten neben dem konservativen auch das linksliberal-alternative und das neoliberale Projekt dieses hegemoniale Verständnis. Darüber hinaus waren die Kompromisse entscheidend, die sich anhand der rhetorisch-diskursiven Strategien dieser Hegemonieprojekte nachvollziehen lassen.

Auf Grundlage meiner Analyse argumentiere ich, dass unter dem Schlagwort Fluchtursachenbekämpfung insbesondere konservative, neoliberale und linksli-

beral-alternative gesellschaftliche Kräfte ein neues politisches Projekt in Stellung brachten, das sich mit einer neuen Form des Migrationsmanagements verbinden konnte. Der Kompromiss, der sich in den 2000er Jahren im Migrationsmanagement verdichtet hatte, bewegte sich stets mit unterschiedlicher Gewichtung zwischen drei Momenten: einer nutzenorientierten Zulassung von Migration im Sinne neoliberaler Anliegen, einem damit einhergehenden begrenzten Zugeständnis an linksliberal-alternative Akteur:innen durch die partielle Öffnung für Einwanderung sowie einer gleichzeitigen Bekämpfung illegalisierter Fluchtmigration entsprechend der zentralen Forderung konservativer Kräfte. Dieser Kompromiss geriet mit dem Sommer der Migration 2015 in eine tiefgreifende Krise. Der Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung bot in dieser Krise des Migrationsmanagements eine Lösung an. Denn fast alle gesellschaftlichen Kräfte – wenn auch in unterschiedlichem Maße – konnten sich in das politische Projekt einschreiben. Die Forderung nach Fluchtursachenbekämpfung fügte sich damit in eine neue Form des Migrationsmanagements ein. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass das konservative Hegemonieprojekt eine stärkere Stellung als vorher einnimmt, was sich unter anderem in der dominanten Rolle dieser Kräfte im Fluchtursachen-Diskurs ausdrückt. Der Diskurs um Fluchtursachen(-bekämpfung) hatte somit einen stabilisierenden Effekt für das Migrationsmanagement und lässt sich als Element einer neuen Version desselben fassen, in der ein auf Migrationsverhinderung zielendes Motiv gestärkt enthalten ist.

In der Krise des Grenzregimes 2015 bot die politische Forderung, die Ursachen von Flucht und Vertreibung entschieden anzugehen, eine Möglichkeit, Handlungsfähigkeit und -willen zu demonstrieren. Selbst linksliberale Akteur:innen ließen sich auf die konservative Argumentation ein, Fluchtursachenbekämpfung diene der Verhinderung weiterer Fluchtmigration nach Europa. Denn damit konnten sie ihr eigenes Anliegen einer Aufstockung von Entwicklungshilfe unterstreichen. Auch neoliberale Kräfte wichen von ihrer Maßgabe einer möglichst nutzenorientierten Regulierung von Migration ab und gingen diesen Kompromiss ein. Denn ihnen gelang es mittels des Fluchtursachen-Diskurses vor allem der politischen Forderung nach einer verstärkten Privatisierung und Finanzialisierung im Bereich der Entwicklungspolitik Nachdruck zu verleihen. In Kombination mit der internalistischen Perspektive auf Fluchtursachen zeichnete sich somit ein durch diese beiden Momente – den Verhinderungs-Bias und die internalistische Perspektive – geprägtes hegemoniales Verständnis von Fluchtursachen(-bekämpfung) ab. Das Hegemonial-Werden dieser beiden Elemente des Diskurses ist entscheidend für das Zustandekommen des politischen Projektes Fluchtursachenbekämpfung. Aus diesem Grund werden die entscheidenden Kompromisse des linksliberal-alternativen sowie des neoliberalen Hegemonieprojektes bezüglich des Verhinderungs-Bias und der internalistischen Perspektive im Folgenden genauer betrachtet. Anschließend geht Kapitel 8 auf die hegemoniale Tiefendimension dieser Kompro-

misse zwischen konservativen, neoliberalen und linksliberal-alternativen Kräften ein. Dies wird mit Rückbezug auf die Erläuterungen in der Kontextanalyse zur imperialen Lebensweise und dem Externalisierungshabitus (4.1.1) ausgeführt.

## 7.1 Verhinderungs-Bias

Aus der Analyse ging hervor, dass das Verhinderungs-Motiv ein wesentliches Element des hegemonialen Verständnisses von Fluchtursachenbekämpfung darstellt. Letztere soll dem Ziel dienen, weitere Fluchtmigration nach Europa zu unterbinden. Die Beseitigung von Fluchtursachen erscheint nicht deshalb als erstrebenswert, weil sie zu einer Linderung von Not und Leid führen soll. Vielmehr ist sie Mittel zum Zweck und notwendig, um eine Wiederholung der Ereignisse des Sommers 2015 zu verhindern. Die Analyse der diskursiven Strategien hat deutlich gemacht, dass der Verhinderungs-Bias eine besondere Wirkmächtigkeit entfalten konnte, weil er vom konservativen Hegemonieprojekt vehement vertreten wurde, vor allem aber, weil der Großteil des linksliberal-alternativen Projektes und das neoliberale Hegemonieprojekt ihn implizit mittragen und in Kauf nahmen, um eigene Strategien im Diskurs zu stärken. Darin besteht der Kompromiss im Einverständnis darüber, was unter Fluchtursachenbekämpfung verstanden und praktiziert wird.

Für das linksliberal-alternative Projekt war entscheidend, dass nicht nur argumentiert wurde, Entwicklungshilfe könne zu einer Minderung von Fluchtursachen vor Ort beitragen. Darüber hinaus suggerierten oder artikulierten Teile der Akteur:innen dieses Hegemonieprojektes, dass dies auch zu einer Verringerung von Ankünften Geflüchteter in Europa und Deutschland führe. In einer Aufwertung der Entwicklungshilfe liege die einzige Chance, weitere Krisen wie im Sommer 2015 zu verhindern. Die damit vertretene These, Entwicklungshilfe könne zu einer Verminderung von Fluchtmigration führen, wurde jedoch vom linken Flügel des Hegemonieprojektes deutlich kritisiert: Entwicklungspolitik dürfe sich nicht für innenpolitische Ziele instrumentalisieren lassen. Dies führte zu einem Konflikt innerhalb des Hegemonieprojektes. Die Strategien von Akteur:innen der Entwicklungszusammenarbeit changierten zwischen der Position des »Mainstreams« des linksliberal-alternativen Projektes und dessen linkem Flügel. Während teilweise deutliche Kritik am Fluchtursachen-Diskurs geübt wurde, kam es auch zu rechtfertigenden Verweisen auf eigene Abhängigkeiten sowie zu Bekräftigungen, dass die Auswirkungen auf die eigene Arbeit marginal seien (siehe 6.4).

Neben der politischen Kritik an einer auf Migrationsverhinderung zielenden Entwicklungspolitik führten einige EZ-Akteur:innen und Think Tanks das empirische Argument ins Feld, dass mehr Entwicklungshilfe Migration *nicht* reduziere

(»migration hump«).<sup>1</sup> Die Strategie des linken Flügels wurde damit gestärkt. Im Interview mit einem Vertreter der EU-Kommission, dessen Position dem linksliberal-alternativen Projekt zugeordnet werden kann, wurde das Hadern mit der Rolle von Entwicklungspolitik und den benannten empirischen Erkenntnissen deutlich. Er erläuterte, man sei sich durchaus bewusst, dass Beiträge zur Entwicklung in Afrika nicht »den Appetit auf Mobilität verhindern« würden (Vertreter EU-Kommission 2018). Man erhoffe sich jedoch, zumindest den »hoffnungslosen Migrationsbewegungen« über das Mittelmeer entgegenwirken zu können. Außerdem müsse man berücksichtigen, dass beispielsweise die Mobilität in Westafrika bereits aktuell weitgehend regional erfolge – 75 Prozent der Migrant:innen bewegten sich innerhalb der Region (ebd.). Dies beschrieb der Kommissions-Vertreter als Chance: »[D]ie Entwicklung der Regionen und die Zunahme starker Wirtschaftsstandorte wird auch bedeuten, dass mehr Migrant:innen von Afrika selber absorbiert werden können« (ebd.). Zwar umging er damit die These, mehr Entwicklung würde Menschen zum Bleiben motivieren. Doch zumindest könne sie dazu führen, dass es zu einer stärkeren Süd-Süd-Migration käme, anstatt zu Bewegungen der Fluchtmigration in den Norden. Auch hier wird das Ziel offensichtlich, mittels mehr »Entwicklung« Migrant:innen von der Fluchtmigration in Richtung Europa abzuhalten.

Insgesamt stellt sich damit in den Worten einer Interviewpartnerin die grundsätzliche Frage, ob und inwiefern die Entwicklungszusammenarbeit »immer mal benutzt« werde oder »immer ganz gut unterschiedlichen Narrativen« diene (Mitarbeiterin EZ-Organisation Berlin 2018). Damit verwies die Befragte auf den instrumentellen Charakter, welcher der Entwicklungspolitik insbesondere auch in ihrem Entstehungskontext des Kalten Krieges zugeschrieben wurde, als außenpolitische Interessen die strategische Orientierung in Bezug auf die Empfängerländer von Entwicklungshilfe prägten (Ziai 2007, 52ff., 68).<sup>2</sup> Die öffentliche Debatte zu Flucht und Migration habe vor dem Hintergrund der Ankünfte in 2015 gezeigt,

1 Neben der These, dass allgemeines Wirtschaftswachstum zunächst die Möglichkeiten zu migrieren erhöhe, stellen andere Studien infrage, dass Entwicklungshilfe überhaupt wesentliche Auswirkungen auf die Bereiche allgemeines Wirtschaftswachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen für Jugendliche, aber auch Konfliktsituationen und Menschenrechte habe, die als relevant für die Verhinderung von Flucht und Migration angesehen werden (Clemens/Postel 2018, 5ff.).

2 Auch in Deutschland sei das BMZ insbesondere in den Jahren nach seiner Gründung 1961 maßgeblich von außenpolitischen oder außenwirtschaftspolitischen Zielsetzungen beeinflusst worden, die sich, so Ziai, »auf den einfachsten Nenner gebracht mit den Schlagworten Westbindung/Antikommunismus und Markterschließung umreißen lassen« (Ziai 2007, 96). Neben außenpolitischen spielten stets auch wirtschaftspolitische Interessen an Absatzmärkten für Exportprodukte in den sogenannten Entwicklungsländern sowie an Handelspartnern eine Rolle (Schmidt 2015, 32). Auch Schraven geht auf die Unterordnung der entwicklungspolitischen Praxis unter realpolitische Sachzwänge der Innen- und Außenpolitik ein (Schraven 2019, 25).

»dass die Frage der Wirksamkeit für die Legitimation und Zukunft der EZ von zentraler Bedeutung ist« (Krempin 2019, 123). Somit könnte auch künftig noch stärker danach gefragt werden, »welche EZ-Ansätze sich in der Praxis bewährt haben« (ebd.). In der aktuellen Konjunktur also danach: Welche entwicklungspolitischen Maßnahmen hindern Menschen tatsächlich daran, zu migrieren, vor allem in Richtung Europa?

Dass migrationspolitische Zielsetzungen eine Rolle in der Entwicklungszusammenarbeit spielen, ist nicht neu, wie bereits in der Kontextanalyse gezeigt wurde. Doch die Verknüpfung beider Phänomene ist Veränderungen unterworfen. Während in den 2000er Jahren im Kontext des »Migrations-Entwicklungs-Nexus« noch die positive Rolle von Migration für Entwicklung betont wurde (Lavenex/Kunz 2008), führte der Fluchtursachen-Diskurs, der im Zuge der Krise des Grenzregimes 2015 das Themenfeld Migration und Entwicklung zunehmend prägte, zu einer anderen dominanten Verknüpfung: Entwicklungspolitische Maßnahmen unter dem Label der »Fluchtursachenbekämpfung« sollten maßgeblich der Verhinderung von Migration dienen (Bartels 2018, 8; Den Hertog 2016b, 34; Kopp 2017, 134). So schreibt Leonhard den Hertog, der Migrations-Entwicklungs-Nexus werde zunehmend in die entgegengesetzte Richtung konzeptualisiert: »The approach that conceptualises migration as contributing to development, e.g. through diaspora investment, is still present in the policy discourse, but increasingly the ›root causes‹ approach resurfaces« (Den Hertog 2016, 49). In Bezug auf Fluchtursachenbekämpfung zeigt sich damit das »vor allem innenpolitisch motivierte Bestreben, dass die EZ einen Beitrag dazu leistet, dass sich weniger Menschen auf den Weg nach Europa und Deutschland machen« (Krempin 2017, 40f.). Diese Verschiebung durch den Fluchtursachen-Diskurs verstehe ich als Zugeständnis linksliberal-alternativer Akteur:innen an das konservative Hegemonieprojekt, das im Nachgang des Sommers der Migration 2015 seine Position im gesellschaftlichen Kräfteverhältnis und damit das Anliegen der Migrationsverhinderung bedeutend stärken konnte.

Doch nicht nur das linksliberale Hegemonieprojekt ging Kompromisse bezüglich des Verhinderungs-Bias ein. Wie bereits ausgeführt, liegt es nicht im Interesse neoliberaler Kräfte, Fluchtmigration restriktiv zu unterbinden. Dennoch trugen neoliberale Akteur:innen das Verhinderungsmotiv des konservativen Projektes im Fluchtursachen-Diskurs mit, indem sie argumentierten, die Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen in Herkunftsländern könne dazu beitragen, weitere Fluchtmigration nach Europa zu verhindern. Auch den Resilienz-Begriff prägten neoliberale Akteur:innen dahingehend, dass er im Kontext von Fluchtursachenbekämpfung die Verhinderung von Migrationsbewegungen impliziert. »Fluchtursachenbekämpfung« war also für neoliberale Kräfte attraktiv, um damit Interessen der Privatwirtschaft zu stärken. Neben der Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen, deren Risiken durch öffentliche Entwicklungsgelder abgedeckt werden sollten, gelte es auch unternehmerische Strategien zu verfolgen, die einen flexiblen Zu-

griff auf Arbeitskräfte in Herkunftsländern begünstigen.<sup>3</sup> Dabei wurde in Kauf genommen, dass die zentrale migrationspolitische Strategie des neoliberalen Hegemonieprojektes, eine weitgehend flexible *Mobilität* von Arbeitnehmer:innen zu gewährleisten, in den Hintergrund trat oder gar konterkariert wurde.

Durch den Kompromiss zwischen konservativem, neoliberalen und linksliberal-alternativen Hegemonieprojekt konnte sich der Verhinderungs-Bias in das hegemoniale Verständnis von Fluchtursachen einschreiben – mit weitreichenden Folgen. Sogar offensichtliche Maßnahmen zur Migrationskontrolle in Transit- und Herkunftsländern wurden in dieser Logik als Fluchtursachenbekämpfung deklariert, wie das Beispiel des EU-Treuhandfonds für Afrika verdeutlichte (siehe 5.2.1). Statt Fluchtursachen zu bekämpfen, können diese Maßnahmen jedoch sogar selbst zu vermehrter Flucht führen. Moreno-Lax und Lemberg-Pedersen sprechen von »border induced displacement« (Moreno-Lax/Lemberg-Pedersen 2019, 15):

»A range of border practices and infrastructures, performed at or beyond the physical frontiers of the EU, such as interdiction, detention, and deportation, do not just react to, but also in themselves cause displacement, by diverting flows towards increasingly dangerous routes and by multiplying death ratios at sea and at border zones.« (Ebd.)

Darüber hinaus schlagen die Autor:innen den Bogen zum zweiten Element des hegemonialen Fluchtursachen-Verständnisses: »This ›border-induced displacement‹,

3 Wie es mittels der Forderung nach Fluchtursachenbekämpfung möglich wurde, das neoliberale Anliegen eines möglichst flexiblen Zugriffs auf Arbeitskräfte weltweit als kompatibel mit restriktiven Migrationspolitiken darzustellen, illustriert das Konzept des »remote working«. Dieses wurde im Kontext des World Economic Forum in den letzten Jahren diskutiert und zielt darauf, »globalen ökonomischen Wohlstand« und »Alternativen zu physischer Arbeitsmigration« zu fördern (World Economic Forum on Africa 2017). Unternehmen werden angehalten, vor allem hochqualifizierte Menschen weltweit über sogenanntes »remote working« anzustellen, also ohne eine Einreise der betreffenden Arbeitnehmer:in in das Land des Unternehmensstandorts ermöglichen zu müssen. Damit könnten Unternehmen »aktuellem und zukünftigem Arbeitskräftemangel entgegenwirken« (ebd.) und bedeutende Kosten einsparen. So habe die Firma Global Workplace Analytics (GWA) berechnet, dass *remote workplace*-Strategien Unternehmen Einsparungen in Höhe von 22.000 US-Dollar pro *remote worker* einbringen würden (ebd.). Der WEF Global Future Council on Migration habe daher das Projekt »Mobile Minds« ins Leben gerufen, das sich explizit an hochqualifizierte Arbeitskräfte richtet. Mit der Strategie könne auch ein Umgang mit Migrationsbarrieren gefunden werden. Allerdings wolle *Mobile Minds* nicht physische Migration ersetzen, sondern: »when possible and necessary, to alleviate the burdens that often accompany physical migration; burdens on individuals, businesses, and governments« (ebd.). Dass sich damit eine neoliberale Strategie mit dem konservativen Anliegen der Migrationsverhinderung verbindet, wird gerade in der Beteuerung erkennbar, man wolle physische Migration nicht durch *remote working* ersetzen, sondern eine Alternative anbieten.

therefore, challenges the regionalist and reactive premise that the production of forced migration is primarily a problem created outside European territory and agency« (ebd.). Doch die verdrängte Verantwortung Europas für die Entstehung von Fluchtursachen geht weit über diese drastische Form gewaltsamer Grenzpraktiken hinaus. Die Verstrickung in globale Ungleichheitsverhältnisse wird durch eine internalistische Perspektive auf Fluchtursachen negiert.

## 7.2 Internalistisches Verständnis

In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 28. Juni 2018 formulierten die Staats- und Regierungschefs der EU ihr Credo hinsichtlich der Fluchtursachenbekämpfung: »Um das Migrationsproblem an seiner Wurzel anzugehen, bedarf es einer Partnerschaft mit Afrika, mit der auf einen spürbaren *sozio-ökonomischen Umbau des afrikanischen Kontinents* abgezielt [...] wird« (Europäischer Rat 2018, 3, Herv. JK). Das internalistische Verständnis kommt hier deutlich zum Ausdruck, denn nicht europäische Verhältnisse gelte es anzugehen, sondern die sozio-ökonomischen Verhältnisse in Afrika.

Die drei entscheidenden Hegemonieprojekte, die sich maßgeblich in den Fluchtursachen-Diskurs einschrieben und das hegemoniale Verständnis von Fluchtursachen prägten, vertraten dieses internalistische Verständnis in unterschiedlichem Maße.<sup>4</sup> Hinsichtlich der Integration dieses zweiten Elements in das politische Projekt »Fluchtursachenbekämpfung« deckte die Analyse auch Unterschiede zwischen den Hegemonieprojekten auf. Während die diskursiven Strategien des konservativen Projektes die internalistische Perspektive ausdrücklich im Diskurs stärkten und andere mögliche ursächliche Zusammenhänge explizit zurückwiesen, zeigte sich das Verständnis bei linksliberal-alternativen und neoliberalen Kräften eher implizit.

---

4 Ein Beispiel verdeutlicht dieses Einverständnis, das sich im hegemonialen Verständnis durchsetzte. Der Entwicklungsausschuss des EU-Parlaments hatte 2016 zunächst in einem Bericht noch darauf hingewiesen, »dass der Schwerpunkt der Migrationspolitik der EU vorrangig darauf liegen sollte, die Ursachen der Migration zu bewältigen, und dass ihr zentrales Ziel sein sollte, die tatsächlichen Ursachen der Armut in den Herkunftsländern zu ermitteln und zu bewältigen, zum Beispiel die Ausnutzung von Arbeitskräften und die Plünderung und Ausbeutung von natürlichen Ressourcen durch multinationale Unternehmen, Landnahme, die Unterstützung, die die EU-Mitgliedstaaten autokratischen und korrupten Staaten leisten, Waffenhandel oder die negativen Auswirkungen der Zahlung von Auslandsschulden« (Europäisches Parlament 2016a, 13). In der offiziellen Entschließung des Parlaments wurden diese Bestimmungen jedoch gestrichen (Europäisches Parlament 2016b). Ein solches Abweichen von dem hegemonialen internalistischen Verständnis scheint keine Mehrheiten im EU-Parlament gefunden zu haben.

Denn im linksliberal-alternativen Hegemonieprojekt berührt die Frage das Grundverständnis von Entwicklungspolitik. Anders als bei der Adaption des Verhinderungs-Bias, der zu verschiedenen Konflikten führte, mit denen sich Akteur:innen der Entwicklungszusammenarbeit konfrontiert sahen, scheint sich die Verortung von Fluchtursachen in den Herkunftsländern von Geflüchteten – also eine internalistische Perspektive – in ein Entwicklungsverständnis einzufügen, das im entwicklungspolitischen Feld verbreitet ist. Dieses äußert sich in der Vorstellung, dass europäische Akteur:innen der Entwicklungszusammenarbeit Bleibeperspektiven für potentielle Migrant:innen *vor Ort* in den jeweiligen Herkunftsländern schaffen sollen. Damit wird die im Entwicklungsdiskurs nach wie vor einflussreiche Annahme bedient, Entwicklung im globalen Süden müsse mittels Interventionen durch Entwicklungsexpert:innen aus dem globalen Norden in Form einer »verbessernden Intervention« (Ziai 2007, 47) betrieben werden. Die Frage, wie lokale Notlagen, Gewaltsituationen und ökologische Verheerungen mit globalen Entwicklungen zusammenhängen, wird nicht gestellt. Die Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit liegt in diesem Verständnis nicht darin, an diesen ursächlichen Verstrickungen und europäischen Politiken anzusetzen. In diesem Sinne proklamierte das BMZ auf seiner Homepage: »*Unabhängig von ihrer Entstehung* können Fluchtursachen nur durch ein langfristiges Engagement behoben werden. Ziel ist es, die Lebensbedingungen derart zu verbessern, dass Menschen ihre Heimat nicht verlassen müssen.« (BMZ 2021b, Herv. JK) Auch politikberatende Institutionen wie die Stiftung Wissenschaft und Politik umgehen weitgehend die Frage nach ursächlichen Zusammenhängen in der Debatte und sehen den Beitrag der Entwicklungspolitik in erster Linie in der Unterstützung von aufnehmenden Staaten, für welche die Aufnahme von Flüchtlingen eine große Belastung darstellt. Sie fordern neben der Konfliktprävention, mit der Konflikte zwischen Geflüchteten und der ansässigen Bevölkerung verhindert werden sollen, weitere Nothilfe und die Förderung von freiwilliger Rückkehr (Angenendt 2014, 9ff.). Der Mitarbeiter eines Think Tanks in Berlin (2019) bestätigte im Interview, dass die Entwicklungsdebatte von einer globalen Perspektive weit entfernt sei. Ihren Schwerpunkt beschrieb er in Abgrenzung zu der Forderung nach einer Enquete-Kommission zum Thema Fluchtursachen (siehe 6.6):

»Die Initiatoren von diesem Aufruf zur Gründung einer Enquete-Kommission haben darunter einen sehr umfassenden Ansatz verstanden, der fragt, wie Deutschland zu Flucht beiträgt. Und das ist aber natürlich komplett entkoppelt von einer Entwicklungsdebatte, die sehr viel mehr schaut, wie können wir Aufnahmeländer, vielleicht auch Herkunftsländer unterstützen?« (Mitarbeiter Think Tank Berlin 2019)

Doch auch im entwicklungspolitischen Feld finden sich divergierende Positionen. Einige zivilgesellschaftliche Akteur:innen betonen, die Analyse der Ungleichheits-

verhältnisse und Abhängigkeiten zwischen globalem Norden und Süden sei unverzichtbar für das Verständnis der Ursachen von Flucht und Vertreibung. Sie beziehen sich auf ein Verständnis von Entwicklungspolitik, das sich an einer gerechten Gestaltung globaler Strukturen und des Nord-Süd-Verhältnisses orientiert.<sup>5</sup> Diese Exponent:innen sind daher als Teil des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojekts zu verstehen. Es bilden sich damit unterschiedliche Verständnisse von Entwicklungszusammenarbeit ab, die auf ein heterogenes politisches Feld hinweisen. Denn auch der Entwicklungsdiskurs stellt kein monolithisches Gebilde dar (Ziai 2007, 47), wie Ziai aufgezeigt hat, sondern bleibt umkämpft.

Auch das neoliberale Hegemonieprojekt nahm eine internalistische Perspektive auf Fluchtursachen ein. Nicht globale Ungleichheitsverhältnisse, sondern lokale Missstände gelte es zu adressieren. Insofern, als es sich um dasjenige Projekt handelt, dessen politisch-ökonomische Machtbasis in der Internationalisierung der Produktionen und der zunehmenden Finanzialisierung besteht (Buckel et al. 2014, 65), ist dies wenig verwunderlich. Denn die sich verschärfende globale Ungleichheit und die aktuelle Ausprägung des asymmetrischen Nord-Süd-Verhältnisses resultieren nicht zuletzt aus diesen Entwicklungen und bieten sich damit als Zielscheibe neoliberaler Kritik kaum an.

Diese geteilte internalistische Perspektive auf Fluchtursachen lässt sich als zweites zentrales Element des hegemonialen Verständnisses von Fluchtursachen identifizieren. William Walters spricht in Bezug auf den Migrationsmanagement-Diskurs von einer »imagined spatiality« (Walters 2010, 84), die sich auch auf die internalistische Perspektive anwenden lässt. Walters schreibt: »[A]ny particular policy discourse employs a cast of actors both human and non-human. The cast is always selective: only certain actors make it onto the stage« (ebd., 85). So werde »irreguläre Migration« als »Problem« verhandelt, das »außerhalb« der Aufnahmestaaten entstehe. Ignoriert würden »interne« Faktoren wie beispielsweise die Nachfrage nach preiswerter Arbeit (ebd., 84). Auch globale Zusammenhänge werden ausgeblendet, die Gewaltverhältnisse mitprägen, vor denen Menschen die Flucht ergreifen. Die »imagined spatiality« im Fluchtursachen-Diskurs kommt damit einer Container-Ansicht auf den Herkunftsstaat bzw. die Herkunftsregion von Geflüchteten gleich. Europäische Akteur:innen betreten die Bühne gar nicht und wenn, dann lediglich als »Helfer:innen«, die von außen kommend den »sozio-ökonomischen Umbau des afrikanischen Kontinents« mitgestalten. Die Wirkmächtigkeit der internalistischen Perspektive wird im abschließenden Kapitel (siehe 8) hinsichtlich der ihr innewohnenden Leistung der Ausblendung untersucht.

An dieser Stelle lässt sich festhalten: Das politische Projekt Fluchtursachenbekämpfung wurde im Nachgang des Sommers der Migration 2015 in erster Linie von

5 Ein solches Verständnis hatte sich tendenziell in der »globalen Strukturpolitik« der rot-grünen Bundesregierung zur Jahrtausendwende niedergeschlagen (siehe 4.3.3).

Akteur:innen des konservativen, des linksliberal-alternativen und des neoliberalen Hegemonieprojektes in Stellung gebracht. Es gelang diesen gesellschaftlichen Kräften ein hegemoniales Verständnis von Fluchtursachen und ihrer Bekämpfung mitzuprägen, das hier als Kompromiss beschrieben wurde. Insbesondere konservativen Akteur:innen gelang es, ihre rhetorisch-diskursiven Strategien in diesem Kompromiss geltend zu machen. Strategien des national-sozialen Hegemonieprojektes (siehe 6.7) trugen zwar nicht in relevantem Ausmaß zur Herausbildung des politischen Projektes bei, fügten sich aber in das hegemoniale Verständnis ein. Gegenhegemoniale Strategien verfolgten der linke Flügel des linksliberalen Projektes sowie das proeuropäisch-soziale Projekt.

## 8. Hegemoniale Tiefendimension: Grenze und Externalisierungshabitus

---

»[D]ie Vorstellung der Grenze [wird] verinnerlicht, und zwar in der Art und Weise, wie sich die Individuen ihren Platz in der Welt vorstellen [...] indem sie in Gedanken undurchlässige Grenzen zwischen den Gruppen ziehen, denen sie angehören, oder indem sie sich die Grenzen, die man ihnen von oben, sei es friedlich oder gewaltsam, zuweist, subjektiv aneignen«  
(Balibar 2005, 27).

Mit den bisherigen Analyseschritten der historisch-materialistischen Politikanalyse konnte aufgezeigt werden, wie mit dem Sommer der Migration der Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung ein Revival erlebte. Die materiellen Effekte des Diskurses ließen sich anhand der spezifischen Politikinstrumente aufzeigen, die als unmittelbare Krisenreaktionen eingesetzt wurden sowie an den institutionellen Veränderungen im europäischen Staatsapparate-Ensemble. Ich habe anhand der Akteursanalyse sowie der Analyse der diskursiven Kämpfe die Konturen des sich herausbildenden hegemonialen Verständnisses von Fluchtursachen(-bekämpfung) nachgezeichnet. Dieses ist zum einen geprägt von einem Verhinderungs-Bias, der vom konservativen Hegemonieprojekt als zentrale diskursive Strategie im Diskurs verfolgt und von den anderen Projekten – bis auf den linken Flügel des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes – weitgehend übernommen bzw. implizit in Kauf genommen wurde. Zum anderen lässt sich ein internalistisches Verständnis von Fluchtursachen feststellen. Explizit war auch hier das konservative Projekt federführend, doch sowohl das neoliberale als auch das linksliberal-alternative Hegemonieprojekt stützten sich implizit auf eine solche Perspektive, die Fluchtursachen lediglich in den Herkunftsländern von Geflüchteten verortet. Zum einen erwiesen sich die damit ersichtlichen Konzessionen oder die stillschweigende Übereinstimmung relevanter Hegemonieprojekte mit der Stoßrichtung des konservativen Projektes in Bezug auf Fluchtursachen(-bekämpfung) als entscheidend

für die Herausbildung des politischen Projekts »Fluchtursachenbekämpfung«. Zum anderen wurden die in Kapitel 6 skizzierten Positionen der Hegemonieprojekte im gesellschaftlichen Kräfteverhältnis und die Veränderungen, die sich jeweils durch den Sommer der Migration und den Fluchtursachen-Diskurs für die Akteur:innen ergaben, als ausschlaggebend für eben jenes hegemoniale Verständnis von Fluchtursachen(-bekämpfung) herausgearbeitet.

Diese detaillierte Perspektive der HMPA soll im Folgenden um die Analyseebene des Alltagsverstandes und der Alltagspraxen erweitert werden. In der Ausarbeitung der HMPA durch die Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« wird die Notwendigkeit dieser Erweiterung bereits angedeutet (Buckel et al. 2014, 49), um ein umfassendes Verständnis der Prozesse zu erlangen, in denen Hegemonie wirksam wird. Ich möchte daher abschließend auf die *Tiefendimension* des hegemonialen Verständnisses von Fluchtursachen(-bekämpfung) eingehen, die in der bisherigen Analyse nur am Rand vorkam. Ausgangspunkt ist die folgende Feststellung: Damit politische Projekte hegemonial werden können, muss es den gesellschaftlichen Kräften gelingen, »verschiedene Dimensionen des sozialen und politischen Handelns zu verbinden« (Buckel et al. 2014, 49), das heißt »materielle Interessen, strategische Orientierungen, diskursive und kulturelle Bedeutungen, ideologische Überzeugungen, Gefühle etc.« (Bieling/Steinhilber 2000, 106 in ebd.). Während die bisherige Analyse vor allem auf die Ebenen der strategischen Orientierungen bestimmter Akteur:innen und der diskursiven Bedeutungen fokussiert hat, gerät abschließend die Dimension der hegemonialen Verankerung im Alltagsverstand sowie den Alltagspraxen und der ideologischen Überzeugungen und Gefühle in den Fokus. Dies kann nur skizzenhaft erfolgen, da eine genauere Analyse weitere empirische Forschung erfordern würde. Dennoch lassen die erhobenen Daten sowie die bisherige Analyse einige Rückschlüsse zu.

Ich gehe davon aus, dass die Verankerung des hegemonialen Verständnisses von Fluchtursachen in den Alltagspraxen für den untersuchten Konflikt eine bedeutende Rolle spielt, gerade weil grundlegende gesellschaftliche Fragen wie das globale Nord-Süd-Verhältnis im Fluchtursachen-Diskurs verhandelt werden. Denn die Wirkmächtigkeit des Verhinderungs-Bias aber vor allem auch des internalistischen Verständnisses von Fluchtursachen lassen sich nicht nur mit den in der Akteursanalyse untersuchten Ressourcen der Hegemonieprojekte, dem strategischen Geschick der Akteur:innen des konservativen Projektes oder möglichen Versäumnissen beziehungsweise der schwächeren Position anderer Hegemonieprojekte im Kräfteverhältnis erklären. Darüber hinaus beruhen beide Momente – internalistisches Verständnis und Verhinderungs-Bias – auf im Alltagsverstand tief verankerten hegemonialen Vorstellungen. Die HMPA erwähnt die »Verankerung in Alltagspraktiken

und Dispositiven wie Heteronormativität oder hegemonialem Weißsein« (Buckel et al. 2014, 51) als Ressource<sup>1</sup> von Hegemonieprojekten. Denn:

»Die Frage, ob bestimmte gesellschaftliche Projekte hegemonial werden, hängt nicht primär an den konkreten Handlungen bestimmter großer Akteur\_innen, sondern vor allem davon ab, ob deren Handlungen in den hegemonialen Vorstellungen und Praxen in der Zivilgesellschaft und im Alltagsverstand konsensual verankert sind und dort eine Entsprechung haben« (Buckel et al. 2014, 36).

Ein Indiz dafür, dass solche tief im Alltagsverstand verankerten Vorstellungen auch im Fluchtursachen-Diskurs von Bedeutung sind, stellen bereits die in der Genealogie hervortretenden Kontinuitäten dar. So lässt sich das (umkämpfte) internalistische Verständnis bis in die Anfänge der Debatte auf UN-Ebene zurückverfolgen und weist damit ein hohes Beharrungsvermögen auf.

Um die Verankerung des hegemonialen Verständnisses von Fluchtursachen(-bekämpfung) im Alltagsverstand und in den Alltagspraxen sowie die daraus resultierende Stabilität beider Momente nachzuvollziehen, werde ich zwei Argumentationssträngen folgen. Sie greifen auf die Ausführungen in der Kontextanalyse unter 4.1 zurück und verknüpfen diese mit den Erkenntnissen zum hegemonialen Verständnis von Fluchtursachen(-bekämpfung), das sich im Nachgang der Krise des Grenzregimes 2015 herausbildete. Erstens knüpfe ich an die These an, dass die imperiale Produktions- und Lebensweise durch Migrationspolitiken nicht zuletzt insofern stabilisiert wird, als dass die Apparatur der Grenze das ihr zugrunde liegende Nord-Süd-Verhältnis unsichtbar macht. Ich führe aus, wie die tief verankerte Hegemonie der Grenze sich auch in das hegemoniale Verständnis von Fluchtursachen(-bekämpfung) einschreibt (8.1). Denn dieses Verständnis propagiert Exklusion durch die Verhinderung weiterer Ankünfte von Geflüchteten (Verhinderungs-Bias) und es setzt auf die De-Thematisierung des asymmetrischen Nord-Süd-Verhältnisses (internalistische Perspektive).

Der zweite Argumentationsstrang verknüpft das Konzept des Externalisierungshabitus mit dem politischen Projekt der Fluchtursachenbekämpfung: Mit dem Externalisierungshabitus lässt sich das internalistische Verständnis von Fluchtursachen ergänzend auf einer praxisorientierten Ebene analysieren, die ebenfalls Aufschluss über dessen Beharrungsvermögen liefern kann (8.2). Daran schließen sich wiederum sozialpsychologische Problemlagen an, die in dieser Arbeit nur angedeutet werden können.

---

1 Die Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« zählt sie zu der Kategorie der »institutionellen beziehungsweise strategisch-strukturellen Selektivitäten« (siehe 3.1.1).

## 8.1 Tief verankerte Hegemonie der Grenze

Wie ich in der Kontextanalyse herausgearbeitet habe, wird die imperiale Lebensweise auf zweierlei Weise durch Migrationspolitiken stabilisiert. Zum einen werden durch Grenzen und Migrationskontrollpolitiken der Zugang zu und die Teilhabe an der imperialen Lebensweise in den kapitalistischen Zentren reguliert und beschränkt: über den selektiven Zugang zum Territorium und die hierarchisierten Ansprüche auf Rechte, die eine vollständige Teilhabe in den meisten Fällen verunmöglichen und stattdessen den möglichst gewinnbringenden Zugriff auf migrantische Arbeit im globalen Norden sichern. Zum anderen fungiert die Grenze als Invisibilisierungs- und damit als Herrschaftstechnik. Beide Momente, also die Gleichzeitigkeit von Politiken der (Un-)Sichtbarmachung, verleihen der Grenze ihre Wirkmächtigkeit und verfestigen die Grenzziehungen, anstatt ihre Kontingenz in Erinnerung zu rufen: Grenzen treten also erstens immer wieder *sichtbar* in Erscheinung, insbesondere wenn gewaltvolle Abschottung medialen Widerhall im Sinne eines »border spectacle« (De Genova 2002, 436f.)<sup>2</sup> findet oder der Fokus auf die humanitären Katastrophen in den Grenzregionen schwenkt. Francesca Falk spricht in diesem Zusammenhang von der Grenze als Instrument einer »Politik der Sichtbarmachung« (Falk 2011, 13). Die Grenze tritt dann als potente staatliche Apparatur in Erscheinung – durch verschärfte Grenzkontrollen, Zäune, Lager.<sup>3</sup> Außerdem – und das beschreibt ihren Effekt als Invisibilisierungs-Technik – *verschleiern und naturalisieren* Grenzen das asymmetrische Nord-Süd-Verhältnis. Sie sind daher als Herrschaftstechnik zu verstehen,

»die mit der Konstruktion von Innen und Außen, von Bevölkerung und Nicht-Bevölkerung, von Staatsbürger\_innen und Migrant\_innen die Wahrnehmung des ungleichen Verstrickungszusammenhangs zwischen dem globalen Norden und Süden verdrängt und dadurch stabilisiert: Denn die politischen und ökonomischen Verhältnisse eines jeden Staates werden so auf dessen innere Entwicklung und nicht auf die Stellung in der globalen Vergesellschaftung zurückgeführt. Auf diese Weise (re)produzieren Migrationskontrollen und Grenzen die Vorstellung

- 
- 2 »Grenzspektakel« sind De Genova (2013) zufolge Inszenierungen der Grenze im Sinne von Spektakeln, die den Ausschluss und die Illegalisierung von Geflüchteten und Migrant:innen performativ herstellen und diesen damit eine Legitimität verleihen.
  - 3 Gleichzeitig wird durch die Verlagerung von Grenzkontrollen bis weit in Transit- und Herkunftsländer hinein im Zuge der europäischen Externalisierungspolitik das durch die Grenzen verursachte Leid oft weitgehend aus dem Blickfeld verbannt. Violeta Moreno-Lax und Martin Lemberg-Pedersen (2019) beschreiben, wie durch Externalisierung Distanz geschaffen wird – nicht nur als räumliche Verlagerung und Verdrängung. Zugleich impliziere dieser Prozess eine ethische und rechtliche Distanzierung.

einer Unzuständigkeit für das Schicksal der Nicht-Bevölkerung« (Buckel et al. 2014, 39).

Damit wohnt der Grenze eine Unsichtbarmachung inne. Die Grenze als Invisibilisierungs-Technik wirkt sich stabilisierend auf die imperiale Lebensweise aus, da sie die ihr innewohnenden globalen Herrschaftsverhältnisse und Widersprüche ausblendet. Die europäische Grenzpolitik sei damit, so Buckel, ein »zentraler Bestandteil der imperialen Lebensweise, denn deren hegemoniale Selbstverständlichkeit wird gerade auch durch die Politik der Grenze hergestellt« (Buckel 2013, 59).

Die Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« spricht von einer »tief verankerten Hegemonie« der Grenze (Buckel et al. 2014, 40). Grenzen entsprechen also einem »Wahrnehmungsraster tief verankerter Orientierungen« (Brand/Wissen 2011, 91), die mit der imperialen Lebensweise verbunden sind. Als »zentrale Legitimierungsinstanz von Migrationskontrolle« (Huke/Lüddemann/Wissel 2014, 171) gehören sie zu dem Fundus an Annahmen, die kaum zur Disposition und in Frage gestellt werden. Die Existenz von Grenzen, die sich »auf die Entstehung und hegemoniale Durchsetzung von Nationalstaaten, Nationalismus und mit ihnen der Staatsbürgerschaft« (ebd.) zurückführen lässt, erscheint als quasi natürlich gegeben und steht damit auch in politischen Entscheidungsprozessen nicht zur Verhandlung. Die Hegemonie von Grenzen meint also, »dass die Legitimität staatlicher Grenzen an sich in gesellschaftlicher Auseinandersetzung kaum thematisiert wird« (ebd.). Bourdieu beschreibt in diesem Sinne die »Grenze« als eine der »Realitäten, die man als Fetische bezeichnen kann« (Bourdieu 2017, 222) und die vom Staat generiert und garantiert werden (siehe auch ebd., 207). Denn der Staat und all seine Schöpfungen seien »gleichzeitig in die Realität und in die Gehirne eingeschrieben« (ebd., 222). Auch Étienne Balibar beschreibt, wie die Vorstellung der Grenze verinnerlicht worden sei,

»und zwar in der Art und Weise, wie sich die Individuen ihren Platz in der Welt vorstellen – ihr Recht, auf der Welt zu sein, um es mit Hannah Arendt zu sagen –, indem sie in Gedanken undurchlässige Grenzen zwischen den Gruppen ziehen, denen sie angehören, oder indem sie sich die Grenzen, die man ihnen von oben, sei es friedlich oder gewaltsam, zuweist, subjektiv aneignen« (Balibar 2005, 27f.).

Die Begriffe »Verinnerlichung«, »Fetischisierung« oder »tief verankerte Hegemonie« verdeutlichen, wie die Wahrnehmung des globalen Verstrickungszusammenhangs durch die Wirkmächtigkeit der Apparatur der Grenze und die durch sie verstärkte Binnenperspektive massiv erschwert wird. Insbesondere wichtige konservative Positionen basierten derart stark auf der tief verankerten Hegemonie der Grenze, »dass sie kaum explizit artikuliert werden müssen« (Buckel et al. 2014, 71), beispielsweise dass die eigenen Staatsbürger:innen privilegiert zu behandeln sind oder

dass Menschen vom eigenen (supra-)nationalen Territorium und Rechtsraum ausgeschlossen werden können.<sup>4</sup>

Diese Ausführungen verdeutlichen: Erst die Ausblendung des Nord-Süd-Verhältnisses durch die Grenze ermöglicht eine internalistische Perspektive auf Fluchtursachen, die lediglich die Situation im Herkunftsland und dessen innere Entwicklung isoliert in den Blick nimmt. Beide Momente des hegemonialen Verständnisses von Fluchtursachen(-bekämpfung), welches sich im Diskurs nach 2015 abzeichnet, verweisen auf die tiefverankerte Hegemonie der Grenze. Zum einen stellen Grenzen die Legitimierungsinstanz dar, mit der die Exklusivität der imperialen Lebensweise nach außen hin verteidigt wird: durch Abwehr an oder im Vorfeld der Grenze oder durch differenzielle Inklusion und Selektivität und die Schaffung von »Zonen stratifizierter Rechte« (Buckel 2013, 60ff.), die im Fall der EU eine »rechtlich abgesicherte imperiale Lebensweise« den Unionsbürger:innen vorbehält (ebd., 60). Zum anderen begünstigt die tiefverankerte Hegemonie der Grenze eine internalistische Perspektive auf gewaltsame Verhältnisse im globalen Süden, die dazu führen können, dass Menschen die Flucht ergreifen. Mit diesen Implikationen der Hegemonie der Grenze wird deutlich, dass die diskursiven Strategien, die insbesondere von konservativen, aber auch extrem rechten Akteur:innen und in Teilen von national-sozialen Kräften mit Blick auf Fluchtursachen(-bekämpfung) verfolgt wurden, sich auf eine besondere Verankerung ihrer Positionen im Alltagsverstand stützen konnten.

## 8.2 Externalisierungshabitus

Eine weitere Tiefendimension der hegemonialen Vorstellung von Fluchtursachen und deren Bekämpfung lässt sich mit dem Konzept des Externalisierungshabitus fassen, das von Stephan Lessenich entwickelt wurde (Lessenich 2016, 60ff.) und das ich in der Kontextanalyse bereits eingeführt habe (siehe 4.1.1). Der Begriff ermöglicht es, die entscheidende »Praxisdimension« der Externalisierungsgesellschaft<sup>5</sup> zu fassen, denn das Habitus-Konzept beschreibe im Sinne Bourdieus

- 
- 4 Chimni verweist auf einen Artikel von Gibney, in dem dieser untersucht, warum bei der Analyse von Fluchtursachen die »internationale Dimension« derselben in der Regel unberücksichtigt bleibe. Unter anderem nennt er »the unexamined assumption in both international law and in political theory that has given nations license to treat their own citizens and citizens of other countries by vastly disparate standards« (Gibney 1991, 87 in Chimni 1998, 361). Dies habe grundsätzlich dazu geführt, dass Nationen Staatsbürger:innen anderer Staaten in einer Art und Weise behandelt haben, die ihre eigenen Standards verletzen würde (ebd.).
- 5 Neben der Praxisdimension benennt Lessenich die Strukturdimension, mit der er strukturelle Machtasymmetrien beschreibt, die die Externalisierungsgesellschaft prägen (Lessenich 2016, 52ff.) sowie eine Prozessdimension, worunter er einen mehrdimensionalen, globalisierten Ausbeutungsmechanismus versteht (ebd., 55ff.).

»ein System von Einstellungen und Handlungsorientierungen, das in typischer Weise mit der Stellung eines Menschen oder einer Gruppe von Menschen in einer gegebenen Struktur ungleicher sozialer Positionen zusammenhängt – und das soziale Handeln dieses Menschen bzw. dieser Gruppe in typischer Weise beeinflusst.« (Lessenich 2016, 60)

Die Alltagspraxen und der Alltagsverstand, welchen Gramsci in seinem Hegemoniekonzept eine konstitutive Rolle zuspricht (siehe 2.2.2), lassen sich mit Bourdieus Begriff des Habitus detailliert untersuchen. Somit bietet der Habitus ein Instrument zur Analyse der Stabilität hegemonialer Konstellationen, wie dem Fluchtursachen-Diskurs. Der Habitus bewirke, so Bourdieu zusammenfassend,

»daß die Gesamtheit der Praxisformen eines Akteurs (oder einer Gruppe von aus ähnlichen Soziallagen hervorgegangenen Akteuren) als Produkt der Anwendung identischer (oder wechselseitig austauschbarer) Schemata zugleich systematischen Charakter tragen oder systematisch unterschieden sind von den konstitutiven Praxisformen eines anderen Lebensstils« (Bourdieu 1987, 278).

Die relevante Frage sowohl für den Ansatz der Externalisierungsgesellschaft als auch der imperialen Lebensweise liegt darin, was als »ähnliche Soziallage« die Grundlage für den Habitus bildet. Während Bourdieu den Habitus »binnengesellschaftlich« gedacht und analysiert hat, lasse sich, so Lessenich, das Konzept auch »auf die Realität weltgesellschaftlicher Ungleichheitsstrukturen [...] übertragen« (Lessenich 2016, 61). Die detaillierte Binnendifferenzierung Bourdieus bleibt notwendigerweise beim globalen Blick auf der Strecke, der jedoch umfassendere Zusammenhänge sichtbar macht. So lasse sich von einem Externalisierungshabitus sprechen als einer

»von Individuen wie von Kollektiven – Statusgruppen und Sozialmilieus, Nationalgemeinschaften und letztlich auch Weltregionen – habituell vollzogenen Praxis der Auslagerung der Kosten ihrer Lebensweise auf Dritte und der gleichzeitigen Ausblendung ebendieses Strukturzusammenhangs aus ihrer alltäglichen Lebensführung« (ebd. 61f.).

Es sei dieser spezifische Habitus, der Machtungleichheit und die Ausbeutungsdynamik der Externalisierungsgesellschaft erst sozial wirksam mache und gesellschaftlich stabilisiere (ebd., 62). Externalisierendes Handeln wird von denjenigen, die es aus ihrer Machtposition heraus praktizieren zu etwas Selbstverständlichem und Legitimem. Lessenich ergänzt seine Ausführungen zum Habitus schließlich um eine sozialpsychologische oder psychoanalytische Dimension: Denn diese

»letztlich vorbewusste Handlungsstrukturierung aber ist nicht zu verstehen ohne die individuellen und kollektiven psychischen Strukturen, mit denen sie innerlich verbunden und an die sie funktional gebunden ist. Auslagerung und Abwälzung,

Verdrängung und Abspaltung, Entlastung und Umlenkung sind nicht nur soziale, sondern auch psychische Praktiken (in) der Externalisierungsgesellschaft.« (Lessenich 2016, 68)

Somit erfolgt die Auslagerung der Externalisierungsgesellschaft auf zwei Ebenen: zum einen werden die sozialen und ökologischen Kosten der Lebensweise im globalen Norden in ein gesellschaftliches Außen verlegt. Fluchtursachen erscheinen damit als etwas Europa Äußerliches – in diesem Sinne werden sie »externalisiert«, also ausgelagert.<sup>6</sup> Zum anderen wird »die psychische Belastung eines allgemeinen Wissens um die – oder zumindest einer Ahnung von den – Bürden, die anderen Menschen und Weltregionen auferlegt werden, vom kollektiven Gefühlsleben abgetrennt« (ebd., 69). Es ließe sich in diesem Zusammenhang von einem »Schleier des Nicht-Wissen-Wollens« sprechen (ebd., 67), so Lessenich. Durch den Externalisierungshabitus werden bewusst und unbewusst Gründe von Leiden und Gewalt im globalen Süden als – dort verortete – interne Probleme behandelt.

Das internalistische Verständnis von Fluchtursachen(-bekämpfung) verweist auf diese sozialpsychologischen Mechanismen, welche die eigene Verantwortung – in diesem Fall der europäischen Gesellschaften – für die Ursachen von ökologischen Verheerungen, Gewalt und sozialen Krisen im globalen Süden, abwenden. Mehr noch: Die Verantwortung wird vollständig den Herkunftsgesellschaften zugeschrieben. Auch hier ließe sich von Praktiken der »Lastenabwälzung und der Schuldumkehr« sprechen, »indem die Verantwortung für die Schädigungen auf die Geschädigten selbst projiziert wird« (ebd., 70). Unterstützt wird ein solcher Mechanismus durch die tief verankerte Hegemonie der Grenze. Sie lässt sich als wesentlicher Bestandteil des Externalisierungshabitus fassen, da sie das »Außen« permanent reproduziert, in das Verantwortung ausgelagert werden kann.

Mit Blick auf das hegemoniale internalistische Verständnis von Fluchtursachen äußert sich der Externalisierungshabitus in zwei Momenten, die beide bestimmte Formen der Auslagerung oder Externalisierung von Verantwortung beschreiben. Zum einen lässt sich eine räumliche Verlagerung feststellen, die sich in der *Verortung* von Fluchtursachen außerhalb Europas äußert, zum anderen kommt es zu einer Ausblendung der europäischen *Kolonialgeschichte* und (post)kolonialer Gewalt. Ich fasse die beiden Momente der Verdrängung als Exterritorialisierung und Amnesie: Weder strukturelle Zusammenhänge globaler Ungleichheit werden berücksichtigt

---

6 Die darin zum Ausdruck kommende Entpolitisierung wurde auch im Entwicklungsdiskurs nachgezeichnet, in dem »die soziale Ungleichheit zwischen den Weltregionen durch den unterschiedlichen Entwicklungsstand, mithin durch sozioökonomische Prozesse in dem jeweiligen Land selbst erklärt wurde [...]« (Ziai 2007, 58). Damit werden »die politischen, mit asymmetrischen Machtverhältnissen zusammenhängenden Ursachen der internationalen Ungleichheit in ihrer spezifischen Ausprägung« (ebd.) ausgeblendet.

noch der historische Kontext des (Post)Kolonialismus. Nicholas de Genova hat dies treffend zusammengefasst:

»Notably, the European border crisis has been commonly depicted in depoliticizing language as a humanitarian crisis with its root causes always attributed to troubles elsewhere, usually in desperate and chaotic places ostensibly ›outside‹ of Europe. These putative elsewhere, beyond the borders of Europe, are systematically represented as historically sanitized, which is to say, shorn of their deeply European (post)colonial histories as well as disarticulated from the European political and economic interests implicated in producing and sustaining their fractured presents« (De Genova 2017a, 18).

Das erste Moment, in dem sich der Externalisierungshabitus im hegemonialen Verständnis von Fluchtursachen(-bekämpfung) äußert, besteht also in einer räumlichen Auslagerung von Verantwortung, die ich mit dem Begriff *Exterritorialisierung* fasse. Indem die »Krise« außerhalb Europas lokalisiert wird und somit die Ursachen räumlich getrennt von den Ankunftsgesellschaften im globalen Norden erscheinen, findet eine geografische Verlagerung derselben in die Herkunfts- und Transitstaaten statt. Das Aufrüsten der Grenzen und Abwehren von Geflüchteten, wie es von rechten Parteien wie der AfD und konservativen Kräften nach dem langen Sommer der Migration umso vehementer gefordert wurde, zielt darauf, »getrennte Erfahrungswelten (wieder-)herzustellen, in denen globale Abhängigkeitsverhältnisse und soziale Ungleichheit dethematisiert sind« (Huke 2021, 151), so Nikolai Huke. Auch die Rede von den Fluchtursachen, die außerhalb Europas generiert werden, dient dieser trennenden Maßnahme, der »strukturellen Verflochtenheit von Lebensverhältnissen« (Lessenich 2016, 54) jede Geltung abzusprechen.

Die *Amnesie*, von der die internalistische Perspektive auf Fluchtursachen zeugt, besteht in einer Verneinung jeglichen Fortwirkens des Kolonialismus in den gegenwärtigen Beziehungen zwischen globalem Norden und Süden. Zwar wurde diese Perspektive bereits in den Anfängen der Debatte immer wieder von Vertreter:innen des Südens sowie selbstorganisierten Geflüchteten in den Ankunftsgesellschaften eingefordert, wie in der Genealogie ersichtlich wurde (4.3). Doch das hegemoniale Verständnis, das sich auch im Nachgang der Krise 2015 durchsetzt, lässt eine postkolonial informierte Sicht vermissen. Daniel Bendix (Bendix 2018b) ist in Interviews mit Refugee-Aktivist:innen dieser Diskrepanz nachgegangen. Zwar gäbe es ein offensichtliches Wissen über die Zusammenhänge, doch dieses scheint unter dem Schleier des Nicht-Wissen-Wollens verschüttet. Denn, so äußern sich die Geflüchteten im Interview,

»die lange Geschichte der Ausbeutung und Unterordnung Afrikas unter die Bedürfnisse Europas stelle sich der deutschen Gesellschaft als ›eine natürliche Ordnung dar: Von Natur aus ist der Europäer über dem Afrikaner stehend gemacht

worden«. Nur dadurch, dass die ›Vormachtstellung der Europäer über die Afrika-ner [...] zu sowas wie einer Norm geworden, zu einer unleugbaren Realität‹ geworden ist, könnte trotz Wissen um historische Fakten die Perspektive eingenommen werden: ›Ihr habt nicht das Recht hier zu sein und müsst also gehen‹« (Aktivist von Corasol 2017 in Bendix 2018b, 8).

Auch Buckel hält fest, dass über die Migration die europäischen Gesellschaften zwar mit ›ihren fortwirkenden kolonialen Genealogien‹ (Buckel 2013, 59) konfrontiert seien, diese aber nicht als solche wahrgenommen würden. Dies zeigt sich auch im postkolonialen Paternalismus, der dem hegemonialen Verständnis von Fluchtursachen(-bekämpfung) innewohnt (Buckel/Kopp 2022, 67). Nicht nur werden die Ursachen für den Verlust von Lebensgrundlagen ausschließlich den Staaten im globalen Süden zugesprochen. Darüber hinaus wird die Lösungskompetenz für die Bewältigung der gewaltvollen Situationen bei europäischen Akteur:innen gesehen. Dies wurde bei den Ausführungen zu den Instrumenten der Fluchtursachenbekämpfung deutlich, die ohne nennenswerte Beteiligung afrikanischer Akteur:innen entwickelt wurden und umgesetzt werden. Ein Eingreifen Europas von Außen – mutmaßlich als Unbeteiligte an den Missständen – könne die Ursachen für Flucht-migration beseitigen, so die Annahme. Auch Mabanza Bambu konstatiert eine »kolonial geprägte Selbst- und Fremdwahrnehmung« (Mabanza Bambu 2016, 71) im Hinblick auf die Programme der Bundesregierung zur Fluchtursachenbekämpfung. Das BMZ stelle Mittel zur Verfügung und fördere einen »konstruktiven und gewaltfreien Umgang mit Konflikten«. Damit »wird suggeriert, dass Deutschland über Lösungskompetenzen verfügt, um ›den sozialen Zusammenhalt innerhalb der Bevölkerung‹ in diesen Krisen zu stärken.« (Ebd.) Ähnlich wie Bakewell dies grundsätzlich für viele Entwicklungsprogramme attestierte, wohnt auch den Projekten zur Fluchtursachenbekämpfung eine Vormundschaft gegenüber dem Kontinent inne (Bakewell 2008, 6). Achille Mbembe schreibt:

»Als lebende Figur der Andersartigkeit verweist der Ausdruck ›Afrika‹ folglich auf eine Welt für sich, für die wir kaum Verantwortung tragen; auf etwas, mit dem viele unserer Zeitgenossen sich nur schwer identifizieren können. [...] Da sie und wir nicht an einer gemeinsamen Welt teilhaben, kann die Afrikapolitik unserer Welt kaum eine Politik gegenüber unserergleichen sein. Sie kann nur eine Politik der Differenz sein – die Politik des barmherzigen Samariters, die sich aus Schuldgefühlen, Ressentiments oder Mitleid speist, aber niemals aus einem Gerechtigkeits- oder Verantwortungsgefühl.« (Mbembe 2019, 101f.)

In der Genealogie habe ich bereits auf den Ausdruck Bourdieus einer »Amnesie der Anfänge« zurückgegriffen, die jeder Institutionalisierung innewohne (Bourdieu 2017, 210), und man könnte sagen: die auch jeder hegemonialen Konstellation innewohnt. Eine Institution, so Bourdieu, sei erfolgreich, wenn es ihr gelungen sei, »sich

als selbstverständlich aufzudrängen« (ebd., 209). Der hegemonialen Deutung von Fluchtursachen, die sich im Diskurs der letzten Jahre durchsetzte, wohnt sogar eine doppelte Amnesie inne. Eine Amnesie, die sich auf die historischen Konstellationen bezieht, welche Europa als wesentlich verbunden mit den Herrschaftsbeziehungen zwischen globalem Norden und globalem Süden bestimmen. Und eine weitere Amnesie, die sich auf den Beginn der Debatte bezieht, als die konträren Positionen und Konflikte zutage traten.

Mit den Ausführungen in diesem Kapitel konnte gezeigt werden, dass die Tiefendimension von Hegemonie – also die Verankerung hegemonialer Vorstellungen bis in den Alltagsverstand und die Alltagspraxen hinein – einen wichtigen Beitrag zum Verständnis hegemonialer Konstellationen leistet. Um die hier eingebrachten Thesen weiter zu fundieren wäre weiterführende empirische Forschung notwendig, die an dieser Stelle nicht geleistet werden kann.<sup>7</sup> Dennoch lässt sich davon ausgehen, dass die zentralen Momente des hegemonialen Verständnisses von Fluchtursachenbekämpfung, wie es sich im Nachgang der Krise des Grenzregimes durchgesetzt hat, wesentlich durch die tief verankerte Hegemonie der Grenze sowie den Externalisierungshabitus mitgeprägt sind. Letztere sind miteinander verknüpft und verleihen sowohl dem Verhinderungs-Bias als auch dem internalistischen Verständnis von Fluchtursachen eine große Stabilität.

---

7 Hier wäre es geboten, auf Klassen- und Geschlechterhierarchien sowie rassistische Herrschaftsverhältnisse vertieft einzugehen, um einem »vereinnahmenden »wir« (Dörre 2019, 245f.) entgegenzuwirken, das alle Menschen im globalen Norden als gleichermaßen in die imperiale Produktions- und Lebensweise verstrickt annimmt.



## 9. Fazit

---

»Those nomads – not by choice but by the verdict of a heartless fate – remind us, irritatingly, infuriatingly and horrifyingly, of the (incurable?) vulnerability of our own position and of the endemic fragility of our hard-won well-being« (*Bauman 2016, 16*).

Noch im August 2021 zeichneten Politiker:innen aus unterschiedlichen Lagern kurz vor den deutschen Bundestagswahlen erneut die Drohkulisse einer Wiederholung des Sommers der Migration 2015 und mahnten eine entschlossene Bekämpfung von Fluchtursachen vor Ort – in diesem Fall in Afghanistan und den Nachbarstaaten – an. Die anhaltende Wirkmächtigkeit des Fluchtursachen-Diskurses und des hegemonialen Verständnisses, das sich in den letzten Jahren herausgebildet hat, wurde damit erneut unter Beweis gestellt. Doch nachdem auch im letzten Kapitel der Stabilität nachgegangen wurde, die sich in dieser hegemonialen Konstellation zeigt, soll abschließend nach einer Rekapitulation der Ergebnisse erneut die Umkämpftheit des Fluchtursachen-Diskurses ins Licht gerückt werden (9.1 und 9.2).

Der Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung stellte ein wesentliches Moment der europäischen Migrationspolitik im Kontext der Krise des Grenzregimes 2015 dar und bildete den Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit. Im Zentrum stand die Frage, wie sich die Intensivierung des Diskurses um Fluchtursachenbekämpfung im Zuge der Krise des Grenzregimes 2015 aus hegemonietheoretischer Perspektive erklären lässt und wie sich die hegemonieorientierten Kämpfe um Fluchtursachen(-bekämpfung) gestalteten.

Die Analyse des *strukturellen* Kontextes (4.1) zeigte unter Rückgriff auf die Konzepte der imperialen Lebensweise und der Externalisierungsgesellschaft, dass Migrationspolitiken stets zur Reproduktion und Stabilisierung des asymmetrischen Nord-Süd-Verhältnisses beitragen. Den *historischen Kontext* habe ich zum einen anhand der Geschichte der Europäisierung der Migrationspolitik verdeutlicht, denn der Fluchtursachen-Diskurs ist im europäischen Kontext nicht zu trennen von der Herausbildung des europäischen Staatsapparate-Ensembles (4.2). Zum anderen zeigte die Genealogie des Fluchtursachen-Diskurses, wie dieser auf

der internationalen, der europäischen sowie der nationalen *scale* bis in die 1980er Jahre zurückverfolgt werden kann (4.3). Vor diesem Hintergrund ließen sich Kontinuitäten und Brüche bis zu den aktuellen Artikulationsformen des Diskurses im Verlauf der Analyse kenntlich machen.

Im Zentrum des folgenden Kapitels (5) standen die Bewegungen der Fluchtmigration im Sommer der Migration sowie die unmittelbaren Reaktionen der Exekutiven auf die dadurch ausgelöste Krise des Grenzregimes. Die Forderung nach Fluchtursachenbekämpfung materialisierte sich primär in neuen Finanzierungsinstrumenten, die zum einen auf Entwicklungshilfe und zum anderen auf die Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen setzen. Damit erfuhr der Fluchtursachen-Diskurs in der Folge eine Hochkonjunktur. Er erwies sich als umkämpftes Terrain, auf dem unterschiedliche gesellschaftliche Kräfte versuchten, ihre (migrations-)politischen Forderungen durchzusetzen. Der Impuls, den die eigensinnigen Praktiken der Migrant:innen darstellen, wurde damit in Kämpfen um Hegemonie aufgenommen und auf dem politischen Terrain ausagiert.

Die Akteursanalyse (6) zeigte, dass insbesondere das linksliberal-alternative, das konservative und das neoliberale Hegemonieprojekt in den diskursiven Kämpfen um Fluchtursachenbekämpfung auf wichtige Ressourcen zurückgreifen konnten, was nicht zuletzt mit deren Verankerung in bestimmten Staatsapparaten zusammenhing. Drei Strategien stellten sich daher als besonders präsent im untersuchten Konflikt heraus: Erstens war dies die Maßgabe Fluchtursachen mittels Entwicklungshilfe zu bewältigen, zweitens wurde Fluchtursachenbekämpfung mit dem innenpolitischen Ziel der Migrationskontrolle verknüpft und drittens sollten zur adäquaten Bekämpfung von Fluchtursachen privatwirtschaftliche Investitionen gefördert werden. Der linke Flügel des linksliberal-alternativen Projektes fand sich im Falle der ersten Strategie in Abwehrkämpfen gegen eine Instrumentalisierung von Entwicklungspolitik für innenpolitische Ziele wieder. Der zweiten Strategie setzten Akteur:innen des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojektes die Forderung entgegen, Fluchtursachen gelte es als Frage globaler sozialer Ungleichheit zu adressieren.

Im selben Kapitel habe ich auch die rhetorisch-diskursiven Strategien der Hegemonieprojekte in den Blick genommen und damit das Ringen um das hegemoniale Verständnis von Fluchtursachen(-bekämpfung) vertieft. Die Analyse machte deutlich, dass konservative Strategien auch deshalb eine große Wirkung entfalten konnten, weil fast alle anderen gesellschaftlichen und politischen Akteur:innen der Debatte die zentralen Positionen des konservativen Projektes – den Verhinderungsbias und das internalistische Verständnis – zumindest implizit, teilweise aber auch explizit mittrugen und damit stärkten. Dies ermöglichte ihnen, eigene Forderungen in den Diskurs einzuschreiben. Gegenhegemoniale Strategien, die eben diese maßgeblichen Momente des hegemonialen Verständnisses fundamental kritisierten, verfolgten der linke Flügel des linksliberal-alternativen und das proeuropäisch-

soziale Hegemonieprojekt. In Kapitel 7 habe ich die Ergebnisse der vorhergehenden Analyseschritte zusammengeführt und gezeigt, wie sich das hegemoniale Verständnis von Fluchtursachenbekämpfung schließlich durchsetzte und sich damit unter Führung konservativer Kräfte ein neues politisches Projekt formieren konnte, das sich mit dem Migrationsmanagement verknüpft und dieses transformiert.

Abschließend wurde der Aspekt der hegemonietheoretischen Analyse vertieft, den ich als Tiefendimension der Hegemonie bezeichnet habe (8). Ich arbeite anhand meiner Analyse des Fluchtursachen-Diskurses heraus, dass die Verankerung hegemonialer Vorstellungen im Alltagsverstand für die hegemonietheoretische Analyse besonders relevant ist. Ich konnte anhand meiner Analyse plausibel machen, dass sich die Diskursstrategien des konservativen Hegemonieprojektes auch deshalb als besonders wirkmächtig erwiesen, weil sie auf Vorstellungen beruhen, die tief im Alltagsverstand sowie entsprechenden Alltagspraxen verwurzelt sind. Dies habe ich anhand der tief verankerten Hegemonie der Grenze sowie des Externalisierungshabitus ausgeführt.

Die Analyse des Fluchtursachen-Diskurses im Kontext des Sommers der Migration, die in der Form bisher nicht vorliegt, stellt den empirischen Beitrag meiner Arbeit dar. Darüber hinaus leiste ich einen methodologischen Beitrag zur Weiterentwicklung der historisch-materialistischen Politikanalyse: Erstens kommt der Krise als historisches Ereignis, das eine neue Konjunktur an Kämpfen (um Fluchtursachenbekämpfung) auslöst, eine herausgehobene Rolle in Form eines eigenen Analyseschritts zu. Zweitens habe ich mithilfe der hegemonietheoretisch fundierten Diskursanalyse die (rhetorisch-)diskursiven Auseinandersetzungen ins Zentrum des analysierten Konflikts gerückt und damit eine neue Form der Prozessanalyse skizziert. Deren Fluchtpunkt stellte das hegemoniale Verständnis von Fluchtursachen(-bekämpfung) dar, das sich im Zuge der Krise herausbildete. Und drittens legt meine Arbeit einen Schwerpunkt auf die Dimension der Verankerung hegemonialer Strategien im Alltagsverstand und den Alltagspraxen – die Tiefendimension von Hegemonie. In einem eigenen Kapitel (8) hebt sie die Relevanz dieser Dimension zur Erklärung hegemonialer Konstellationen hervor. Theoretisch führt die Arbeit den Zusammenhang zwischen globalen Nord-Süd-Verhältnissen und Migrationspolitiken aus und bietet darüber hinaus im Anschluss an andere wissenschaftliche Beiträge eine Zusammenführung von Konzepten Antonio Gramscis und Pierre Bourdieus auf verschiedenen Ebenen an (insbesondere Hegemonie vs. symbolische Macht, Alltagspraxen/Alltagsverstand vs. Habitus). Diese gilt es in weiteren Arbeiten zu vertiefen.

## 9.1 Krise und Irritation des Externalisierungshabitus

Ich habe in meiner Analyse verdeutlicht, dass ich den Fluchtursachen-Diskurs als Ausdruck der Krise des Grenzregimes verstehe. Zum einen verweist das sich herausbildende hegemoniale Verständnis von Fluchtursachen und deren Bekämpfung auf die Stabilität und das Beharrungsvermögen des EU-Migrations- und Grenzregimes (siehe 8.1 und 8.2). Dieser »Prozess der Verstetigung« (Dzudzek/Kunze/Wullweber 2012, 19), der Re-Stabilisierung und Konsolidierung prägte im Nachgang des Sommers der Migration den Fluchtursachen-Diskurs maßgeblich. Nichtsdestotrotz kam es auch – zumindest partiell – zu einer Irritation der zwei im Alltagsverstand eingelagerten Momente einer tief verankerten Hegemonie der Grenze und des Externalisierungshabitus. Denn

»das Konzept der Hegemonie benennt [...] zum einen den Prozess der Verstetigung – der Normalisierung und Veralltäglichsung – gesellschaftlicher Beziehungen, bei gleichzeitigem Ausschluss alternativer Relationen. Zugleich beinhaltet es die Möglichkeit der gegenhegemonialen Bewegung – der Wiederbewusstmachung und der Repolitisierung von Alternativen.« (ebd.)

Die tausendfachen Grenzübertritte, die Präsenz der Geflüchteten, das Sichtbarwerden der zurückgelegten Etappen sowie deren menschenunwürdigen Belastungen und das solidarische Willkommen im Sommer 2015 hatten das europäische Grenzregime erschüttert; nicht zuletzt durch die »menschlichen Körper, die plötzlich physisch vor uns stehen« (Lessenich 2016, 166). Nicht nur die Geflüchteten selbst waren unweigerlich sichtbar als plötzlich Anwesende. Spürbar wurde auch die durch »border struggles« umkämpfte und »immer instabilere Trennungslinie zwischen dem ›Innen‹ und ›Außen‹, zwischen Inklusion und Exklusion« (Mezzadra/Neilson 2013, 13). Die Ereignisse in den Sommermonaten 2015 haben damit die Fragilität von Grenzen vor Augen geführt und deren tief verankerte Hegemonie herausgefordert.

Der Fluchtursachen-Diskurs zeigt außerdem, wie die Krise eine Auseinandersetzung mit Flucht und Migration im globalen Kontext hat aufscheinen lassen. Als diffuse Ahnung, Irritation oder Unbehagen, aber auch mit offensiven Spuren im politischen und medialen Diskurs. Das Ankommen der Vielen ließ »die Krise« nach Europa kommen – weder ausschließlich im Sinne von Problemen »für und in Europa«, noch als etwas »außerhalb Europas oder an seinen Rändern« Verursachtes (Heller et al. 2016, 12), sondern als vitale Realität. Die Bewegungen der Fluchtmigration wurden im Lichte globaler struktureller Machtasymmetrien sichtbar, als »Ausdruck einer neuartigen Form der Stofflichkeit, der Spürbarkeit, der Sichtbarkeit der Externalisierungsgesellschaft – und ihres Preises« (Lessenich 2016, 167). Geflüchtete, so formulieren es Ulrich Brand und Markus Wissen, »verkörpern das universelle Leiden an der imperialen Lebensweise« (Brand/Wissen 2017, 174). Spätestens

2015 habe klar gemacht »dass Menschenschicksale in der heutigen Zeit global miteinander verwoben sind« (Fuchtel 2017, 27), kommentierten Politiker:innen. Damit bestätigte sich: Insbesondere in der Krise kann die Grenze »als Kaleidoskop oder Brennglas globaler sozialer Konflikte« dienen, so dass sich genau hier »asymmetrische Globalisierungsprozesse kritisch analysieren und herausfordern« lassen (Hess et al. 2014, 16). Mit der Krise wurden die Verdrängungsleistungen, die wesentlich für die Grenze sind, irritiert und ebenso der Externalisierungshabitus mit seinen Praxen des Verdrängens und Auslagerns. Der Diskurs um Fluchtursachen und deren Bewältigung, so die These, reagierte auf die mit den Ankommenden sichtbar werdenden Zusammenhänge. Mit Foucault könnte man von einem »strategischen Imperativ« sprechen, der durch eine »unstete[] Bevölkerungsmasse« – die in Europa Ankommenden – ausgelöst wurde (Foucault 2003, 393).

Den beschriebenen Irritationen, die die Ankunft der Geflüchteten im Sommer 2015 auslösten, geht auch Huke mit Blick auf die Willkommensbewegung nach. So zeigt seine Analyse von Interviewmaterial aus den Jahren 2018 und 2019 mit Menschen aus Willkommensinitiativen, dass die Anwesenheit von, aber vor allem die Begegnungen und gemeinsamen Erfahrungen mit den Angekommenen zu »Rissen im Externalisierungshabitus« geführt haben (Huke 2021). In der Willkommensbewegung sei es möglich gewesen »Erfahrungsblockaden« in »fragilen Erfahrungsprozessen durch konkrete Begegnungen« (Huke 2021, 139) teilweise zu überwinden. Dies sei deshalb möglich gewesen, weil Grenz- und Migrationsregime »getrennte Erfahrungsräume« (ebd., 144) schaffen und dieses Trennungsdispositiv<sup>1</sup> durch die Krise der europäischen Migrationskontrolle zumindest in Teilen unwirksam wurde. Durch ihre Anwesenheit machten die Geflüchteten genau diejenigen Erfahrungen sichtbar, »die im Alltag in Deutschland verdrängt und ausgeblendet werden« (ebd., 146): »die globale soziale Ungleichheit von Lebenschancen und die Begrenztheit imperialer Lebensweisen« (ebd.).

Die daraus resultierenden Irritationen im Externalisierungshabitus ließen somit auch eine andere Auseinandersetzung mit den Fragen nach den Ursachen von Fluchtmigration zu. Dies führte offensichtlich zu einem Unbehagen aufgrund einer neuen »Evidenz unseres Lebens auf Kosten anderer« (Lessenich 2016, 185) und damit auch dazu, die Begrenztheit der Externalisierungsgesellschaft wahrzunehmen. Auch Brand und Wissen sprechen von einem »Unbehagen am Habitus«, das auch »zur Politisierung der bestehenden Verhältnisse und zur praktischen Suche nach Alternativen« führen könne (Brand/Wissen 2017, 60). In Teilen übersetzten sich diese Irritationen in hegemonieorientierte Strategien, wie in Kapitel 6 aufgezeigt wurde.

---

1 Weitere Trennungsdispositive führen zu getrennten Erfahrungsräume *innerhalb* nationalstaatlicher Grenzen, wie entlang von Klassen- oder Geschlechterverhältnissen (Huke 2021, 139).

Die Folgen der Irritationen des Externalisierungshabitus können sehr unterschiedlich ausfallen. So wurden in Teilen der Willkommensbewegung solidarische Praxen etabliert und dahingehend reflektiert.<sup>2</sup> Andererseits kam es zu gewaltvollen Reaktionen der Abwehr, welche die verursachten Irritationen im Externalisierungshabitus mit neuen Bestrebungen der Ausgrenzung beheben wollten. So beschreibt auch Huke, wie rechte Parteien wie die AfD umso vehementer darauf drängten, »Geflüchtete abzuwehren und auszugrenzen, Grenzregime weiter aufzurüsten und darüber getrennte Erfahrungswelten (wieder-)herzustellen, in denen globale Abhängigkeitsverhältnisse und soziale Ungleichheit de-thematisiert sind« (Huke 2021, 151). Lessenich verweist auf eine »kollektive Angst« vor »dem Ende des ›guten Lebens‹ auf Kosten anderer« (Lessenich 2016, 169). Es ließe sich auch von einer »Identitätspanik« (Balibar 1993, 154) sprechen, die umso drängender wird, je fragiler (national-)staatliche Strukturen und Grenzen sowie die damit verbundenen materiellen Absicherungen erlebt werden. Die Identitätspanik, so Joachim Hirsch, sei in diesem Sinne nicht nur als sozialpsychologisches Phänomen zu verstehen, sondern auf materielle Interessen zurückzuführen (Hirsch 2002, 107): die Aufrechterhaltung der imperialen Lebensweise, in die der Großteil der Menschen im globalen Norden – wenn auch in sehr unterschiedlichem Maße – verstrickt ist. Somit verweisen die Irritationen des Habitus der Externalisierung auf vage Potenziale für emanzipatorische Veränderungen und zugleich auf die Gefahr autoritärer Einhegungsversuche.

Mit Gramsci ließe sich davon sprechen, dass mit dem Sommer der Migration auch die Widersprüche im »auf bizarre Weise« (Gramsci 1994, H. 11, §12, 1375f.) zusammengesetzten Alltagsverstand in besonderer Weise hervortraten. Und es sind diese Widersprüche zwischen der präsent gehaltenen Erfahrung sowie den bestehenden Verhältnissen einerseits und hegemonialen Vorstellungen andererseits,<sup>3</sup> an die auch emanzipative Strategien und gegenhegemoniale Interventionen anknüpfen können. Wichtig ist, dass diese Strategien »mit dem praktischen Leben verbunden und ihm implizit« (ebd., 1382) sind. Die Erfahrungen im und nach dem Sommer der Migration haben das praktische Leben in vielfältiger Weise verändert und den Alltagsverstand, den Gramsci ansonsten als »auf bornierte Weise neuerungsfeindlich und konservativ« (Gramsci 1994, H. 11, §13, 1397) beschreibt,

- 
- 2 Allerdings gehen die Einschätzungen hier auseinander. So seien Refugee-Aktivist:innen oftmals weniger euphorisch hinsichtlich der Willkommensbewegung, merkt Bendix an: Sie »kritisieren den Paternalismus und das unpolitische Handeln in der Willkommenskultur, in der davor Halt gemacht wird, tiefer liegende Zusammenhänge zu ergründen und die eigene weltgesellschaftliche Position zu reflektieren (Osa 2015)« (Bendix 2018b, 2).
  - 3 Als Beispiel für solche Widersprüche weisen Becker et al. darauf hin, wie es zwar eine sehr wirkmächtige (hegemoniale) Auffassung im Kapitalismus sei, wonach sich Leistung lohnen müsse (Becker et al. 2013, 111). In der Realität erleben jedoch viele Menschen, dass sie »sich noch so sehr anstrengen – etwas leisten – können und dennoch auf keinen grünen Zweig kommen, weil sie nur Arbeit im Niedriglohnsektor finden« (Becker et al. 2013, 112).

in Bedrängung gebracht. Dies hatte sowohl verfestigende und konsolidierende Effekte auf den Alltagsverstand als auch – zumindest in Teilen – destabilisierende. Die virulenten Auseinandersetzungen um die Forderung nach einer Bekämpfung von Fluchtursachen sind Ausdruck dieser Spannung zwischen herrschaftsförmiger Stabilisierung und gegenhegemonialen Interventionen.

## 9.2 Kämpfe um Migration und das Nord-Süd-Verhältnis

Im Kern geht es in dieser Spannung um das asymmetrische Nord-Süd-Verhältnis, das im Fluchtursachen-Diskurs verhandelt wird. Denn die Analyse hat gezeigt, dass die dort ausgetragenen Kämpfe um Hegemonie auf diesen tieferliegenden Konflikt verweisen, der Migrationspolitiken sowie ökonomische und soziale Verhältnisse wesentlich prägt. Durch meine Arbeit zieht sich demnach die Frage, ob und wie durch die Erschütterungen im Sommer 2015 dieser grundlegende Konflikt neu verhandelt wurde. Die Ergebnisse meiner Analyse legen nahe, dass der Fluchtursachen-Diskurs durch das hegemoniale Verständnis von Fluchtursachen und deren Bekämpfung dazu beigetragen hat, das postkoloniale Grenzregime erneut zu stabilisieren. Denn es gelang einer Allianz bestehend aus Akteur:innen des links-liberal-alternativen, des konservativen und des neoliberalen Hegemonieprojektes ein hegemoniales Verständnis von Fluchtursachenbekämpfung durchzusetzen, das in zweifacher Weise stabilisierend wirkt: Zum einen gelang es mittels des Verhinderungs-Bias, der maßgeblich von konservativen Kräften in den Diskurs eingeschrieben wurde, einen wichtigen Strang des – nach dem Sommer 2015 deutlich konservativ geprägten – Migrationsmanagements weiter zu stärken. Zum anderen implizierte das hegemoniale Fluchtursachenverständnis, die De-Thematisierung des für Migrationspolitiken konstitutiven asymmetrischen Nord-Süd-Verhältnisses fortzuschreiben.

Die Analyse von Mabanza Bambu trifft zu, dass »[d]ie neuesten Migrations- und Fluchtbewegungen von Menschen nach Europa [...] nicht nur ein Scheitern der Abschottungspolitik, sondern auch ein Scheitern der Nord-Süd-Politik insgesamt« (Mabanza Bambu 2016, 75) zeigten. Doch er konstatiert, dass angesichts dessen eine »befremdliche Art, in der von Fluchtursachen und ihrer Bekämpfung gesprochen wird« (ebd.), feststellbar sei. Befremdlich ist sie in der Hinsicht, dass das offensichtliche zweifache Scheitern mit einer zweifachen Verdrängung einhergeht: Mit der Verdrängung der Evidenz, dass Fluchtmigration geschieht und durch Grenzkontrollen nicht verhindert werden kann und mit der Verdrängung der Tatsache, dass dies wiederum mit einer Krise des Nord-Süd-Verhältnisses zusammenhängt. Diese Verdrängungsleistung manifestiert sich im Verhinderungs-Bias und in der internalistischen Perspektive. Dennoch wurde das zweifache Scheitern – der Abschottungspolitik und der Nord-Süd-Politik – im Sommer der Migration offen-

kundig, wenngleich dieses Moment von kurzer Dauer war. Im diskursiven Kampf um Fluchtursachen(-bekämpfung) blieb dieses Scheitern in gegenhegemonialen Strategien erhalten.

Schließlich verdeutlicht die Analyse die komplementäre Rolle beider gegenhegemonialer Stoßrichtungen, die ich herausgearbeitet habe. Nur in der Verknüpfung ihrer Strategien könnte eine Allianz aus Akteur:innen des linken Flügels des links-liberal-alternativen sowie des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojektes die dominanten Hegemonieprojekte und deren Verständnis von Fluchtursachenbekämpfung in Bedrängnis bringen, um damit die »Herausforderungen eines linken Fluchtursachen-Diskurses anzunehmen« (Bernau 2017). Ein solches Unterfangen sieht sich sehr wirkmächtigen, bis tief in den Alltagsverstand und die Alltagspraxen eingelagerten Annahmen und Routinen gegenüber. Diese sind allerdings Störungen ausgesetzt und erweisen sich gerade in der Krise als porös. Das Zusammenführen beider Perspektiven geschieht bereits. So beschreibt das transnationale Netzwerk Afrique-Europe-Interact beide Kämpfe als zusammengehörig:

»[D]as Recht auf globale Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit ist nur die eine Seite der Medaille. Nicht minder wichtig ist das Recht zu bleiben, also die Möglichkeit, zu Hause bzw. im Herkunftsland ein Leben unter sicheren, würdigen und selbstbestimmten Bedingungen führen zu können« (Afrique-Europe-Interact 2021).

Ganz in diesem Sinne fand im Oktober 2017 die Konferenz »Selbstbestimmt und solidarisch!« in Leipzig statt, die das Netzwerk Afrique-Europe-Interact mit anderen Selbstorganisationen von Migrant:innen und zivilgesellschaftlichen Initiativen veranstaltete. Im Zentrum stand der Versuch einer Verbindung antirassistischer Kämpfe der Migration mit denjenigen gegen globale Ungleichheits- und Ausbeutungsstrukturen als Fluchtursachen (Bendix 2018a, 157f.). Damit werden einerseits diejenigen Kämpfe als wegbereitend anerkannt, die seit Jahren bereits das vermeintlich Äußere ins Innere der Gesellschaft holen: die Proteste von Geflüchteten selbst (Bendix 2018a; 2018b) für das Recht zu gehen und zu bleiben. Andererseits liegen in der Verknüpfung die gegenhegemonialen Möglichkeiten. Denn angesichts anhaltender autoritärer und repressiver »Kontroll- und Hierarchisierungsprojekte« (Georgi 2019c, 39) nach 2015, gilt es für gegenhegemoniale Akteur:innen nicht zuletzt, neue Allianzen und Strategien zu erproben. Die wiederkehrenden Beschwörungen, 2015 möge sich nicht wiederholen, die erneut angesichts der Fluchtbewegungen aus der Ukraine aufgerufen wurden (Die Welt v. 18.3.2022), bestätigen diese Dringlichkeit eindrücklich.

## Literaturverzeichnis

---

- AA/BMZ/BMI (2016): Strategie für Migration und Entwicklung. Aktionsplan für die Außendimension der Migrations- und Flüchtlingspolitik. Berlin.
- ADE (2016): Evaluation of Blending. Final Report. Volume I – Main Report. December 2016. Evaluation carried out on behalf of the European Commission. Louvain-la-Neuve.
- Adolphs, Stephan (2015): Geschichte der Gouvernementalität oder materialistische Staatstheorie? Michel Foucault und Nicos Poulantzas im Vergleich. In: Hirsch, Joachim/Kannankulam, John/Wissel, Jens (Hg.): Der Staat der bürgerlichen Gesellschaft. Zum Staatsverständnis von Karl Marx, 2. erweiterte und aktualisierte Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlag: 180–202.
- Afrique-Europe-Interact (2021): Unser Netzwerk: <https://afrique-europe-interact.net/38-o-Unser-Netzwerk.html> [letzter Zugriff: 6.10.2021].
- Afrique-Europe-Interact (Hg.) (2016): AEI-Zeitung 2016. Taz-Beilage, Nr. 7: <https://afrique-europe-interact.net/1575-o-taz-Beilage-Dezember-2016.html> [letzter Zugriff: 6.10.2021]
- Aglietta, Michel (2000): Ein neues Akkumulationsregime. Die Regulationstheorie auf dem Prüfstand. Hamburg: VSA-Verlag.
- Altvater, Elmar (2016): Zerstörung und Flucht. Von der Hierarchie der Märkte zur Migrationskrise in Europa. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 2016 (1): 84–94.
- Amnesty International (2013): Flüchtlingskatastrophe im Mittelmeer – Wie viele Menschen müssen noch Sterben? <https://www.amnesty.de/2013/10/7/fluechtlingskatastrophe-im-mittelmeer-wie-viele-menschen-muessen-noch-sterben> [letzter Zugriff: 1.10.2021].
- Amnesty International (2016): Human rights impact and risks associated with the Khartoum Process. Submission to the UK All-Party Parliamentary Group for Sudan and South Sudan: <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/05/AFR5453372016ENGLISH.pdf> [letzter Zugriff: 6.10.2021].
- Amnesty International (2017): Libya's dark web of collusion. Abuses against Europe-bound refugees and migrants. London: <https://www.amnesty.de/sites/default/>

- files/2017-12/Amnesty-Bericht-Libyen-EU-Migrationskooperation-Dez2017.pdf [letzter Zugriff: 6.10.2021].
- Anderson, Perry (1979): Antonio Gramsci. Eine Kritische Würdigung. Berlin: Olle & Wolter.
- Anderson, Perry (2018): Hegemonie. Berlin: Suhrkamp.
- Angenendt, Steffen (2014): Flucht- und Migrationsursachen. Entwicklungspolitische Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten. Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Bundestags zum Antrag der Fraktion Die LINKE »Das Massensterben an Den EU-Außengrenzen Beenden – Für eine offene, solidarische und humane Flüchtlingspolitik in der Europäischen Union« 2.7.2014. Innenausschuss, Ausdrucksache 18(4)106F. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Angenendt, Steffen/Biehler, Nadine/Kipp, David/Meier, Amrei (2019): Mehr Flüchtlinge, unzureichende Finanzmittel: Wie kann der internationale Flüchtlingsschutz finanziert werden? In: Stiftung Wissenschaft und Politik (Hg.): SWP-Studie (16). Berlin.
- Angenendt, Steffen/Koch, Anne (2016): Fluchtursachenbekämpfung: Ein entwicklungspolitisches Mantra ohne Inhalt? In: Perthes, Volker (Hg.): SWP-Ausblick 2016: Begriffe und Realitäten internationaler Politik. Berlin: 41–44.
- Angenendt, Steffen/Martin-Shields, Charles/Schraven, Benjamin (2017): Mehr Entwicklung – mehr Migration? Der »migration hump« und seine Bedeutung für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Subsahara-Afrika. In: Stiftung Wissenschaft und Politik (Hg.): SWP-Aktuell (69). Berlin.
- Arbeiterkammer Wien (Hg.) (2021a): Das Recht nicht gehen zu müssen. Eine Analyse der europäischen »Fluchtursachenbekämpfung« im Kontext globaler Ungleichheit. Wien.
- Arbeiterkammer Wien (2021b): Europäische Politik und Fluchtursachen: <https://wien.arbeiterkammer.at/fluchtursachen?web=1&wdLOR=c76422290-5BA6-8049-BCCA-444F4BC8070F> [letzter Zugriff: 6.10.2021].
- Ataç, Ilker/Kron, Stefanie/Schilliger, Sarah/Schwartz, Helge/Stierl, Maurice (2015): Kämpfe der Migration als Un-/Sichtbare Politiken. Einleitung zur zweiten Ausgabe. In: *movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 1 (2): 1–16.
- Aubarell, Gemma/Zapata-Barrero, Ricard/Aragall, Xavier (2009): New directions of national immigration policies. The development of the external dimension and its relationship with the Euro-Mediterranean process. In: EuroMeSCo Paper (79). Barcelona.
- Bakewell, Oliver (2008): »Keeping them in their place«: The ambivalent relationship between development and migration in Africa. In: *Third World Quarterly* 29 (7): 1341–1358.

- BAKS (2016): Minister im Dialog: #DFS2016 Geht Fluchtursachen auf den Grund: <https://www.baks.bund.de/de/aktuelles/minister-im-dialog-dfs2016-geht-fluchtursachen-auf-den-grund> [letzter Zugriff: 6.10.2021].
- BAKS (2021): Auftrag und Organisation: <https://www.baks.bund.de/de/die-baks/auftrag-undaufgaben-der-bundesakademie-fuer-sicherheitspolitik> [letzter Zugriff: 6.10.2021].
- BAKS/BMZ (2016): Exodus Weltweit – Was kann Deutschland Zur Bekämpfung von Fluchtursachen beitragen? Programm und weitere Konferenzinformationen. 28. und 29. September 2016: [https://www.baks.bund.de/sites/bakso10/files/dfs\\_s\\_programmbroschuere\\_2016.pdf](https://www.baks.bund.de/sites/bakso10/files/dfs_s_programmbroschuere_2016.pdf) [letzter Zugriff: 6.10.2021].
- Balibar, Étienne (1993): Die Grenzen der Demokratie, Hamburg: Argument.
- Balibar, Étienne (2005): Sind wir Bürger Europas? Politische Integration, soziale Ausgrenzung und die Zukunft des Nationalen. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Balibar, Étienne (2010): Kommunismus und (Staats-)Bürgerschaft. Überlegungen zur emanzipatorischen Politik. In: Demirović, Alex/Adolphs, Stephan/Karakayali, Serhat (Hg.): Das Staatsverständnis von Nicos Poulantzas. Der Staat als gesellschaftliches Verhältnis. Baden-Baden: Nomos: 19–34.
- BAMF (2019): Das Bundesamt in Zahlen 2018. Asyl, Migration und Integration. Nürnberg: [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=14](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=14) [letzter Zugriff: 6.10.2021].
- Banse, Frauke (2019): Deutsch-Französischer Wettlauf um Afrika, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2019 (7): 33–36.
- Banse, Frauke (2021): Private sector promotion for development? An analysis of German and European development policies in Africa. In: Brot für die Welt (Hg.): Analysis 99. Berlin.
- Bartels, Inken (2018): Geld Gegen Migration. Der Nothilfe-Treuhandfonds Für Afrika. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): E-Paper Studie. Berlin.
- Bast, Jürgen (2017): Scharade im kontrollfreien Raum: Hat die EU gar keinen Türkei-Deal geschlossen? In: *VerfBlog*, 2017/3/03: <https://verfassungsblog.de/scharade-im-kontrollfreien-raum-hat-die-eu-gar-keinen-tuerkei-deal-geschlossen/> [letzter Zugriff: 6.10.2021].
- Bastia, Tanja/Ronald Skeldon (Hg.) (2020): Routledge handbook of migration and development. London/New York: Routledge.
- Bauman, Zygmunt (2002): Strangers at our door. Cambridge: Polity Press.
- Becker, Andrea/Kellershohn, Helmut (2020): Die Entwicklungspolitik der AfD. Ein Überblick über Programmatik, Praxis und Personal des Politikfeldes. In: DISS-Journal. Sonderheft Dezember 2020. Zeitschrift des Duisburger Instituts für Sprach- und Sozialforschung.

- Becker, Florian/Candeias, Mario/Niggermann, Janek/Steckner, Anne (Hg.) (2013): Gramsci Lesen. Einstiege in die Gefängnishefte. Hamburg: Argument Verlag.
- Becker, Marlene (2020): Please Mind the Gap: Eine kulturalanthropologische Policy-Analyse der Regierung von Klima\_flucht. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen.
- Belfrage, Claes/Hauf, Felix (2017): The gentle art of retroduction: Critical realism, Cultural Political Economy and Critical Grounded Theory. In: *Organization Studies* 38 (2): 251–271.
- Belfrage, Claes Axel/Hauf, Felix (2015): Operationalizing Cultural Political Economy: Towards Critical Grounded Theory. In: *Journal of Organizational Ethnography* 4 (3): 324–340.
- Bendix, Daniel (2018a): Der globale Süden ist hier! Wie Refugee-Aktivismus den Zusammenhang von Flucht und ›Entwicklung‹ aufzeigt. In: *movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 4 (1).
- Bendix, Daniel (2018b): Jenseits von Externalisierung und Integration. Refugee-Aktivismus und postkoloniale Dezentrierung der Kritik globaler Ungleichheit. Working Paper der DFG-Kollegforscher\_innengruppe Postwachstumsgesellschaften, Nr. 3/2018. Jena.
- Benedikt, Clemens (2002): Veränderungen der EU-Entwicklungspolitik im europäischen Integrationsprozess der 1990er Jahre. In: *Journal für Entwicklungspolitik* 18 (2): 119–134.
- Benz, Martina/Schwenken, Helen (2005): Jenseits von Autonomie und Kontrolle: Migration als eigensinnige Praxis. In: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 35 (140): 363–377.
- Bernau, Olaf (2017): Internationalismus 3.0. In: *LuXemburg. Gesellschaftsanalyse und linke Praxis* 01/2017: <https://www.zeitschrift-luxemburg.de/internationalismus-3-0/> [letzter Zugriff: 30.10.2021].
- Bernau, Olaf (2019): Westafrika: Fluchtursachen bekämpfen – aber richtig! In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 2019 (4): 103–112.
- Bernau, Olaf (2021): Mobilität als soziale und kulturelle Normalität. Weshalb die EU-Abschottungspolitik in Westafrika scheitern muss. In: *Global Migration Studies No. 2. Centre for Global Migration Studies. Göttingen.*
- Bialasiewicz, Luiza (2012): Off-shoring and out-sourcing the borders of Europe: Libya and EU Border work in the Mediterranean. In: *Geopolitics* 17 (4): 843–866.
- Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hg.) (2000): Hegemoniale Projekte im Prozeß der europäischen Integration. In: Dies. (Hg.): *Die Konfiguration Europas: Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie.* Münster: 102–130.
- Bilal, San/Große-Puppendahl, Sebastian (2016): Blending 2.0. Towards New (European External) Investment Plans. In: *European Centre for Development Policy Management (Hg.). Discussion Paper No. 207.* Maastricht.

- Bimboes, Detlef/Braun, Constantin/De Masi, Fabio/Fauser, Hannes/Grünberg, Harri et al. (2018): Thesenpapier zu einer human und sozial regulierenden linken Einwanderungspolitik: [https://www.die-linke.de/fileadmin/download/debatte/einwanderungsgesetz/2018-05-03\\_thesenpapier\\_linke\\_einwanderungspolitik.pdf](https://www.die-linke.de/fileadmin/download/debatte/einwanderungsgesetz/2018-05-03_thesenpapier_linke_einwanderungspolitik.pdf) [letzter Zugriff: 30.10.2021].
- BMI (2016): Polizeieinsatz im Ausland ist aktive Fluchtursachenbekämpfung. Bundesinnenminister bei der Feierstunde für Auslandsverwendungen zurückgekehrter Polizisten: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldunggen/DE/2016/09/feierstunde-auslandsrueckkehrer-2016.html> [letzter Zugriff: 9.10.2021].
- BMI (2021): Instrumente des Rechtsstaats im Einklang: Rückkehr und Rückführungen: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/rueckkehrpolitik/rueckkehr-und-rueckfuehrungen/rueckkehr-und-rueckfuehrungen-artikel.html> [letzter Zugriff: 9.10.2021].
- BMI/BAMF (2020): Migrationsbericht der Bundesregierung. Migrationsbericht 2018. Berlin.
- BMVg (2016): Weißbuch Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr. Berlin.
- BMVg (Hg.) (2006): Weißbuch 2006. Zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr. Berlin.
- BMWi (2017): Konzept »Pro! Afrika«. Perspektiven fördern, Chancen nutzen, Wirtschaft stärken. Berlin.
- BMWi (2021): Verstärkte Zusammenarbeit eröffnet Chancen: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2021/07/10-verstaerkte-zusammenarbeit.html> [letzter Zugriff: 9.10.2021].
- BMZ (Hg.) (2017a): Beschäftigungsoffensive Nahost. Cash for Work. Berlin.
- BMZ (2017b): Entwicklungspolitik als Zukunfts- und Friedenspolitik. 15. Entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung. Berlin
- BMZ (Hg.) (2017c): Perspektiven für Flüchtlinge schaffen. Fluchtursachen mindern, Aufnahmeregionen stabilisieren, Flüchtlinge schützen. Berlin.
- BMZ (2017d): Afrika und Europa – Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft. Eckpunkte für einen Marshallplan mit Afrika. Berlin: <https://www.bmz.de/resource/blob/23392/d4a9a25994cob817c1a78a55doea170d/materialie310-afrika-marshallplan-data.pdf> [letzter Zugriff: 23.10.2021].
- BMZ (Hg.) (2019): Perspektive Heimat. Ein Programm schafft Zukunftschancen in den Herkunftsländern von Migrantinnen und Migranten. Berlin.
- BMZ Referat 221 (2019): BMZ – Sonderinitiative Flucht (SI Flucht) Sachstand: Kurzbilanz – Erfolgsfaktoren – Ausblick. Berlin.
- BMZ (Hg.) (2020): Perspektiven für Flüchtlinge schaffen. Die »Sonderinitiative Flucht«. Berlin.

- BMZ (2021a): Das BMZ-Programm »Perspektive Heimat«: <https://www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/perspektive-heimat> [letzter Zugriff: 27.10.2021].
- BMZ (2021b): Fluchtursachen und irreguläre Migration mindern: <https://www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/flucht/fluchtursachen-mindern-2550> [letzter Zugriff: 29.9.2021].
- Bociek, Marta/Grewe, Mareike/Zühlke, Ulrike (2019): Migrations- und Entwicklungspolitik gegenüber afrikanischen Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländern. In: Paritätischer Gesamtverband (Hg.): Dossier. Berlin.
- Böhm, Siegwart (1981): 35. Generalversammlung: Flüchtlingsinitiative der Bundesrepublik Deutschland – Konzeption des vorbeugenden Flüchtlingsschutzes (4). In: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (Hg.): Zeitschrift Vereinte Nationen 1/81: 24–25.
- Böhm, Siegwart (1982): Grenzüberschreitende Flüchtlingsströme. Präventive Behandlung im Rahmen der Vereinten Nationen. In: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (Hg.): Zeitschrift Vereinte Nationen 30 (2): 48–54.
- Böhning, Wolf R./Schloeter-Paredes, Maryluz (1993): Economic haven or political refugees: Can aid reduce the need for migration? In: Proceedings of a May 1992 ILO-UNHCR Conference. Geneva.
- Bojadžijev, Manuela/Mezzadra, Sandro (2015): »Refugee crisis« or crisis of European migration policies? In: FocaaBlog: <https://www.focaa.blog.com/2015/11/12/manuela-bojadzijeve-and-sandro-mezzadra-refugee-crisis-or-crisis-of-european-migration-policies/> [letzter Zugriff: 10.10.2021].
- Boswell, Christina (2002): Addressing the causes of migratory and refugee movements: The role of the European Union. In: UNHCR Evaluation and Policy Analysis Unit (Hg.): Working Paper No. 73. Geneva.
- Boswell, Christina (2003): The »external dimension« of EU immigration and asylum policy. In: International Affairs 79 (3): 619–638.
- Bourdieu, Pierre (1987): Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Bourdieu, Pierre (2017): Über den Staat: Vorlesungen am Collège de France 1989–1992. Erste Auflage. Berlin: Suhrkamp.
- Brämer, Josephine/Ziai, Aram (2015): Die deutsche Entwicklungspolitik unter Merkel: Eine handlungslogische Analyse des FDP-geführten BMZ. In: PERIPHERIE – Politik, Ökonomie, Kultur 35 (140): 400–418.
- Brand, Ulrich (2007): Die Internationalisierung des Staates als Rekonstitution von Hegemonie. Zur staatstheoretischen Erweiterung Gramscis. In: Buckel, Sonja/Fischer-Lescano, Andreas (Hg.): Hegemonie gepanzert mit Zwang. Zivilgesellschaft und Politik im Staatsverständnis Antonio Gramscis. Baden-Baden: Nomos: 161–180.

- Brand, Ulrich (2013): State, context and correspondence. *Contours of a historical-materialist policy analysis*. In: *Österreichische Zeitschrift Für Politikwissenschaft* 42 (4): 425–442.
- Brand, Ulrich/Krams, Mathias/Lenikus, Valerie/Schneider, Etienne (2021): *Contours of historical-materialist policy analysis*. In: *Critical Policy Studies*: 1–18.
- Brand, Ulrich/Wissen, Markus (2011): Sozial-ökologische Krise und imperiale Lebensweise. Zu Krise und Kontinuität kapitalistischer Naturverhältnisse. In: Demirović Alex/Dücker, Julia/Becker, Florian/Bader, Pauline (Hg.): *Vielfach- Krise im finanzmarktdominierten Kapitalismus*. Hamburg: VSA-Verlag: 79–94.
- Brand, Ulrich/Wissen, Markus (2017): *Imperiale Lebensweise: Zur Ausbeutung von Mensch und Natur im globalen Kapitalismus*. München: Oekom Verlag.
- Brand, Ulrich/Wissen, Markus (2019): *Gesellschaftsanalyse im globalen Kapitalismus. »Imperiale Lebensweise« als Forschungsprogramm*. In: Book, Carina/Huke, Nikolai/Klauke, Sebastian/Tietje, Olaf (Hg.): *Alltägliche Grenzziehungen. Das Konzept der »imperialen Lebensweise«, Externalisierung und exklusive Solidarität*. Münster: Westfälisches Dampfboot: 13–26.
- Braune, Elisabeth (2015): *Migrationskontrolle ist nicht Fluchtursachenbekämpfung*. In: *IPG – Internationale Politik und Gesellschaft*: <https://www.ipg-journal.de/regionen/afrika/artikel/migrationskontrolle-ist-nicht-fluchtursachenbekämpfung-1146/> [letzter Zugriff: 10.10.2021].
- Braunsdorf, Felix (2016): *Fluchtursachen »Made in Europe«*. Über europäische Politik und ihren Zusammenhang mit Migration und Flucht. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): *Internationale Politikanalyse*. Berlin.
- Brocza, Stefan (Hg.) (2015): *Die Auslagerung des EU-Grenzregimes: Externalisierung und Exterritorialisierung*. Wien: Promedia.
- Brocza, Stefan/Jäger, Anna/Litzka, Romana (2015): *Einführung*. In: Brocza, Stefan (Hg.): *Die Auslagerung des EU-Grenzregimes. Externalisierung und Exterritorialisierung*. Wien: Promedia: 9–18.
- Brocza, Stefan/Jäger, Martina (2015): *EU-finanzierte Internierungslager in Libyen*. In: Brocza, Stefan (Hg.): *Die Auslagerung des EU-Grenzregimes. Externalisierung und Exterritorialisierung*. Wien: Promedia: 145–157.
- Brot für die Welt (2021): *Dossier Fluchtursachen*: <https://www.brot-fuer-die-welt.de/themen/fluchtursachen/> [letzter Zugriff: 10.10.2021].
- Brot für die Welt/medico international e.V./Pro Asyl (2017): *Flucht(ursachen)Bekämpfung*. Standpunkt-papier. Berlin: <https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/SP-Fluchtursachenbekämpfung-v07.pdf> [letzter Zugriff: 10.10.2021].
- Brot für die Welt/medico international e.V./Pro Asyl (Hg.) (2014): *Im Schatten der Zitadelle: Der Einfluss des europäischen Migrationsregimes auf Drittstaaten*. Karlsruhe: Von-Loeper-Literaturverlag.

- Buckel, Sonja (2013): »Welcome to Europe«. Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts. Juridische Auseinandersetzungen um das »Staatsprojekt Europa«. Bielefeld: transcript.
- Buckel, Sonja (2015): Dirty Capitalism. In: Martin, Dirk/Martin, Susanne/Wissel, Jens (Hg.): Perspektiven und Konstellationen kritischer Theorie. Münster: Westfälisches Dampfboot: 29–48.
- Buckel, Sonja (2018): Winter Is Coming. Der Wiederaufbau des europäischen Grenzregimes nach dem »Sommer Der Migration«. In: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 48 (192): 437–457.
- Buckel, Sonja (2019): Antonio Gramsci. In: Comtesse, Dagmar/Flügel-Martinsen, Franziska/Nonhoff, Martin (Hg.): Handbuch radikale Demokratietheorie. Berlin: Suhrkamp: 88–97.
- Buckel, Sonja (2021): »Berührungslose Kontrolle«. Kämpfe um die symbolische Macht des Rechts auf der hohen See. In: Buckel, Sonja/Graf, Laura/Kopp, Judith/Löw, Neva/Pichl, Maximilian (Hg.): Kämpfe um Migrationspolitik seit 2015. Zur Transformation des Europäischen Migrationsregimes. Bielefeld: transcript: 65–91.
- Buckel, Sonja/Georgi, Fabian/Kannankulam, John/Wissel, Jens (2014): Theorie, Methoden und Analysen kritischer Europaforschung. In: Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« (Hg.) (2014): Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung. Bielefeld: transcript: 15–84.
- Buckel, Sonja/Georgi, Fabian/Kannankulam, John/Wissel, Jens (2017): The European border regime in crisis. Theory, methods and analyses in critical European Studies. In: Rosa-Luxemburg-Stiftung (Hg.): Studien 8/2017.
- Buckel, Sonja/Georgi, Fabian/Kannankulam, John/Wissel, Jens (2018): Die Krise des europäischen Grenzregimes. Perspektiven kritischer Europaforschung. In: Eis, Andreas/Moulin-Doos, Claire (Hg.): Kritische politische Europabildung. Die multiple Krise Europas als kollektive Lerngelegenheit? Leverkusen-Opladen: Barbara Budrich: 52–70.
- Buckel, Sonja/Graf, Laura/Löw, Neva/Pichl, Maximilian (2021): Der lange Sommer der Migration als ein Ergebnis gesellschaftlicher Kämpfe. In: Dies. (Hg.): Kämpfe um Migrationspolitik seit 2015. Zur Transformation des Europäischen Migrationsregimes. Bielefeld: transcript: 7–28.
- Buckel, Sonja/Kopp, Judith (2021): Struggles and repair work in the wake of 2015. In: Grappi, Giorgio (Hg.): Migration and the contested politics of justice. Europe and the global dimension. London/New York: Routledge: 40–59.
- Buckel, Sonja/Kopp, Judith (2022): Fluchtursachen. Das Recht nicht gehen zu müssen und die Politik Europas. Berlin: Bertz+Fischer.
- Buckel, Sonja/Martin, Dirk (2019): Aspekte einer Gesellschaftskritischen Theorie der Politik. In: Bohmann, Ulf/Sörensen, Paul (Hg.): Kritische Theorie der Politik. Berlin: Suhrkamp: 243–266.

- Buckel, Sonja/Fischer-Lescano, Andreas (2007): Hegemonie im globalen Recht – Zur Aktualität der Gramscianischen Rechtstheorie. In: Dies. (Hg.): Hegemonie gepanzert mit Zwang. Zivilgesellschaft und Politik im Staatsverständnis Antonio Gramscis. Baden-Baden: Nomos: 85–104.
- Bund der Deutschen Industrie (2016): Flüchtlingspolitik. Aktuelle Entwicklungen seit Herbst 2015. Kurzbriefing. Berlin.
- Bunyan, Tony (2017): The EU goes to war with African »elite«. In: Statewatch (Hg.): Statewatch Analysis: <https://www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-319-eu-africa.pdf> [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Burchardt, Hans-Jürgen/Peters, Stefan/Weinmann, Nico (Hg.) (2017): Entwicklungstheorie von heute – Entwicklungspolitik von morgen. Baden-Baden: Nomos.
- Burgdorff, Thomas (2002): Der Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur Entschärfung der Flüchtlings- und Migrationsproblematik: Die Fallstudie Guatemala. Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde der Philosophischen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn.
- Carling, Jørgen (2002): Migration in the age of involuntary immobility: Theoretical reflections and Cape Verdean experiences. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 28 (1): 5–42.
- Carling, Jørgen/Talleraas, Cathrine (2016): Root causes and drivers of migration. Implications for humanitarian efforts and development cooperation. PRIO Paper. Oslo.
- Carrera, Sergio/Den Hertog, Leonhard/Núñez Ferrer, Jorge/Musmeci, Roberto/Vosyliūtė, Lina/Pilati, Marta (2018): Oversight and management of the EU Trust Funds – Democratic accountability challenges and promising practices. In: European Parliament Policy Department for Budgetary Affairs (Hg.): Study requested by the CONT committee of the European Parliament. Brussels.
- Carrera, Sergio/Radescu, Raluca/Reslow, Natasja (2015): EU external migration policies. A preliminary mapping of the instruments, the actors and their priorities. In: EURA-net project (Hg.). Brussels.
- Cassarino, Jean-Pierre (2014): Channelled policy transfers: EU-Tunisia interactions on migration matters. In: *European Journal of Migration and Law* 16 (1): 97–123.
- Castillejo, Clare (2016a): Die Antwort der EU auf die »Flüchtlingskrise«: Ein Jahr nach dem Gipfel von Valletta. In: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik – DIE (Hg.): Die aktuelle Kolumne: [https://www.die-gdi.de/uploads/media/Deutsches\\_Institut\\_fuer\\_Entwicklungspolitik\\_Castillejo\\_14.11.2016.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/Deutsches_Institut_fuer_Entwicklungspolitik_Castillejo_14.11.2016.pdf) [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Castillejo, Clare (2016b): The European Union Trust Fund for Africa: A glimpse of the future for EU development cooperation. In: Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik – DIE (Hg.): Discussion Paper 22/2016. Bonn.

- Castillejo, Clare (2017): Der Nothilfe Treuhandfonds der EU für Afrika und seine Auswirkungen auf die EU-Entwicklungspolitik. In: Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik – DIE (Hg.): *Analysen Und Stellungnahmen 20/2017*.
- Castles, Stephen (2005): Warum Migrationspolitiken scheitern. In: *PERIPHERIE – Politik, Ökonomie, Kultur* 25 (97/98): 10–34.
- Castles, Stephen (2017): Migration policies are problematic – because they are about Migration. In: *Ethnic and Racial Studies* 40 (9): 1538–1543.
- Castles, Stephen/Loughna, Sean/Crawley, Heaven (2003): *States of conflict. The causes of forced migration to the EU*. London: Institute for Public Policy Research.
- Castles, Stephen/Miller, Mark. J. (1998): *The age of migration. International population movements in the modern world. Second Edition*. London: Macmillan.
- Castles, Stephen/Van Hear, Nicholas (2011): Root causes. In: Betts, Alexander (Hg.): *Global Migration Governance*. Oxford: University Press: 287–306.
- Castles, Stephen/Delgado Wise, Raúl (Hg.) (2008): *Migration and Development: Perspectives from the South*. In: IOM International Organization for Migration (Hg.): Genf.
- Castro Varela/do Mar, María/Dhawan, Nikita (2015): *Postkoloniale Theorie. Eine Kritische Einführung. 2., komplett überarbeitete und erweiterte Auflage*. Bielefeld: transcript.
- CDU/CSU/SPD (2013): *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode*: Berlin.
- CDU/CSU/SPD (2016): *Beschluss der geschäftsführenden Vorstände vom 20./21. April 2016. Top 3: Ursachen von Flucht Bekämpfen: Beiträge von Entwicklungszusammenarbeit, humanitärer Hilfe und ziviler Krisenprävention*: [https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/gembeschluss\\_gfv\\_fluchtursachen\\_bekaempfg.pdf](https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/gembeschluss_gfv_fluchtursachen_bekaempfg.pdf) [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Chimni, Bhupinder S. (1998): The geopolitics of refugee studies: A view from the South. In: *Journal of Refugee Studies* 11 (4): 350–374.
- CINI/CONCORD (Hg.) (2018): *Partnership or Conditionality? Monitoring the Migration Compacts and EU Trust Fund for Africa*: [https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2018/01/CONCORD\\_EUTrustFundReport\\_2018\\_online.pdf](https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2018/01/CONCORD_EUTrustFundReport_2018_online.pdf) [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Clemens, Michael A./Postel, Hannah M. (2018): Detering emigration with foreign aid: An overview of evidence from low-income countries. In: *Population and Development Review* 44 (4): 667–693.
- Collyer, Michael (2020): *Border Work. Frames, barriers and disingenuous development*. In: Bastia, Tanja/Skeldon, Ronald (Hg.): *Routledge handbook of migration and development*. London/New York: Routledge: 63–73.
- Cummings, Clare/Pacitto, Julia/Lauro, Diletta/Foresti, Marta (2015): *Why people move: Understanding the drivers and trends of migration to Europe*. In: *Overseas Development Institute (Hg.): Working Paper 430*. London.

- Cuttitta, Paolo (2006): Das Mittelmeer als Wohlstandsgrenze. In: Eigmüller, Monika/Vobruba, Georg (Hg.): Grenzsoziologie. Die Politische Strukturierung des Raumes. Wiesbaden: Springer VS: 251–257.
- Cuttitta, Paolo (2010): Das europäische Grenzregime: Dynamiken und Wechselwirkungen. Europäisierung und Globalisierung. In: Hess, Sabine/Kasperek, Bernd (Hg.): Grenzregime. Diskurse – Praktiken – Institutionen in Europa. Berlin/Hamburg: Assoziation A: 23–40.
- Cuttitta, Paolo (2017): Zwischen De- und Repolitisierung. Nichtstaatliche Search and Rescue-Akteure an der EU-Mittelmeergrenze. In: Hess, Sabine/Kasperek, Bernd/Kron, Stefanie/Rodatz, Mathias/Schwertl, Maria/Sontowski, Simon (Hg.): Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III. Berlin/Hamburg: Assoziation A: 115–125.
- Czaika, Mathias/de Haas, Hein (2013): The effectiveness of immigration policies. In: *Population and Development Review* 39 (3): 487–508.
- Davitti, Daria/La Chimia, Annamaria (2017): A lesser evil? The European Agenda on Migration and the use of aid funding for migration control. In: *UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies*, Research Paper 7.
- De Genova, Nicholas (2002): Migrant »illegality« and deportability in everyday life. In: *Annual Review of Anthropology* 31 (1): 419–447.
- De Genova, Nicholas (2013): Spectacles of migrant »illegality«, the scene of exclusion, the obscene of inclusion. In: *Ethnic and Racial Studies* 36 (7): 1180–1198.
- De Genova, Nicholas (2016): The »European« question. Migration, race and post-coloniality in »Europe«. In: Amelina, Anna/Horvath, Kenneth/Meeus, Bruno (Hg.): *An Anthology of Migration and Social Transformation. European Perspectives*. Berlin: Springer International Publishing: 344–356.
- De Genova, Nicholas (2017a): The borders of »Europe«. *Autonomy of migration, tactics of bordering*. Durham: Duke University Press.
- De Genova, Nicholas (2017b): The »migrant crisis« as racial crisis: Do black lives matter in Europe? In: *Ethnic and Racial Studies* 41 (10): 1–18.
- De Haas, Hein (2007): Turning the tide? Why development will not stop migration. In: *Development and Change* 38 (5): 819–841.
- De Haas, Hein (2012): The migration and development pendulum: A critical view on research and policy: The migration and development pendulum. In: *International Migration* 50 (3): 8–25.
- De Jong, Cornelis (1996): Opinion. Elements for a more effective European Union response to situations of mass influx. In: *International Journal of Refugee Law* 8 (1/2): 156–168.
- Demirović, Alex (2007): Politische Gesellschaft – Zivile Gesellschaft. Zur Theorie des integralen Staates bei Antonio Gramsci. In: Buckel, Sonja/Fischer-Lescano, Andreas (Hg.): *Hegemonie gepanzert mit Zwang. Zivilgesellschaft und Politik im Staatsverständnis Antonio Gramscis*. Baden-Baden: Nomos: 21–41.

- Demirović, Alex (2017): Kapitalistischer Staat, Hegemonie und demokratische Transformation zum Sozialismus. In: Boos, Tobias/Lichtenberger, Hanna/Puller, Armin (Hg.): Mit Poulantzas arbeiten um aktuelle Macht- und Herrschaftsverhältnisse zu verstehen. Hamburg: VSA-Verlag: 51–76.
- Demirović, Alex/Dück, Julia/Becker, Julian/Bader, Pauline (Hg.) (2011): VielfachKrise. Im finanzmarktdominierten Kapitalismus. Hamburg: VSA-Verlag.
- Den Hertog, Leonhard (2016a): EU budgetary response to the »refugee crisis«. Reconfiguring the funding landscape. In: Centre for European Policy Studies (Hg.): CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 93. Brüssel.
- Den Hertog, Leonhard (2016b): Money talks. Mapping the funding for EU External Migration Policy. In: Centre for European Policy Studies (Hg.): CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 95. Brüssel.
- Deutsche Bundesregierung (2014): Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/424484/227e3ae06ed32cb4d81d61a1bbc8b206/2014-05-21-afrikapolitische-leitlinien-data.pdf?download=1> [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Deutsche Bundesregierung (2016): Wirtschaft stärken, Fluchtursachen beseitigen. 27.05.2016: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/europa/wirtschaft-staerken-fluchtursachen-beseitigen-291266> [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Dinkelaker, Samia/Huke, Nikolai/Tietje, Olaf (Hg.) (2021): Nach der »Willkommenskultur«. Geflüchtete zwischen umkämpfter Teilhabe und zivilgesellschaftlicher Solidarität. Bielefeld: transcript.
- Dörre, Klaus (2019): Imperiale Lebensweise – eine hoffentlich konstruktive Kritik. In: Book, Carina/Huke, Nikolai/Klauke, Sebastian/Tietje, Olaf (Hg.): Alltägliche Grenzziehungen. Das Konzept der »Imperialen Lebensweise«, Externalisierung und exklusive Solidarität. Münster: Westfälisches Dampfboot: 242–264.
- Dos Reis, André Alves/Koser, Khalid/Levin. Mariah (2017): Private sector engagement in the Global Compact on Safe, Orderly, and Regular Migration. In: McAuliffe, Marie/Klein Solomon, Michele (Hg.): Ideas to Inform International Cooperation on Safe, Orderly and Regular Migration. Genf: IOM International Organization for Migration.
- Dünnwald, Stephan (2015): Remote Control? Europäisches Migrationsmanagement in Mauretanien und Mali. In: movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung, 1(1): 1–32.
- Dusse, Birgitta (2019): Krise des Kompromisses? Zur Kontinuität des selektiven Korporatismus am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik Dänemarks, Deutschlands und Italiens. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Dzudzek, Iris/Kunze, Caren/Wullweber, Joscha (2012): Einleitung. Poststrukturalistische Hegemonietheorie als Gesellschaftskritik. In: Dies. (Hg.): Diskurs und Hegemonie. Gesellschaftskritische Perspektiven. Bielefeld: transcript: 7–28.
- Eagleton, Terry (2000): Ideologie. Eine Einführung. Stuttgart: J.B. Metzler.

- Erforth, Benedikt (2020): The future of European development banking: What role and place for the European Investment Bank? In: Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik – DIE (Hg.): Discussion Paper 11/2020. Bonn.
- Europäische Investitionsbank (2016): Migration and the EU. Challenges, opportunities, the role of EIB: [https://www.eib.org/attachments/migration\\_and\\_the\\_eu\\_en.pdf](https://www.eib.org/attachments/migration_and_the_eu_en.pdf) [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Europäische Investitionsbank (2018a): Das Migrationsproblem lässt sich nur gemeinsam lösen – durch Partnerschaften und multilaterales Handeln, so EIB-Präsident Hoyer in Washington. 19.04.2018: <https://www.eib.org/de/press/all/2018-096-no-one-can-tackle-the-migration-challenge-alone-eib-president-hoyer-tells-policy-makers-in-washington-partnerships-and-multilateralism-are-key> [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Europäische Investitionsbank (2018b): Der operative Gesamtplan der EIB-Gruppe 2019. Luxemburg: [https://www.eib.org/attachments/strategies/operational\\_plan\\_2019\\_de.pdf](https://www.eib.org/attachments/strategies/operational_plan_2019_de.pdf) [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Europäische Investitionsbank (2018c): EU-Bank bekämpft Investitionsschwäche bei Innovation und Entwicklung. 18.01.2018: <https://www.eib.org/de/press/all/2018-006-eu-bank-tackles-investment-gaps-in-innovation-and-development.htm> [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Europäische Kommission (1994): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Immigration and Asylum Policies. COM (94) 23 Final. Brüssel.
- Europäische Kommission (2002): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern. KOM (2002) 703 endgültig. Brüssel.
- Europäische Kommission (2006): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr: Schritte zur Entwicklung eines umfassenden europäischen Migrationskonzepts. KOM (2006) 735 endgültig. Brüssel.
- Europäische Kommission (2007): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten. KOM (2007) 248 endgültig. Brüssel.
- Europäische Kommission (2011): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Gesamtansatz für Migration und Mobilität. KOM (2011) 743 endgültig. Brüssel.
- Europäische Kommission (2014): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und

den Ausschuss der Regionen. Stärkung der Rolle des Privatsektors im Hinblick auf die Schaffung von inklusivem und nachhaltigem Wachstum. COM (2014) 263 final. Brüssel.

Europäische Kommission (2015a): Commission Decision of 20.10.2015 on Establishment of a European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa. COM (2015) 7293 final. Brussels.

Europäische Kommission (2015b): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die europäische Migrationsagenda. COM (2015) 240 final. Brüssel.

Europäische Kommission (2016a): Managing migration effectively: Commission reports on progress in the implementation of the Partnership Framework with third countries. 18.10.2016: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_16\\_3473](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_3473) [letzter Zugriff: 29.10.2021].

Europäische Kommission (2016b): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank: Ausbau der europäischen Investitionen für Beschäftigung und Wachstum: Einleitung der zweiten Phase des Europäischen Fonds für Strategische Investitionen und einer europäischen Investitionsoffensive für Drittländer. COM (2016) 581 final. Brüssel.

Europäische Kommission (2016c): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und die Europäische Investitionsbank über einen neuen Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der europäischen Migrationsagenda. COM (2016) 385. Brüssel.

Europäische Kommission (2016d): Proposal for a decision of the European Parliament and of the Council amending decision No 466/2014/EU granting an EU guarantee to the European Investment Bank against losses under financing operations supporting investment projects outside the Union. COM (2016) 583 final. Brüssel.

Europäische Kommission (2017a): 2016 Annual Report. The Emergency Trust Fund for Stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa. Brüssel.

Europäische Kommission (2017b): EU startet ihre neue EU-Investitionsoffensive für Drittländer. Pressemitteilung 28.09.2017. Brüssel: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_17\\_3483](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_17_3483) [letzter Zugriff: 29.10.2021].

Europäische Kommission (2017c): EU-Treuhandfonds für Afrika: Annahme eines mit 46 Mio. EUR ausgestatteten Programms für integriertes Migrations- und Grenzmanagement in Libyen. Pressemitteilung 28.07.2017: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_17\\_2187](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_17_2187) [letzter Zugriff: 29.10.2021].

- Europäische Kommission (2017d): Weißbuch der Europäischen Kommission zur Zukunft Europas und Reflexionspapiere zur EU-27 bis 2025. Brüssel.
- Europäische Kommission (2018): EU-Investitionsoffensive für Drittländer: Erste Projekte in Afrika und der Nachbarschaft. Pressemitteilung 11.07.2018: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_18\\_4385](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_18_4385) [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Europäische Kommission (2019): Handbook on improving the investment climate through EU action. Implementation of pillar 3 in the integrated approach of the External Investment Plan. Brüssel.
- Europäische Kommission (2020): Mid-Term evaluation of the European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa 2015–2019. Final Report. Brüssel.
- Europäische Kommission (2021): EU Emergency Trust Fund for Africa. State of play and financial resources: [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/trustfund-financials\\_en](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/trustfund-financials_en) [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Europäische Kommission/Europäischer Auswärtiger Dienst (2016): Joint Commission-EEAS Non-Paper on enhancing cooperation on migration, mobility and readmission with Sudan. 7203/16. Brussels.
- Europäischer Auswärtiger Dienst (2016): EUAVFOR MED Operation Sophia starts training of Libyan Navy Coast Guard and Libyan Navy. 27.10.2016: [https://www.eeas.europa.eu/node/13195\\_en](https://www.eeas.europa.eu/node/13195_en) [letzter Zugriff: 29.11.2022].
- Europäischer Rat (1992): European Council in Edinburgh, Tagung, 11/12.12.1992. Conclusions of the Presidency: [https://www.consilium.europa.eu/media/2049/1992\\_december\\_-\\_edinburgh\\_\\_eng\\_.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/2049/1992_december_-_edinburgh__eng_.pdf) [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Europäischer Rat (1999): Europäischer Rat (Tampere), Tagung, 15./16.10.1999. Schlussfolgerungen des Vorsitzes: <https://www.consilium.europa.eu/media/21051/tampere-europaischer-rat-schlussfolgerungen-des-vorsitzes.pdf> [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Europäischer Rat (2002): Europäischer Rat (Sevilla), Tagung, 21./22.06.2002. Schlussfolgerungen des Vorsitzes: <https://www.consilium.europa.eu/media/20920/72655.pdf> [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Europäischer Rat (2005): Europäischer Rat (Brüssel), Tagung, 15./16.12.2005. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. 15914/05, Brüssel: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15914-2005-INIT/de/pdf> [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Europäischer Rat (2015): Valletta summit action plan. Brussels: [https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action\\_plan\\_en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf) [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Europäischer Rechnungshof (2018): Der Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika: Ein Flexibles, aber nicht ausreichend fokussiertes Instrument. Sonderbericht. Brüssel.

- Europäisches Parlament (2016a): Bericht über das Thema »Der Treuhandfonds der Europäischen Union für Afrika: Auswirkungen auf Entwicklung und humanitäre Hilfe« (2015/2341(INI)). Entwicklungsausschuss, 28.6.2016. Brüssel.
- Europäisches Parlament (2016b): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. September 2016 zu dem Thema »Der Treuhandfonds der Europäischen Union für Afrika: Auswirkungen auf Entwicklung und Humanitäre Hilfe«. P8\_TA(2016)0337. Brüssel.
- Europäisches Parlament/Europäischer Rat/Europäische Kommission (2017): The New European Consensus on Development. »Our world, our dignity, our future«: [https://www.consilium.europa.eu/media/24004/european-consensus-on-development-2-june-2017-clean\\_final.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/24004/european-consensus-on-development-2-june-2017-clean_final.pdf) [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Fachkommission Fluchtursachen (2021): Krisen vorbeugen, Perspektiven schaffen, Menschen schützen. Bericht der Fachkommission Fluchtursachen der Bundesregierung. Berlin.
- Falk, Francesca (2011): Eine gestische Geschichte der Grenze. Wie der Liberalismus an der Grenze an seine Grenzen kommt. München: Wilhelm Fink Verlag.
- Fedders, Jonas (2016): Die Wahlerfolge der »Alternative für Deutschland« im Kontext rassistischer Hegemoniebestrebungen. In: Häusler, Alexander (Hg.): Die Alternative für Deutschland. Programmatik, Entwicklung und politische Verortung. Wiesbaden: Springer VS: 163–178.
- Feneberg, Valentin (2019): »Perspektive Heimat«? Die neue Verbindung von Entwicklungspolitik und Rückkehrmaßnahmen für abgelehnte Asylsuchende. In: FluchtforschungsBlog Netzwerk Fluchtforschung (blog): <https://blog.fluchtforschung.net/perspektive-heimat-die-neue-verbinding-von-entwicklungspolitik-und-ruckkehrmasnahmen-fur-abgelehnte-asylsuchende/> [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Fiedler, Matthias/Georgi, Fabian/Hielscher, Lee/Ratfish, Philipp/Riedner, Lisa/Schwab, Veit/Sontowski, Simon (2017): Umkämpfte Bewegungen nach und durch Europa. Zur Einleitung. In: movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies 3 (1): 9–20.
- Fine, Shoshana/Dennison, Susi/Gowan, Richard (2019): False moves: Migration and development aid. In: European Council on Foreign Relations (Hg.): Policy Brief. London.
- Fisch, Andreas (2017): Über Entwicklung zur Eindämmung der Fluchtgründe? Einschätzungen zum »Marshallplan mit Afrika« und seinen Alternativen. In: Fisch, Andreas/Ueberbach, Myriam/Patenge, Prisca/Ritter, Dominik (Hg.): Zuflucht – Zusammenleben – Zugehörigkeit? Kontroversen der Migrations- und Integrationspolitik interdisziplinär beleuchtet. Münster: Aschendorff: 63–93.
- Flick, Uwe (2010): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. 3. Auflage. Hamburg: Rowohlt Verlag.

- Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« (Hg.) (2014): Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung. Bielefeld: transcript.
- Foucault, Michel (1992): Was ist Kritik? Vortrag vom 27. Mai 1978 vor der Société Française de Philosophie. Berlin: Merve.
- Foucault, Michel (2002): Nietzsche, die Genealogie, die Historie. In: Defert, Daniel/Ewald, François (Hg.): Dits et Ecrits. Schriften in vier Bänden. Zweiter Band. Frankfurt a.M.: Suhrkamp: 166–191.
- Foucault, Michel (2003): Das Spiel des Michel Foucault. In: Defert, Daniel/Ewald, François (Hg.): Dits et Ecrits. Schriften in vier Bänden. Dritter Band. Frankfurt a.M.: Suhrkamp: 391–429.
- Foucault, Michel (2006): Sicherheit, Territorium, Bevölkerung. Geschichte der Gouvernementalität I. Vorlesung am Collège de France 1977–1978. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Foucault, Michel (2018): Archäologie des Wissens. 18. Auflage. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Foucault, Michel (2020): Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit I. 23. Auflage. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Fratzke, Susan/Salant, Brian (2018): Moving beyond »root causes«: The complicated relationship between development and Migration. In: Migration Policy Institute (Hg.): Towards a Global Compact for Migration. A Development Perspective. A Series to Inform the Debate. Issue No. 2. Washington.
- Frontex (2017): Risk Analysis for 2017. Warschau: [http://poznam.mnz.sigov.si/skmp/images/abook\\_file/annual\\_risk\\_analysis\\_2017.pdf](http://poznam.mnz.sigov.si/skmp/images/abook_file/annual_risk_analysis_2017.pdf) [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Fuchtel, Hans-Joachim (2017): Flüchtlingskrisen als Herausforderung für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit. In: Sangmeister, Hartmut/Wagner, Heike (Hg.): Verändert die europäische Flüchtlingskrise die Entwicklungszusammenarbeit? Entwicklungszusammenarbeit im 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos: 27–36.
- Gammeltoft-Hansen, Thomas (2011): Access to asylum. International refugee law and the offshoring and outsourcing of migration control. Cambridge: University Press.
- Gassner, Magdalena (2015a): Praktische Implementierung. Die Anwendung des »Root Causes Approach« in Marokko. In: Brocza, Stefan (Hg.): Die Auslagerung des EU-Grenzregimes. Externalisierung und Exterritorialisierung. Wien: Promedia: 73–110.
- Gassner, Magdalena (2015b): Repressive Externalisierungspolitik. Die Verknüpfung der Migrations- und Entwicklungspolitik im integrierten EU-Gesamtansatz zur Migrationsfrage. In: Brocza, Stefan (Hg.): Die Auslagerung des EU-Grenzregimes. Externalisierung und Exterritorialisierung. Wien: Promedia: 39–72.

- Gebauer, Thomas (2016): Wider die Symptombekämpfung. Die Abschaffung von Fluchtursachen muss im globalen Norden ansetzen. In: Iz3w (Hg.): Eine Frage der Existenz – warum Menschen fliehen. Iz3w-Dossier: 6–8.
- Gebauer, Thomas/Lenz, Ramona (2016): Migration und Flucht – und die Verantwortung Deutschlands. In: Forum Menschenrechte/Forum Umwelt und Entwicklung/VENRO/Global Policy Forum Europe/Open Knowledge Foundation Deutschland e.V./terre des hommes Deutschland (Hg.): Noch lange nicht nachhaltig. Deutschland und die UN-Nachhaltigkeitsagenda. Berlin/Bonn/Osnabrück: 88–94.
- Geddes, Andrew (2005): Europe's border relationships and international migration relations. In: JCMS: Journal of Common Market Studies 43 (4): 787–806.
- Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hg.) (2012): The politics of international migration management. New York: Palgrave Macmillan.
- Gent, Saskia (2002): The root causes of migration: Criticising the approach and finding a way forward. In: Sussex Centre for Migration Research: Migration Working Paper No. 1. Sussex.
- Georgi, Fabian (2009): Kritik des Migrationsmanagements. Historische Einordnung eines politischen Projekts. In: Juridikum 2: 81–84.
- Georgi, Fabian (2014): Making migrants work for Britain. Gesellschaftliche Kräfteverhältnisse und »Managed Migration« in Großbritannien. In: Buckel, Sonja/Graf, Laura/Kopp, Judith/Löw, Neva/Pichl, Maximilian (Hg): Kämpfe um Migrationspolitik seit 2015. Zur Transformation des Europäischen Migrationsregimes. Bielefeld: transcript: 113–129.
- Georgi, Fabian (2016): Widersprüche im langen Sommer der Migration. Ansätze einer materialistischen Grenzregimeanalyse. In: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 46 (183): 183–203.
- Georgi, Fabian (2017): Autoritärer Festungskapitalismus. Fünf Thesen zur Migrationspolitik in Europa und den USA. In: Prager Frühling. Magazin für Freiheit und Sozialismus. April 2017: <https://www.prager-fruehling-magazin.de/de/article/1343.autorit%C3%A4rer-festungskapitalismus.html> [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Georgi, Fabian (2019a): Kämpfe der Migration im Kontext. Die Krisendynamik des europäischen Grenzregimes seit 2011. In: Wissel, Jens/Keil, Daniel (Hg.): Staatsprojekt Europa. Eine staatsrechtliche Perspektive auf die Europäische Union. Baden-Baden: Nomos: 205–227.
- Georgi, Fabian (2019b): Managing Migration? Eine kritische Geschichte der Internationalen Organisation für Migration (IOM). Berlin: Bertz und Fischer.
- Georgi, Fabian (2019c): Turbulenter Festungskapitalismus: Migration und Grenzregime zwischen Realität und Dystopie. In: Book, Carina/Huke, Nikolai/Klauke, Sebastian/Tietje, Olaf (Hg.): Alltägliche Grenzziehungen. Das Konzept der »Imperialen Lebensweise«, Externalisierung und exklusive Solidarität. Münster: Westfälisches Dampfboot: 27–43.

- Gerloff, Naemi. (2018): Better migration management. Die GIZ im Euro-Afrikanischen Grenzregime. In: *movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 4 (2): 163–184.
- Gibney, Matthew J. (2005): Beyond the bounds of responsibility: Western states and measures to prevent the arrival of refugees. In: *Global Commission on International Migration* (Hg.): *Migration Perspectives* No. 22. Geneva.
- GIZ (2016): Jeans made in Tunisia: <https://www.youtube.com/watch?v=441LSJpOM1I> [letzter Zugriff: 29.10.2021]. (Zuvor: <https://www.giz.de/de/leistungen/55898.html>)
- Glick Schiller, Nina (2020): Theorising changing conditions and ongoing silences. In: Bastia, Tanja/Ronald Skeldon (Hg.) (2020): *Routledge handbook of migration and development*. London/New York: Routledge: 32–42.
- Global Health Advocates (2017): Misplaced trust: Diverting EU aid to stop migration. The EU Emergency Trust Fund for Africa.
- Global Legal Action Network (2018): Legal Action against Italy over its coordination of Libyan Coast Guard Pull-Packs resulting in migrant deaths and abuse: <https://www.glanlaw.org/single-post/2018/05/08/Legal-action-against-Italy-over-its-coordination-of-Libyan-Coast-Guard-pull-backs-resulting-in-migrant-deaths-and-abuse> [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Gramsci, Antonio (1992): 6. und 7. Heft. In: Bochmann, Klaus/Haug, Wolfgang Fritz (Hg.): *Gefängnishefte*. Hamburg: Argument Verlag.
- Gramsci, Antonio (1994): Philosophie der Praxis. 10 und 11. Heft. In: Haug, Wolfgang Fritz (Hg.): *Gefängnishefte*. Hamburg: Argument Verlag.
- Gramsci, Antonio (1996): 12. bis 15. Heft. In: Bochmann, Klaus/Haug, Wolfgang Fritz/Jehle, Pater (Hg.): *Gefängnishefte*. Hamburg: Argument Verlag.
- GUE/NGL (2016): Towards a non-militaristic, civil and peaceful EU Foreign & Security Policy. *News*, 13.04.2016.
- Hall, Stuart (1989): Gramscis Erneuerung des Marxismus und ihre Bedeutung für die Erforschung von »Rasse« und Ethnizität. In: Rätzhel, Nora (Hg.): *Stuart Hall: Ausgewählte Schriften*. Hamburg/Berlin: Argument Verlag: 56–91.
- Hänsel, Valeria/Heyer, Karl/Schmidt-Sembdner, Matthias/Schwarz, Nina Violetta (Hg.) (2022): *Von Moria bis Hanau – Brutalisierung und Widerstand*. Berlin/Hamburg: Assoziation A.
- Hardt, Michael/Negri, Antonio (2019): Empire, twenty years On. In: *New Left Review* 120 (Nov/Dec 2019): <https://newleftreview.org/issues/ii120/articles/empire-twenty-years-on> [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Hauck, Volker/Knoll, Anna/Herrero Cangas, Alisa (2015): EU Trust Funds – Shaping more comprehensive external Action? In: *European Centre for Development Policy Management* (Hg.): *Briefing Note* No. 81: <https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-53778-ea.pdf> [letzter Zugriff: 29.10.2021].

- Haug, Wolfgang Fritz (2004): Hegemonie. In: Historisch-Kritisches Wörterbuch des Marxismus, 6. I. Hamburg: Argument Verlag: 1–25.
- Häusermann, Julia (1989): Root causes of displacement: The legal framework for international concern and action. In: Hill, Dilys M. (Hg.): Human rights and foreign policy. Principles and practice. New York: Palgrave Macmillan: 140–163.
- Heimeshoff, Lisa-Marie/Hess, Sabine/Kron, Stefanie/Schwenken, Helen/Trzeciak, Miriam (Hg.) (2014): Grenzregime II. Migration, Kontrolle, Wissen. Transnationale Perspektiven. Berlin/Hamburg: Assoziation A.
- Heinrich-Böll-Stiftung (2014): Niemand flieht ohne Grund. Böll.Thema 3/2014: <http://www.boell.de/de/2014/12/18/boellthema-flucht-migration> [letzter Zugriff: 31.10.2021].
- Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.) (2018): Die Orangen in Europa schmecken besser. Über Fluchtursachen, ihre Bekämpfung und was daran nicht stimmt. Band 48. Berlin.
- Heller, Charles/de Genova, Nicholas/Stierl, Maurice/Tazzioli, Martina/van Baar, Huub (2016): »Crisis«. In: New Keywords Collective (Hg.): Europe/Crisis: New keywords of »the crisis« in and of »Europe«. Near Futures Online 1 »Europe at a Crossroads« (March 2016): <http://nearfuturesonline.org/europecrisis-new-keywords-of-crisis-in-and-of-eu-rope/7-15> [letzter Zugriff: 31.10.2021].
- Herrero Cangas, Alisa/Knoll, Anna (2016): The EU Trust Fund for Africa: A New EU Instrument to accelerate peace and prosperity? In: European Centre for Development Policy Management (Hg.): <https://ecdpm.org/great-insights/prosperity-for-peace/eu-trust-fund-africa/> [letzter Zugriff: 31.10.2021].
- Hess, Sabine (2012): De-naturalising transit migration. Theory and methods of an ethnographic regime Analysis. In: Population, Space and Place 18 (4): 428–440.
- Hess, Sabine/Heimeshoff, Lisa-Marie/Kron, Stefanie/Schwenken, Helen/Trzeciak, Miriam (2014): Einleitung. In: Dies. (Hg.): Grenzregime II. Migration – Kontrolle – Wissen. Transnationale Perspektiven. Berlin/Hamburg: Assoziation A: 9–39.
- Hess, Sabine/Karakayali, Serhat (2007): New Governance oder die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurs und Menschenrechtsdispositiv im neuen EU-Migrationsmanagement. In: Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas. Bielefeld: transcript: 39–55.
- Hess, Sabine/Kasperek, Bernd (Hg.) (2010): Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa. Berlin/Hamburg: Assoziation A.
- Hess, Sabine/Kasperek, Bernd/Kron, Stefanie/Rodatz, Mathias/Schwertl, Maria/Sontowski, Simon (Hg.) (2017): Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III. Berlin/Hamburg: Assoziation A.
- Hess, Sabine/Kasperek, Bernd/Schwertl, Maria (2018): Regime ist nicht Regime. Zum theoretischen Einsatz der ethnografischen (Grenz-)Regimeanalyse. In: Pott, Andreas/Rass, Christoph/Wolff, Frank (Hg.): Was ist ein Migrationsregime? What Is a Migration Regime? Wiesbaden: Springer VS: 257–283.

- Hess, Sabine/Tsianos, Vassilis (2007): Europeanizing Transnationalism! Provincializing Europe. Konturen eines neuen Migrationsregimes im Südosten Europas. In: Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas. Bielefeld: transcript: 23–40.
- Hirsch, Joachim (2002): Herrschaft, Hegemonie und politische Alternativen. Hamburg: VSA-Verlag.
- Hirsch, Joachim (2005): Materialistische Staatstheorie. Transformationsprozesse des kapitalistischen Staatensystems. Hamburg: VSA-Verlag.
- Hooper, Kate/Newland, Kathleen (2018): Mind the gap: bringing migration into development partnerships and vice versa. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Huke, Nikolai (2021): Die Erfahrung der »Anderen«. Wie Flüchtlingshilfe und autoritärer Populismus auf Risse im Habitus der Externalisierung reagieren. In: Dinkelaker, Samia/Huke, Nikolai/Tietje, Olaf (Hg.) (2021): Nach der »Willkommenskultur«. Geflüchtete zwischen umkämpfter Teilhabe und zivilgesellschaftlicher Solidarität. Bielefeld: transcript: 137–163.
- Huke, Nikolai/Lüddemann, Dana/Wissel, Jens (2014): Frontex. Verlängerter Arm der Mitgliedstaaten und Europäisierungsmotor der Grenzkontrolle. In: Buckel, Sonja/Graf, Laura/Kopp, Judith/Löw, Neva/Pichl, Maximilian (Hg): Kämpfe um Migrationspolitik seit 2015. Zur Transformation des Europäischen Migrationsregimes. Bielefeld: transcript: 169–186.
- Human Rights Watch (2009): Pushed back, pushed around. Italy's forced return of boat migrants and asylum seekers, Libya's mistreatment of migrants and ssylum seekers: [https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/italy0909webwcover\\_o.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/italy0909webwcover_o.pdf) [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Hürtgen, Stefanie (2018): Das nördliche »Wir« gibt es nicht. In: LuXemburg. Gesellschaftsanalyse und linke Praxis 02/2018: <https://www.zeitschrift-luxemburg.de/e/das-noerdliche-wir-gibt-es-nicht/> (letzter Zugriff: 23.10.2021)
- Institut Solidarische Moderne (2015): Flüchtende aufnehmen und Fluchtursachen beseitigen. Gemeinsame Initiative von ISM, Attac, medico international und Publik Forum gestartet: <https://www.solidarische-moderne.de/de/article/459.fluechtende-aufnehmen-und-fluchtursachen-beseitigen.html> [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Institut Solidarische Moderne (2020): Aufs Ganze gehen! 10 Jahre ISM – Die Perspektive der Mosaiklinken: <https://www.solidarische-moderne.de/serveDocument.php?id=262&file=4/1/24f.pdf> [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- iz3w (Hg.) (2016): Eine Frage Der Existenz – Warum Menschen Fliehen. Iz3w-Dossier 356: [https://eine-welt-netz-nrw.de/fileadmin/ewn/data/Bildung/Bildung\\_trifft\\_Entwicklung/8\\_Serviceseite\\_fuer\\_Referent\\_innen/Materialien/iz3w356\\_Warum\\_Menschen\\_fliehen\\_Dossier.pdf](https://eine-welt-netz-nrw.de/fileadmin/ewn/data/Bildung/Bildung_trifft_Entwicklung/8_Serviceseite_fuer_Referent_innen/Materialien/iz3w356_Warum_Menschen_fliehen_Dossier.pdf) [letzter Zugriff: 29.10.2021].

- Jakob, Christian (2016): Die Bleibenden. Wie Flüchtlinge Deutschland seit 20 Jahren verändern. Berlin: Christoph Links Verlag.
- Jakob, Christian/Schindwein, Simone (2017): Diktatoren als Türsteher Europas. Wie die EU ihre Grenzen nach Afrika verlagert. Berlin: Christoph Links Verlag.
- Janicki, Jill Jana/Böwing, Thomas (2010): Europäische Migrationskontrolle im Sahel. Das CIGEM in Mali. In: Hess, Sabine/Kasperek, Bernd (Hg.): Grenzregime. Diskurse – Praktiken – Institutionen in Europa. Berlin/Hamburg: Assoziation A: 127–143.
- Janicki, Katharina (2015): Building Migration Partnerships? Mobilitätspartnerschaften im Migrationsmanagement der Europäischen Union. In: Brocza, Stefan (Hg.): Die Auslagerung des EU-Grenzregimes. Externalisierung und Exterritorialisierung. Wien: Promedia: 111–125.
- Jones, Alexei/Keijzer, Niels/Friesen, Ina/Veron, Pauline (2020): EU development cooperation with Sub-Saharan Africa 2013–2018. Study Commissioned by the Policy and Operations Evaluation Department of the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. In: epdmc/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Hg.): [https://ecdpm.org/wp-content/uploads/ECDPM-DIE\\_EU\\_development\\_cooperation\\_with\\_Sub-Saharan\\_Africa\\_202005.pdf](https://ecdpm.org/wp-content/uploads/ECDPM-DIE_EU_development_cooperation_with_Sub-Saharan_Africa_202005.pdf) [letzter Zugriff: 31.10.2021].
- Jung, Anne (2017): Nett Verpackt: Marshallplan als Mogelpackung. Warum von der Afrikapolitik der Bundesregierung nichts Gutes für Afrika zu erwarten ist. In: medico international (Hg.): [https://www.medico.de/fileadmin/user\\_upload/media/marshallplan-als-mogelpackung.pdf](https://www.medico.de/fileadmin/user_upload/media/marshallplan-als-mogelpackung.pdf) [letzter Zugriff: 31.10.2021].
- Kalm, Sara (2012): Liberalizing movements? The political rationality of global migration management. In: Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hg.): The Politics of International Migration Management. New York: Palgrave Macmillan: 21–44.
- Kannankulam, John (2014): Kräfteverhältnisse in der bundesdeutschen Migrationspolitik. Die Asyldebatte als Schlüsselereignis des schwerfälligen Wandels vom Gastarbeitsregime hin zu Managed Migration in der Bundesrepublik Deutschland. In: Buckel, Sonja/Graf, Laura/Kopp, Judith/Löw, Neva/Pichl, Maximilian (Hg): Kämpfe um Migrationspolitik seit 2015. Zur Transformation des Europäischen Migrationsregimes. Bielefeld: transcript: 93–112.
- Kannankulam, John/Georgi, Fabian (2012): Die europäische Integration als materielle Verdichtung von Kräfteverhältnissen. Hegemonieprojekte im Kampf um das ›Staatsprojekt Europa‹. Marburg: Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie der Philipps-Universität Marburg.
- Kannankulam, John/Georgi, Fabian (2014): Varieties of capitalism or varieties of relationships of forces? Outlines of a historical materialist policy analysis. In: *Capital & Class* 38 (1): 59–71.

- Karakayalı, Serhat/Tsianos, Vassilis (2005): Mapping the order of new migration. Undokumentierte Arbeit und die Autonomie der Migration. In: PERIPHERIE – Politik, Ökonomie, Kultur 25 (97/98): 35–64.
- Karakayalı, Serhat/Tsianos, Vassilis (2007): Movements that matter. Eine Einleitung. In: Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas. Bielefeld: transcript: 7–17.
- Kasperek, Bernd (2008): Frontex und die europäische Außengrenzen. Was ist Frontex? In: Informationsstelle Militarisation (IMI) e.V. (Hg.): Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen. Materialien gegen Krieg, Repression und für andere Verhältnisse (4): 9–15.
- Kasperek, Bernd (2015): Was war Mare Nostrum? Dokumentation einer Debatte um die italienische Marineoperation. In: movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies 1 (1): 1–17.
- Kasperek, Bernd (2017): Europas Grenzen: Flucht, Asyl und Migration. Eine kritische Einführung. Berlin: Bertz und Fischer.
- Kasperek, Bernd/Karamanidou, Lena (2021): A welcome for eight months. Europe, the summer of migration, and global justice. In: Grappi, Giorgio (Hg.): Migration and the contested politics of justice. Europe and the global dimension. London/New York: Routledge: 83–102.
- Kasperek, Bernd/Maniatis, Giorgos (2017): Griechenland, Syriza und die Migration. Ein Interview mit Giorgos Maniatis. In: Hess, Sabine/Kasperek, Bernd/Kron, Stefanie/Rodatz, Mathias/Schwertl, Maria/Sontowski, Simon (Hg.): Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III. Berlin/Hamburg: Assoziation A: 72–83.
- Kasperek, Bernd/Schmidt-Sembdner, Matthias (2017): Towards Democracy. Die Bewegung der Migration und die Demokratisierung des europäischen Projektes. In: Candeias, Mario/Demirović, Alex (Hg.): Europe – What's Left? Die Europäische Union zwischen Zerfall, Autoritarismus und demokratischer Erneuerung. Münster: Westfälisches Dampfboot: 175–191.
- Kasperek, Bernd/Speer, Marc (2015): Of Hope. Ungarn und der lange Sommer der Migration: <https://bordermonitoring.eu/ungarn/2015/09/of-hope/> [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Keller, Ska (2018): Weltkarte der Fluchtursachen: <https://www.skakeller.de/artikel/weltkarte-der-fluchtursachen> [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Kerner, Ina (2002): Flucht, Migration und die bundesdeutsche Entwicklungszusammenarbeit. In: Märker, Alfredo/Schlothfeldt, Stephan (Hg.): Was schulden wir Flüchtlingen und Migranten? Grundlagen einer gerechten Zuwanderungspolitik. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag: 45–67.
- Kervyn, Elise/Shilhav, Raphael (2017): An Emergency for whom? The EU Emergency Trust Fund for Africa – migratory routes and development aid in Africa. In:

- Oxfam International (Hg.): Oxfam Briefing Note: [https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file\\_attachments/bp-emergency-for-whom-eutf-africa-migration-151117-en\\_1.pdf](https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/bp-emergency-for-whom-eutf-africa-migration-151117-en_1.pdf) [letzter Zugriff: 31.10.2021].
- Khartoum Process (2014): Declaration of the Ministerial Conference of the Khartoum Process, 28.11.2014: <https://www.khartoumprocess.net/resources/library/download/file?fid=20.60> [letzter Zugriff: 28.11.2022].
- Khartoum Process (2017): Thematic meeting on the root causes of migration, 22–23.11.2017, Khartoum, Sudan. Dezember 4/2017: <https://www.khartoumprocess.net/news-and-events/news/62-on-the-root-causes-of-migration> [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Kipp, David (2018): Vom Notfall zum Regelfall – der EU-Treuhandfonds für Afrika. In: Stiftung Wissenschaft und Politik (Hg.): SWP-Studie 21. Berlin.
- Kipp, David/Koch, Anne (2018): Auf der Suche nach externen Lösungen. Instrumente, Akteure und Strategien der migrationspolitischen Kooperation Europas mit afrikanischen Staaten. In: Koch, Anne/Weber, Annette/Werenfels, Isabelle (Hg.): Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement. SWP-Studie 3. Berlin: 9–22.
- Kipping, Katja (2015): Wer flüchtet schon freiwillig. Die Verantwortung des Westens oder warum sich unsere Gesellschaft neu erfinden muss. Frankfurt a.M.: Westend.
- Klepp, Silja (2011): Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz. Eine Ethnographie der Seegrenze auf dem Mittelmeer. Bielefeld: transcript.
- Koch, Anne/Weber, Annette/Werenfels, Isabelle (Hg.) (2018): Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement. SWP-Studie 3. Berlin.
- Kopp, Judith (2016): »Schlepperbekämpfung« im zentralen Mittelmeer: Fluchtverhinderung mit Kriegsschiffen. In: Müller-Heidelberg, Till/Steven, Elke/Pelzer, Marei/Heiming, Martin/Fechner, Heiner/Gössner, Rolf/Niehaus, Holger/Mittel, Kathrin (Hg.): Grundrechtreport 2016. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland. Frankfurt a.M.: Fischer: 131–135.
- Kopp, Judith (2017): Flucht(Ursachen)Bekämpfung im Kontext der Krise des europäischen Grenzregimes 2015 – Anmerkungen zu einem die Ursachen verschleiernenden Diskurs. In: Fisch, Andreas/Ueberbach, Myriam/Patenge, Prisca/Ritter, Dominik (Hg.): Zuflucht – Zusammenleben – Zugehörigkeit? Kontroversen der Migrations- und Integrationspolitik interdisziplinär beleuchtet. Münster: Aschendorff: 121–146.
- Kopp, Judith (2021): »The root causes of migration were suddenly everywhere«. Entwicklungspolitik und Migrationskontrolle im Kontext der Krise des Grenzregimes 2015. In: Buckel, Sonja/Graf, Laura/Kopp, Judith/Löw, Neva/Pichl, Maximilian (Hg.): Kämpfe um Migrationspolitik seit 2015. Zur Transformation des Europäischen Migrationsregimes. Bielefeld: transcript: 29–64.

- Kopp, Judith/Dünnwald, Stephan (2014): Tunesien. Neue Kämpfe um die Wohlstandsgrenze Mittelmeer. In: Brot für die Welt/medico international/Pro Asyl (Hg.): Im Schatten Der Zitadelle. Der Einfluss des europäischen Migrationsregimes auf »Drittstaaten«. Karlsruhe: Von Loeper: 117–170.
- Korvensyrjä, Aino (2017): The Valletta process and the Westphalian imaginary of migration research. In: In: movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies 3 (1): 191–204.
- Krause, Johannes (2012): Das Sterben an den EU-Außengrenzen – Die Normalität in der Abnormalität. In: Netzwerk MiRa (Hg.): Kritische Migrationsforschung? Da kann ja jedeR kommen. Berlin: 189–200.
- Krempin, Michael (2017): Verändert die europäische Flüchtlingskrise die Arbeit der GIZ? In: Sangmeister, Hartmut/Wagner, Heike (Hg.): Verändert die europäische Flüchtlingskrise die Entwicklungszusammenarbeit? Entwicklungszusammenarbeit im 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos: 37–48.
- Krempin, Michael (2019): Stärken ausbauen und neue Herausforderungen meistern: Die Zukunft der technischen Zusammenarbeit der GIZ. In: Sangmeister, Hartmut/Wagner, Heike (Hg.): Die Entwicklungszusammenarbeit der Zukunft. Baden-Baden: Nomos: 119–32.
- Kuster, Brigitta/Tsianos, Vassilis (2016): Hotspot Lesbos. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): E-Paper »Aus den Augen, Aus dem Sinn« – Flüchtlinge und Migranten an den Rändern Europas. Berlin.
- Lachenmann, Gudrun (1984): Das Dilemma der Industrieländer angesichts der Flüchtlingsproblematik in Asien. In: Verfassung in Recht und Übersee 17 (3): 331–347.
- Laclau, Ernesto/Mouffe, Chantal (2020): Hegemonie Und Radikale Demokratie. Zur Dekonstruktion Des Marxismus. 6. überarbeitete Auflage. Wien: Passagen Verlag.
- Landau, Loren B. (2019): A chronotope of containment development: Europe's migrant crisis and Africa's reterritorialisation. In: Antipode 51 (1): 169–186.
- Lang, Miriam (2017): Den globalen Süden mitdenken! Was Migration mit imperialer Lebensweise, Degrowth und neuem Internationalismus zu tun hat. In: movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies 3 (1): 179–190.
- Lavenex, Sandra (2001): The Europeanisation of refugee policies. Between human rights and internal security. Burlington: Ashgate.
- Lavenex, Sandra (2006): Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control. In: West European Politics 29 (2): 329–350.
- Lavenex, Sandra/Kunz, Rahel (2008): The Migration–Development Nexus in EU external relations. In: Journal of European Integration 30 (3): 439–457.
- Lavenex, Sandra/Schimmelfennig, Frank (2009): EU rules beyond EU borders: Theorizing external governance in European Politics. In: Journal of European Public Policy 16 (6): 791–812.

- Lee, Luke T. (1984): The UN Group of Governmental Experts on international co-operation to avert new flows of refugees. In: *American Journal of International Law* 78 (2): 480–484.
- Lenz, Ramona (2007): Pauschal, individual, illegal: Aufenthalte am Mittelmeer. In: *Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Bielefeld: transcript: 141–154.
- Lessenich, Stephan (2009): Mobilität und Kontrolle. Zur Dialektik der Aktivgesellschaft. In: *Dörre, Klaus/Lessenich, Stephan/Rosa, Hartmut (Hg.): Soziologie. Kapitalismus. Kritik. Eine Debatte*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp: 126–177.
- Lessenich, Stephan (2016): Neben uns die Sintflut. Die Externalisierungsgesellschaft und ihr Preis. Berlin: Hanser.
- Limam, Mohamed/Del Sarto, Raffaella A. (2015): Periphery under pressure: Morocco, Tunisia and the European Union's Mobility Partnership on Migration. In: *Robert Schuman Centre for Advanced Studies (Hg.): Borderlands Project*. RSCAS 2015/75. San Domenico di Fiesole.
- Lindstrom, Channe (2003): Addressing the root causes of forced migration: A European Union policy of containment? In: *Refugee Studies Centre Oxford (Hg.): Working Paper Series (RSC Working Paper 11)*. Oxford.
- Lindstrom, Channe (2005): European Union policy on asylum and immigration. Addressing the root causes of forced migration: A justice and home affairs policy of Freedom, Security and Justice? In: *Social Policy & Administration Vol. 39 (6)*: 587–605.
- Lorenz, David (2015): Von Dublin-Domino bis Kirchenasyl. Kämpfe um Dublin III. In: *movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 1 (1): 1–21.
- Löw, Neva (2021): Solidarität und ihre Widersprüche. Eine historisch-materialistische Politikanalyse der Gewerkschaften im Sommer der Migration. Unveröffentlichte Dissertation in der Politikwissenschaft. Universität Kassel.
- Ludwig, Gundula (2012): Hegemonie, Diskurs, Geschlecht – Gesellschaftstheorie als Subjekttheorie, Subjekttheorie als Gesellschaftstheorie. In: *Dzudzek, Iris/Kunze, Caren/Wullweber, Joscha (Hg.): Diskurs und Hegemonie. Gesellschaftskritische Perspektiven*. Bielefeld: transcript: 105–126.
- Lundsgaarde, Erik (2017): The European Fund for Sustainable Development: Changing the game? In: *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) (Hg.): Discussion Paper 29/2017*. Bonn.
- Mabanza Bambu, Boniface (2016): Fluchtursachen bekämpfen: Was ist damit gemeint? In: *Kapitalismus und Migration. Zeitschrift marxistische Erneuerung* Z-Nr. 105 März 2016: 67–75.
- Macrae, Joanna (1999): Aiding Peace ... and War: UNHCR, Returnee Reintegration, and the Relief-Development Debate. In: *Humanitarian Policy Group and Over-*

- seas Development Institute (Hg.): *New Issues in Refugee Research*. Working Paper 14. London.
- Martin, Philip L./J. Taylor, Edward (2001): *Managing Migration: The role of economic policies*. In: Zolberg, Aristide R./Benda, Peter M. (Hg.): *Global migrants, global refugees: Problems and solutions*. New York/Oxford: Berghahn Books: 95–120.
- Mau, Steffen (2021): *Sortiermaschinen. Die Neuerfindung der Grenze im 21. Jahrhundert*. München: Verlag C.H. Beck.
- Mbembe, Achille (2019): *Kritik der schwarzen Vernunft*. 3. Auflage. Berlin: Suhrkamp.
- McKeon, Nora (2018): »Getting to the root causes of migration« in West Africa – Whose history, framing and agency counts? In: *Globalizations* 15 (6): 870–885.
- medico international/GEW (2016): *Warum Menschen fliehen. Ursachen von Flucht und Migration – Ein Thema für Bildung und Gesellschaft*. Frankfurt a.M.
- Methmann, Chris/Oels, Angela (2015): From »fearing« to »empowering« climate refugees: Governing climate-induced migration in the name of resilience. In: *Security Dialogue* 46 (1): 51–68.
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (2009): *Das Experteninterview – Konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage*. In: Pickel, Susanne/Pickel, Gerd/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Dethlef (Hg.): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Wiesbaden: Springer VS: 465–479.
- Meyerhöfer, Andreas/Hartl, Ulrich/Lorenz, David/Neumann, Sebastian/Oeser, Adrian (2014): »Dublin II Kippen!« Kämpfe um selbstbestimmte Migration in Europa. In: Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« (Hg.): *Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung*. Bielefeld: transcript: 151–167.
- Mezzadra, Sandro/Neilson, Brett (2013): *Border as method, or the multiplication of labor*. Durham/London: Duke University Press.
- Migreurop (2011): *At the margins of Europe. The externalisation of migration control*: [http://migreurop.org/IMG/pdf/Rapport\\_Migreurop\\_2011\\_Version\\_anglaise\\_27012012\\_pour\\_derniere\\_relecture\\_et\\_validation\\_FASTI-SM.pdf](http://migreurop.org/IMG/pdf/Rapport_Migreurop_2011_Version_anglaise_27012012_pour_derniere_relecture_et_validation_FASTI-SM.pdf) [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Morazán, Pedro/Knoke, Irene (2017): *Der Marshallplan mit Afrika: Kleiner aber einseitiger Schritt in die richtige Richtung*. Bonn: Südwind Institut e.V.
- Morazán, Pedro/Mauz, Katharina (2016): *Migration und Flucht in Zeiten der Globalisierung*. Bonn: Südwind Institut e.V.
- Moreno-Lax, Violeta/Lemberg-Pedersen, Martin (2019): *Border-induced displacement: The ethical and legal implications of distance-creation through externalisation*. In: *Questions of International Law Zoom-in* (56): 5–33.
- Morone, Antonio M. (2017): *Policies, practices, and representations regarding Sub-Saharan migrants in Libya: From the partnership with Italy to the post-Qadha-*

- fi era. In: Gaibazzi, Paolo/Bellagamba, Alice/Dünnwald, Stephan (Hg.): *EurAf-rican borders and migration management. Political cultures, contested spaces and ordinary lives*. New York: Palgrave Macmillan: 129–156.
- Moulier Boutang, Yann (1993): Interview mit Yann Moulier-Boutang, Paris. Aus: »razza Operaia«; Padova Edizioni, Mai 1992. In: *Materialien für einen neuen Anti-imperialismus. 5 Thesen Zur Rassismusdebatte: Strategien der Unterwerfung – Strategien der Befreiung*. Berlin: Schwarze Risse Verlag: 29–55.
- Moulier Boutang, Yann (2002): Nicht länger Reservearmee. Thesen zur Autonomie der Migration und zum notwendigen Ende des Regimes der Arbeitsmigration. In: *Subtropen. Beilage zur Wochenzeitung Jungle World*, 03.04.2002: <https://jungle.world/artikel/2002/14/nicht-laenger-reservearmee> [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Moulier Boutang, Yann (2006): Europa, Autonomie der Migration, Biopolitik. In: Pieper, Marianne/Atzert, Thomas/Karakayali, Serhat/Tsianos, Vassilis (Hg.): *Empire und die biopolitische Wende. Die internationale Diskussion im Anschluss an Hardt und Negri*. Frankfurt a.M.: Campus: 169–180.
- Moving Europe (2017): Sommer der Migrationen. In: Hess, Sabine/Kasperek, Bernd/Kron, Stefanie/Rodatz, Mathias/Schwertl, Maria/Sontowski, Simon (Hg.): *Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III*. Berlin/Hamburg: Assoziation A: 236–259.
- Müller, Christian (2019): Bekämpfung von Migrationsursachen – Lernen aus deutschen Erfahrungen. In: *Ifo Schnelldienst* 23/2019 72. Jahrgang: 9–12.
- Müller, Melanie (2017): Der Marshallplan der Bundesregierung aus afrikanischer Sicht. In: *Stiftung Wissenschaft und Politik (Hg.): Kurz gesagt*, 15.02.2017: <https://www.swp-berlin.org/publikation/der-marshallplan-der-bundesregierung-aus-afrikanischer-sicht> [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Müller-Stehlik, Matthias (2017): Zur Krise der europäischen Migrationskontrollpolitik. Bundesdeutsche Kräfteverhältnisse im Ringen um die Regulation autonomer Migrationsbewegungen. In: *Forschungsgruppe Europäische Integration (FEI) (Hg.): Arbeitspapier 34*. Marburg.
- Napolitano, Silvia (2020): *Blended finance and European Fund for Sustainable Development: Implementation and assessment*. San Paolo: Centro Studi di Politica Internazionale and Fondazione Compagnia di San Paolo.
- Nonhoff, Martin (2006): *Politischer Diskurs und Hegemonie. Das Projekt »Soziale Marktwirtschaft«*. Sozialtheorie. Bielefeld: transcript.
- Nuscheler, Franz (1995): *Internationale Migration. Flucht und Asyl*. Opladen: Leske + Budrich.
- Nyberg Sørensen, Ninna/van Hear, Nicholas (Hg.) (2003): *The Migration-Development Nexus*. Geneva, Switzerland: United Nations/International Organization for Migration.

- Nyberg Sørensen, Ninna/Van Hear, Nicholas/Engberg-Pedersen, Poul (2003): Migration, development and conflict: State-of-the-art overview. In: Nyberg Sørensen, Ninna/van Hear, Nicholas (Hg.): *The Migration-Development Nexus*. Geneva, Switzerland: United Nations/International Organization for Migration: 5–50.
- OECD/UNCDF (2019): *Blended finance in the least developed countries 2019*. Paris.
- Oltmer, Jochen (2017): Fluchtursachen zu bekämpfen stoppt nicht die Migration. In: Neue Caritas. *Migration & Integration Info* 2/Juni 2017: 2–3.
- Opratko, Benjamin (2018): *Hegemonie: Politische Theorie nach Antonio Gramsci*. 3. erweiterte Auflage. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Österreichische Ratspräsidentschaft (1998): *Strategy paper on immigration and asylum policy*. 9809/98. Brüssel.
- Oxfam International (2021): *The inequality virus. Bringing together a world torn apart by Coronavirus through a fair, just and sustainable economy*: [https://www.oxfam.de/system/files/documents/the\\_inequality\\_virus\\_-\\_english\\_full\\_report\\_-\\_embargoed\\_00\\_01\\_gmt\\_25\\_january\\_2021.pdf](https://www.oxfam.de/system/files/documents/the_inequality_virus_-_english_full_report_-_embargoed_00_01_gmt_25_january_2021.pdf) [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Papadopoulos, Apostolos (2007): Editorial: Migration and human security in the Balkans. In: *Migration Letters* 4 (2): 95–102.
- Patel, Ian Sanjay (2021): *We're here because you were there: Immigration and the end of empire*. New York: Verso.
- Paulhart, Katharina (2015): EU-Mobilitätspartnerschaften. Ein Instrument zur »Entwicklung« oder zur »Externalisierung der Außengrenzen«? Die Fallbeispiele Marokko und Tunesien. In: Brocza, Stefan (Hg.): *Die Auslagerung des EU-Grenzregimes. Externalisierung und Exterritorialisierung*. Wien: Promedia: 127–144.
- Pichl, Maximilian (2017): *Die Asylpakete I und II: Der politische und rechtliche Kampf um die Asylrechtsverschärfungen*. In: Hess, Sabine/Kasperek, Bernd/Kron, Stefanie/Rodatz, Mathias/Schwertl, Maria/Sontowski, Simon (Hg.): *Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III*. Berlin/Hamburg: Assoziation A: 163–175.
- Pichl, Maximilian (2022): *Rechtskämpfe. Eine Analyse der Rechtsverfahren nach dem Sommer der Migration*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Pichl, Maximilian/Steinmaier, Daniel (2015): *Fehlanreiz Menschenwürde. Die Bundesregierung verschärft erneut das Asylrecht*. *Jungle World* 17.09.2015: <https://jungle.world/artikel/2015/38/fehlalreiz-menschenwuerde> [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Pieper, Marianne (2006): *Diskursanalysen – Kritische Analytik der Gegenwart und wissenspolitische Deutungsmuster*. In: Kerchner, Brigitte/Schneider, Silke (Hg.): *Foucault: Diskursanalyse der Politik*. Wiesbaden: Springer VS: 269–286.
- Poulantzas, Nicos (2002): *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, autoritärer Etatismus*. Hamburg: VSA-Verlag.

- Pro Asyl (2010): *Fatale Allianz. Zur Kooperation der Europäischen Union mit Libyen bei der Flucht- und Migrationsverhinderung*: [https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2011/06/Broschuere\\_Libyen.pdf](https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2011/06/Broschuere_Libyen.pdf) [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Pro Asyl (2014): *Pushed Back. Systematic human rights violations against refugees in the Aegean Sea and at the Greek-Turkish land border*. Frankfurt a. M.
- Pro Asyl (2016): *Deals mit Despoten: Wie Europa seine Werte opfert, um Fluchtbewegungen zu verringern*: <https://www.proasyl.de/news/deals-mit-despoten-wie-europa-seine-werte-opfert-um-fluchtbewegungen-zu-verringern/> [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Pro Asyl (2019): *Auf die harte Tour: ›Freiwillig‹ ist nicht gleich ›freiwillig‹*. News 20.11.2019: <https://www.proasyl.de/news/auf-die-harte-tour-freiwillig-ist-nicht-gleich-freiwillig/> [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Rädiker, Stefan/Kuchartz, Udo (2019): *Analyse qualitativer Daten mit MAXQDA. Text, Audio und Video*. Wiesbaden: Springer VS.
- Rat der Europäischen Union (2005): *A strategy for the external dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice*. 15446/05. Brüssel.
- Raty, Tuuli/Shilhav, Raphael (2020): *The EU Trust Fund for Africa: Trapped between aid policy and migration politics*. Oxford: Oxfam.
- Roggenbuck, Anna/Antonowicz-Cyglicka, Aleksandra/Sol, Xavier (2018): *Putting human rights first at the European Investment Bank. Upcoming opportunities*. In: *Bankwatch Network/Polish Green Network/Counter Balance* (Hg.): *Briefing July 2018*: <https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2018/07/BRIEFING-JULY-2018-BWN-CB-PGN-EIB-and-Human-Rights.pdf> [letzter Zugriff: 29.10.2021].
- Saar, Martin (2009): *Genealogische Kritik*. In: Jaeggi, Rahel/Wesche, Tilo (Hg.): *Was ist Kritik?* Frankfurt a. M.: Suhrkamp: 247–265.
- Sangmeister, Hartmut/Wagner, Heike (Hg.) (2017): *Verändert die europäische Flüchtlingskrise die Entwicklungszusammenarbeit? Entwicklungszusammenarbeit im 21. Jahrhundert*. Baden-Baden: Nomos.
- Sauer, Birgit (2012): *Intersektionalität und Staat. Ein staats- und hegemonietheoretischer Zugang zu Intersektionalität*: <http://portal-intersektionalitaet.de/uploads/media/Sauer.pdf> [letzter Zugriff: 15.10.2021].
- Scherrer, Christoph (2007): *Hegemonie: Empirisch fassbar?* In: Merkens, Andreas/Rego Diaz, Victor: *Mit Gramsci Arbeiten. Texte zur politisch-praktischen Aneignung Antonio Gramscis*. Hamburg: Argument Verlag: 71–84.
- Schmidt, Dorothea (2016): *Wer Waffen liefert, heizt Kriege an. Die deutsche Rüstungsexportpolitik treibt Menschen in die Flucht*. In: *Iz3w* (Hg.): *Eine Frage Der Existenz – Warum Menschen fliehen*. *Iz3w-Dossier 356*: 9–12.
- Schmidt, Siegmund (2015): *Strategisches Feld deutscher Außenpolitik*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (65) (7–9): 29–35.

- Schraven, Benjamin (2015): Was kann Entwicklungspolitik zur Bekämpfung von Fluchtursachen beitragen?« In: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) (Hg.): Analysen und Stellungnahmen No. 14/2015. Bonn.
- Schraven, Benjamin (2019): Fluchtursachenbekämpfung: Die deutsche Debatte. In: Notes du Cerfa, Nr. 146, Ifri, März 2019.
- Schultz, Caroline (2016): Global Migration Governance: Deutschland als Mitgestalter internationaler Migrationspolitik. In: Bertelsmann Stiftung/Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Hg.): Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2016–3. Berlin.
- Schwenken, Helen (2018): Globale Migration zur Einführung. Hamburg: Junius.
- Schwertl, Maria (2015): Wissen, (Selbst)Management, (Re)territorialisierung. Die drei Achsen des aktuellen Diskurses um Migration & Entwicklung. In: *movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 1 (1): 1–28.
- Schwartz, Helge (2014): Mobilitätspartnerschaften als Kooperationsmaschine. Wie Drittstaaten in die europäische Migrationskontrolle eingebunden werden. In: *vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik* 53 (4) Nr. 208: 50–64.
- Schwartz, Helge/Ratfisch, Philipp (2015): Antimigrantische Politik und der »Sommer der Migration«. In: Rosa-Luxemburg-Stiftung (Hg.): Analysen. Berlin.
- Sciortino, Giuseppe (2004): Between phantoms and necessary evils. Some critical points in the study of irregular migration to Western Europe. In: *IMIS-Beiträge* (24): 17–44.
- Sea-Watch (2016): Sea-Watch erstattet Anzeige gegen Libysche Küstenwache (LY-CC): <https://sea-watch.org/sea-watch-erstattet-anzeige-gegen-libysche-kuest-enwache-lycg/> [letzter Zugriff: 9.10.2021].
- Sol, Xavier (2017): The External Investment Plan: innovative instrument or dangerous blueprint for EU development policy? *Counter Balance*.
- Soly, Ingar (2016): Exportweltmeister in Fluchtursachen. Die neue deutsche Außenpolitik, die Krise und linke Alternativen. In: Rosa-Luxemburg-Stiftung (Hg.): Studien, no. 05/2016. Berlin.
- SPD Bundestagsfraktion (2016): Positionspapier der AG Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung der SPD Bundestagsfraktion zum Thema Fluchtursachen. 26.04.2016: [https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/1604\\_28\\_pospapier\\_agwz\\_fluchtursachen.pdf](https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/1604_28_pospapier_agwz_fluchtursachen.pdf) [letzter Zugriff: 9.10.2021].
- Speer, Marc (2017): Die Geschichte des formalisierten Korridors. Erosion und Restrukturierung des Europäischen Grenzregimes auf dem Balkan. München: bordermonitoring.eu.
- Spijkerboer, Thomas/Steyger, Elies (2019): European External Migration Funds and public procurement Law. Text. In: *European Papers – A Journal on Law and Integration* 4 (2): 493–521.

- Stielike, Laura (2021): Dispositive der (Im)mobilisierung: Fluchtursachenbekämpfung in genealogischer Perspektive. In: *Global Migration Studies* No. 1. Centre for Global Migration Studies. Göttingen.
- Stierl, Maurice (2015): The WatchTheMed Alarm Phone. A disobedient border-intervention. In: *movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 1 (2): 1–14.
- Strübing, Jörg (2018): *Qualitative Sozialforschung. Eine komprimierte Einführung.* 2. überarbeitete und erweiterte Auflage. Boston/Berlin: De Gruyter.
- The Voice (2018): Fluchtursachen bekämpfen? <https://www.thevoiceforum.org/nod/e/4559> [letzter Zugriff: 9.10.2021].
- The White House (2021): Vice President's Cover Letter: U.S. strategy for addressing the root causes of migration in Central America. 29.07.2021: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/29/u-s-strategy-for-addressing-the-root-causes-of-migration-in-central-america/> [letzter Zugriff: 9.10.2021].
- The World Bank (2018): MDBs launch new platform to coordinate support for economic migration and forced displacement. Press Release 20.04.2018: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/04/20/mdbs-launch-new-platform-to-coordinate-support-for-economic-migration-and-forced-displacement> [letzter Zugriff: 9.10.2021].
- Theurer, Sarina (2018): Der Khartum-Prozess. Europäische Krisenpolitik am Horn von Afrika. In: *Kritische Justiz* 51 (3): 280–294.
- Thorburn, J. (1996): Root cause approaches to forced migration: Part of a comprehensive strategy? A European perspective. In: *Journal of Refugee Studies* 9 (2): 119–135.
- Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.) (2007): *Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas.* Bielefeld: transcript.
- Tsianos, Vassilis/Hess, Sabine (2010): *Ethnographische Grenzregimeanalyse.* In: Hess, Sabine/Kasperek, Bernd (Hg.): *Grenzregime. Diskurse – Praktiken – Institutionen in Europa.* Hamburg/Berlin: Assoziation A: 243–260.
- Tsianos, Vassilis/Ibrahim, Aida (2009): Don't believe the hype! Bordermanagement, Development und der Boomerang-Effekt. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): *Heimatkunde. Migrationspolitisches Portal:* <https://heimatkunde.boell.de/de/2013/11/18/dont-believe-hype-bordermanagement-development-und-der-boomerang-effekt> [letzter Zugriff: 9.10.2021].
- Ujvari, Balazs (2017): The European Investment Bank: An overlooked (f)actor in EU External Action? In: Egmont – Royal Institute for International Relations (Hg.): *Egmont Paper 94.* Brüssel.
- UN Group of Governmental Experts (1986): International co-operation to avert new flows of refugees. A/41/324: <https://www.refworld.org/docid/3ae68bee4.html> [letzter Zugriff: 9.10.2021].

- UNAMA (2016): Civilian casualties hit new high in 2015: <https://unama.unmissions.org/civilian-casualties-hit-new-high-2015> [letzter Zugriff: 9.10.2021].
- UNHCR (2012): Response plan to help Syrian refugees only 20 per cent funded – UN-Agency: <https://news.un.org/en/story/2012/04/409142-response-plan-help-syrian-refugees-only-20-cent-funded-un-agency> [letzter Zugriff: 9.10.2021].
- UNHCR (2021): Operational Data Portal. Mediterranean Situation: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> [letzter Zugriff: 9.10.2021].
- Vermeulen, Maite/Zandonini, Giacomo/Amzat, Ajibola (2019): How the EU created a crisis in Africa – and started a migration cartel. In: *The Correspondent*, 11.12.2019: <https://thecorrespondent.com/166/how-the-eu-created-a-crisis-in-africa-and-started-a-migration-cartel/21953207342-46c48098> [letzter Zugriff: 9.10.2021].
- Vestena, Carolina (2021): *Das Recht in Bewegung. Kollektive Mobilisierung des Rechts in Zeiten der Austeritätspolitik am Beispiel Portugals*. Unveröffentlichte Dissertation in der Politikwissenschaft. Universität Kassel.
- Walters, William (2002): Mapping Schengenland: Denaturalizing the border. In: *Environment and Planning. D: Society and Space* (20): 561–580.
- Walters, William (2010): Imagined migration world: The European Union's anti-illegal immigration discourse. In: Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hg.): *The politics of international migration management*. New York: Palgrave Macmillan: 73–95.
- WEF (2016): Responsible private sector action to address fragility, conflict and violence: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Responsible\\_Private\\_Sector.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Responsible_Private_Sector.pdf). WEF [letzter Zugriff: 9.10.2021].
- WEF Global Future Council on Migration (2019): A role for the private sector in 21st century global migration policy. Submission by the World Economic Forum Global Future Council on Migration to the Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration: <https://gfmdbusinessmechanism.org/wp-content/uploads/2019/12/A-Role-of-the-Private-Sector-in-21st-Century-Global-Migration-Policy.pdf> [letzter Zugriff: 30.10.2021].
- Williams, Keegan/Mountz, Alison (2016): Rising tide. Analyzing the relationship between externalization and migrant deaths and boat losses. In: Zaiotti, Ruben (Hg.): *Externalizing migration management: Europe, North America and the spread of »remote control« practices*. London/New York: Routledge, Taylor & Francis Group: 31–49.
- Wissel, Jens (2015): *Staatsprojekt Europa. Grundzüge einer materialistischen Theorie der Europäischen Union*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Wöhl, Stefanie (2007): Staat und Geschlechterverhältnisse im Anschluss an Antonio Gramsci. In: Buckel, Sonja/Fischer-Lescano, Andreas (Hg.): *Hegemonie gepanzert mit Zwang. Zivilgesellschaft und Politik im Staatsverständnis Antonio Gramscis*. Baden-Baden: Nomos: 67–83.

- Wolff, Sarah (2016): The Politics of negotiating EU readmission agreements: Insights from Morocco and Turkey. In: Zaiotti, Ruben (Hg.) (2016): Externalizing migration management: Europe, North America and the spread of »remote control« practices. London/New York: Routledge, Taylor & Francis Group: 89–112.
- World Economic Forum on Africa (2017): A solution to migration and employment issues in Africa? Remote working: <https://www.weforum.org/agenda/2017/05/the-future-of-work-is-mobile/> [letzter Zugriff: 9.10.2021].
- Wullweber, Joscha (2012): Konturen eines politischen Analyserahmens. Hegemonie, Diskurs und Antagonismus. In: Dzudzek, Iris/Kunze, Caren/Wullweber, Joscha (Hg.): Diskurs und Hegemonie. Gesellschaftskritische Perspektiven. Bielefeld: transcript: 29–58.
- Zaiotti, Ruben (Hg.) (2016): Externalizing migration management: Europe, North America and the spread of »remote control« practices. London/New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Ziai, Aram (2007): Globale Strukturpolitik? Die Nord-Süd-Politik der BRD und das Dispositiv der Entwicklung im Zeitalter von neoliberaler Globalisierung und neuer Weltordnung. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Ziai, Aram (2016): Fluchtursache Entwicklungspolitik. In: Iz3w (Hg.): Eine Frage der Existenz – warum Menschen fliehen. Iz3w-Dossier: 15–17.
- Ziltener, Patrick (1999): Strukturwandel der europäischen Integration. Die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Ziltener, Patrick (2000): Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa – Regulations- und staatstheoretische Überlegungen. In: Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hg.): Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie. Münster: Westfälisches Dampfboot: 73–101.
- Zolberg, Aristide R./Suhrke, Astri/Aguayo, Sergio (1989): Escape from violence: Conflict and the refugee crisis in the developing world. New York: Oxford University Press.

## Presse-Artikel

- Deutsche Welle v. 7.10.2018: Was macht eine rechte deutsche NGO im Libanon? <https://www.dw.com/de/was-macht-eine-rechte-deutsche-ngo-im-libanon/a-45768392> [letzter Zugriff: 21.9.2021].
- Deutsche Welle v. 26.10.2015: Müller: Wir brauchen Sieben-Meilen-Stiefel: <https://www.dw.com/de/müller-wir-brauchen-sieben-meilen-stiefel/a-18806667> [letzter Zugriff: 1.9.2021].
- Deutschlandfunk 28.8.2018: »Die EU hat bisher wesentlich zu wenig getan«: [https://www.deutschlandfunk.de/bekaempfung-von-fluchtursachen-in-afrika-die-eu-hat-bisher.694.de.html?dram:article\\_id=426599](https://www.deutschlandfunk.de/bekaempfung-von-fluchtursachen-in-afrika-die-eu-hat-bisher.694.de.html?dram:article_id=426599) [letzter Zugriff: 1.9.2021].

- Deutschlandfunk v. 16.7.2017: »Wir führen den Planeten an den Rand der Apokalypse«: [https://www.deutschlandfunk.de/entwicklungshilfeminister-gerd-mueller-wir-fuehren-den.868.de.html?dram:article\\_id=391177](https://www.deutschlandfunk.de/entwicklungshilfeminister-gerd-mueller-wir-fuehren-den.868.de.html?dram:article_id=391177) [letzter Zugriff: 1.9.2021].
- Euobserver, 4.9.2015: Refugee quotas ›unacceptable‹ for Visegrad states: <https://euobserver.com/migration/130122> [letzter Zugriff: 21.9.2021].
- Euractiv, 16.9.2016: The European External Investment Plan: more than old wine in a new bottle: <https://www.euractiv.com/section/development-policy/opinion/the-european-external-investment-plan-more-than-old-wine-in-a-new-bottle/> [letzter Zugriff: 1.9.2021].
- Euractiv, 14.9.2016: Lawmakers slam diversion of EU aid to ›Trust Fund for Africa‹: <https://www.euractiv.com/section/development-policy/news/meps-slam-diversion-of-aid-to-trust-fund-for-africa/> (letzter Zugriff: 3.9.2021).
- FAZ, 9.7.2018: »Flüchtlingsdebatte in Deutschland völlig übertrieben«: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/gerd-mueller-kritisiert-die-debatte-ueber-fluechtlinge-15681774.html> [letzter Zugriff: 1.9.2021].
- Frankfurter Rundschau v. 6.3.2016: Die Scheindebatte: <https://www.fr.de/meinung/scheindebatte-11118922.html> [letzter Zugriff: 3.9.2021].
- Handelsblatt v. 8.7.2018: Der Entwicklungsminister will Afrika als Chancenkontinent sehen: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/gerd-mueller-im-interview-der-entwicklungsminister-will-afrika-als-chancenkontinent-sehen/22775636.html> [letzter Zugriff: 8.9.2021].
- Jungle World, 30.7.2020: »Das Ethos des Forschers«: <https://jungle.world/artikel/2020/31/das-ethos-des-forschers> [letzter Zugriff: 16.9.2021].
- liberale.de v. 16.2.2011: Niebel-Interview für die »Neue Westfälische«: <https://www.liberale.de/content/niebel-interview-fuer-die-neue-westfaelische> [letzter Zugriff: 8.9.2021].
- Monitor v. 23.7.2015: Sendung vom 23.7.2015: <https://www.ardmediathek.de/video/monitor/monitor-vom-23-07-2015/das-erste/Y3JpZDovL3dkci5kZS9CZWlocmFnLTRjNmVhOWY3LWI3MDctNDcwMCo4NmE1LWZkN2JlMWM2Nzg1OA/> [letzter Zugriff: 1.9.2021].
- Monitor v. 6.7.2017: Sendung vom 6.7.2017: <https://www.ardmediathek.de/video/monitor/monitor-vom-06-07-2017/das-erste/Y3JpZDovL3dkci5kZS9CZWlocmFnLTQxMTA3NzIzLTQ0NjUtNGQ5ZSo4M2E4LTQwMWZiOTVkyzVkaN/> [letzter Zugriff: 1.9.2021].
- Neues Deutschland v. 24.8.2018: Wir haben das Recht: <https://www.nd-aktuell.de/artikel/1124797.unteilbar-wir-haben-das-recht.html> (letzter Zugriff: 1.9.2021).
- Reuters v. 27.9.2015: U.N. says world waited too long to act on refugee crisis: <https://www.reuters.com/article/uk-un-assembly-refugees-idUKKCNoRQoRL20150926> [letzter Zugriff: 9.9.2021].

- Der Spiegel, 28.7.2021: Müller pocht auf engagiertere Bekämpfung von Fluchtursachen: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/gerd-mueller-entwicklungs-hilfeminister-fordert-engagiertere-bekaempfung-von-fluchtursachen-a-950f-a30b-d04c-4867-8726-54f073cad730> [letzter Zugriff: 21.9.2021].
- Der Spiegel, 17.8.2021: Was sich nicht wiederholen darf: <https://www.spiegel.de/kultur/reaktionen-auf-afghanistan-krise-was-sich-nicht-wiederholen-darf-a-5ffbd845-ad1c-4275-9ca8-ad3d0cc32b6c> [letzter Zugriff: 8.9.2021].
- Der Spiegel, 19.5.2018: Flüchtlingskrise soll Bund 78 Milliarden Euro kosten: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/fluechtlinge-fluechtlingskrise-wird-haus-halt-auf-jahre-belasten-a-1208489.html> [letzter Zugriff: 1.9.2021].
- Der Spiegel, 22.6.2002: Nur indirekte Sanktionen gegen Transitländer: <https://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-gipfel-in-sevilla-nur-indirekte-sanktionen-gegen-transitlaender-a-202238.html> [letzter Zugriff: 21.9.2021].
- Süddeutsche Zeitung, 14.10.2014: Flüchtlinge in Nahost müssen hungern: <https://www.sueddeutsche.de/politik/welternaeahrungsprogramm-un-kuerzen-lebensmittelhilfen-fuer-syrische-fluechtlinge-drastisch-1.2172709> [letzter Zugriff: 8.9.2021].
- Tagesschau, 19.8.2021: Debatte über Aufnahme von Flüchtlingen: <https://www.tagesschau.de/inland/fluechtlinge-afghanistan-debatte-101.html> (letzter Zugriff: 9.9.2021)
- Tagesschau, 8.10.2015: Sendung vom 8.10.2015: <https://www.tagesschau.de/multimedia/sendung/ts-10543.html> [letzter Zugriff: 21.9.2021].
- Tagesspiegel, 4.7.2018: Es geht nicht nur um Abgrenzung, sondern auch um den Kampf gegen Fluchtursachen: <https://www.tagesspiegel.de/politik/masterplan-migration-es-geht-nicht-nur-um-abgrenzung-sondern-auch-um-den-kampf-gegen-fluchtursachen/22768484.html> [letzter Zugriff: 1.9.2021].
- Tagesspiegel, 8.7.2018: Großes Versprechen, kleines Geld: <https://www.tagesspiegel.de/politik/streit-um-den-entwicklungsetat-grosses-versprechen-kleines-geld/22779218.html> [letzter Zugriff: 1.9.2021].
- Tagesspiegel, 22.9.2018: »Wir müssen Firmen über Afrika aufklären«: <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/deg-geschaeftsfueherin-laibach-wir-muessen-firmen-ueber-afrika-aufklaeren/23074330.html> [letzter Zugriff: 1.9.2021].
- Taz, 8.7.2018: Ein Problem – aber nicht unseres: <https://taz.de/Kommentar-Budget-der-Entwicklungshilfe/!5519415/?goMobile2=1578614400052> [letzter Zugriff: 1.9.2021].
- Taz, 9.11.2019: Abschottung als Wachstumsmarkt: <https://taz.de/EU-Migrationspolitik-in-Afrika/!5636761/> [letzter Zugriff: 8.9.2021].
- Taz, 10.12.2018: Ministerium will nicht dazulernen: <https://taz.de/Umstrittene-Rueckkehr-Kampagne/!5558160/> [letzter Zugriff 1.9.2021].
- Taz, 10.12.2018: Migrationspakt angenommen: <https://taz.de/Treffen-zum-UN-Pakt-zur-Migration/!5557857/> [letzter Zugriff: 6.9.2021].

- Taz, 20.8.2015: »Ihre Fabriken verursachen Flucht«: <https://taz.de/Fluechtling-ueber-deutsche-Waffenindustrie!/5222868/> [letzter Zugriff: 1.9.2021].
- Die Welt, 18.3.2022: »Wir laufen Gefahr, dass sich Teile von 2015 wiederholen«: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article237632013/Ukraine-Fluechtlinge-Laufen-Gefahr-dass-sich-Teile-von-2015-wiederholen.html> [letzter Zugriff: 9.12.2022].
- Die Welt, 17.9.2018: Grenze besser sichern und Fluchtursachen bekämpfen: <https://www.welt.de/politik/ausland/article181554278/Vor-EU-Sondergipfel-Merkel-und-Kurz-reden-ueber-Grenzschutz.html> [letzter Zugriff: 8.9.2021].
- Die Welt, 29.11.2017: Die neue Liebe der Deutschen zur Entwicklungshilfe: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article171087021/Die-neue-Liebe-der-Deutschen-zur-Entwicklungshilfe.html> [letzter Zugriff: 1.9.2021].
- Die Welt, 15.10.2016: »Nationale Kraftanstrengung für Rückführungen: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article158781613/Nationale-Kraftanstrengung-fuer-Rueckfuehrungen.html> [letzter Zugriff: 1.9.2021].
- Die Welt, 20.9.2016: »Dann kommen die Probleme nach Deutschland«: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article158263747/Dann-kommen-die-Probleme-nach-Deutschland.html> [letzter Zugriff 7.9.2021].
- Die Welt, 25.9.2015: Wir müssen die Ursachen von Flucht und Vertreibung bekämpfen: <https://www.welt.de/politik/ausland/article146880188/Wir-muessen-die-Ursachen-von-Flucht-und-Vertreibung-bekaempfen.html> [letzter Zugriff: 8.9.2021].
- Die Welt, 26.4.2015: »Europa hat Afrika ausgebeutet«: <https://www.welt.de/print/wams/article140089396/Europa-hat-Afrika-ausgebeutet.html> [letzter Zugriff: 21.9.2021].
- Die Zeit, 18.8.2021: Konservatismus der Angst: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2021-08/armin-laschet-2015-afghanistan-fluechtlinge> [letzter Zugriff: 8.9.2021].
- Die Zeit, 18.4.2019: Eingesperrt, geschunden und in den Krieg getrieben: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-04/libyen-tripolis-kaempfe-migration-europa-a-fluechtlinge-gefangenenlager> [letzter Zugriff: 8.9.2021].
- Die Zeit v. 8.7.2020: Peinlich erfolgreich: [https://www.zeit.de/2020/29/gerd-mueller-bundesentwicklungsminister-lieferkettengesetz-entwicklungspolitik?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com](https://www.zeit.de/2020/29/gerd-mueller-bundesentwicklungsminister-lieferkettengesetz-entwicklungspolitik?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com) [letzter Zugriff: 1.9.2021].
- Die Zeit, 7.7.2018: Entwicklungsminister kritisiert geplante Etatkürzung: [https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-07/gerd-mueller-entwicklungsminister-haushalt-kuerzung-kritik-migration?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com](https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-07/gerd-mueller-entwicklungsminister-haushalt-kuerzung-kritik-migration?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com) [letzter Zugriff: 3.9.2021].
- Die Zeit, 5.7.2017: »Abschottung ist die falsche Strategie«: <https://www.zeit.de/politik/2017-07/fluechtlinge-afrika-verantwortung-loesungen-migration-politik-interview> [letzter Zugriff: 3.9.2021].

## Primärquellen

### UN-Dokumente

- UN-Generalsekretär 1981: International Co-operation to avert new flows of refugees. Report of the Secretary-General
- UN Special Political Committee 1980a: Summary record of the 43<sup>rd</sup> meeting. New York
- UN Special Political Committee 1980b: Summary record of the 44<sup>th</sup> meeting. New York
- UN Special Political Committee 1980c: Summary record of the 45<sup>th</sup> meeting. New York
- UN Special Political Committee 1980d: Summary record of the 46<sup>th</sup> meeting. New York
- UN Special Political Committee 1980e: Summary record of the 47<sup>th</sup> meeting. New York
- UN Special Political Committee 1980f: Summary record of the 48<sup>th</sup> meeting. New York
- UN Special Political Committee 1980g: Summary record of the 49<sup>th</sup> meeting. New York
- UN Special Political Committee 1980h: International Co-operation to avert new flows of refugees. Report of the Special Political Committee
- UN Special Political Committee 1981a: Summary record of the 40<sup>th</sup> meeting. New York
- UN Special Political Committee 1981b: Summary record of the 42<sup>th</sup> meeting. New York
- UN Special Political Committee 1981c: Summary record of the 43<sup>rd</sup> meeting. New York
- UN Special Political Committee 1981d: Summary record of the 44<sup>th</sup> meeting. New York
- UN Special Political Committee 1981e: Summary record of the 45<sup>th</sup> meeting. New York
- UN-Vollversammlung 1980: Resolution 35/124 »International Cooperation to avert new flows of refugees«
- UN-Vollversammlung 1981: Resolution 36/148 »International Cooperation to avert new flows of refugees«

### Plenardebatte Europäisches Parlament

- Europäisches Parlament 7.2.2018: 16. Guarantee Fund for external actions – EU guarantee to the European Investment Bank against losses under financing operations supporting investment projects outside the Union (debate)
- Europäisches Parlament 12.9.2017: 14. Recent developments in migration (debate)

- Europäisches Parlament 5.7.2017: 13. European Fund for Sustainable Development (EFSD) and establishing the EFSD Guarantee and the EFSD Guarantee Fund (debate)
- Europäisches Parlament 4.4.2017: 14. Addressing refugee and migrant movements: the role of EU External Action (debate)
- Europäisches Parlament 13.2.2017: 12. Revision of the European Consensus on Development (debate)
- Europäisches Parlament 25.10.2016: 8.14. Human rights and migration in third countries (A8-0245/2016 – Marie-Christine Vergiat)
- Europäisches Parlament 12.9.2016: 20. EU Trust Fund for Africa: implications for development and humanitarian aid (debate)
- Europäisches Parlament 7.6.2016: 9. State of play of the external aspects of the European migration agenda: towards a new »Migration Compact« (debate)
- Europäisches Parlament 12.4.2016: 3. The situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration (debate)
- Europäisches Parlament 25.11.2015: 14. Outcome of the Valletta summit of 11 and 12 November 2015 and of the G20 summit of 15 and 16 November 2015 (debate)
- Europäisches Parlament 11.11.2015: 19. Financing of two new EU trust funds for Syria and Africa and Member States' contributions to these funds (debate)
- Europäisches Parlament 20.5.2015: 7. European Agenda on Migration (debate)
- Europäisches Parlament 9.9.2015: 6. Migration and refugees in Europe (debate)
- Europäisches Parlament 25.11.2014: 15. Situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration (debate)

### **Pleardebatte Deutscher Bundestag**

- Deutscher Bundestag 8.11.2018: Plenarprotokoll 19/61. Stenografischer Bericht 61. Sitzung. Berlin
- Deutscher Bundestag 7.6.2018: Plenarprotokoll 19/36. Stenografischer Bericht 36. Sitzung. Berlin
- Deutscher Bundestag 23.11.2018: Plenarprotokoll 18/202. Stenografischer Bericht 202. Sitzung. Berlin
- Deutscher Bundestag 29.6.2017: Plenarprotokoll 18/243. Stenografischer Bericht 243. Sitzung. Berlin
- Deutscher Bundestag 16.2.2017: Plenarprotokoll 18/2018. Stenografischer Bericht 218. Sitzung. Berlin
- Deutscher Bundestag 10.11.2016: Plenarprotokoll 18/199. Stenografischer Bericht 199. Sitzung. Berlin
- Deutscher Bundestag 7.9.2016: Plenarprotokoll 18/186. Stenografischer Bericht 186. Sitzung. Berlin
- Deutscher Bundestag 12.5.2016: Plenarprotokoll 18/170. Stenografischer Bericht 170. Sitzung. Berlin

- Deutscher Bundestag 17.12.2015: Plenarprotokoll 18/146. Stenografischer Bericht 146. Sitzung. Berlin
- Deutscher Bundestag 16.12.2015: Plenarprotokoll 18/145. Stenografischer Bericht 145. Sitzung. Berlin
- Deutscher Bundestag 25.11.2015: Plenarprotokoll 18/139. Stenografischer Bericht 139. Sitzung. Berlin
- Deutscher Bundestag 24.11.2015: Plenarprotokoll 18/138. Stenografischer Bericht 138. Sitzung. Berlin
- Deutscher Bundestag 15.10.2015: Plenarprotokoll 18/130. Stenografischer Bericht 130. Sitzung. Berlin
- Deutscher Bundestag 1.10.2015: Plenarprotokoll 18/127. Stenografischer Bericht 127. Sitzung. Berlin
- Deutscher Bundestag 24.9.2015: Plenarprotokoll 18/124. Stenografischer Bericht 124. Sitzung. Berlin
- Deutscher Bundestag 9.9.2015: Plenarprotokoll 18/120. Stenografischer Bericht 120. Sitzung. Berlin
- Deutscher Bundestag 22.4.2015: Plenarprotokoll 18/99. Stenografischer Bericht 99. Sitzung. Berlin
- Deutscher Bundestag 14.1.1993: Plenarprotokoll 12/131. Stenographischer Bericht 131. Sitzung. Berlin

### **Kleine Anfragen Deutscher Bundestag**

- Deutscher Bundestag 2020, Drucksache 19/17039: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Frohnmaier, Stefan Keuter und der Fraktion der AfD – Drucksache 19/16666 – Arbeit der Fachkommission Fluchtursachen: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/170/1917039.pdf> (letzter Zugriff: 5.9.2021)
- Deutscher Bundestag 2019/Drucksache 19/7529: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Agnieszka Brugger, Katja Keul, Dr. Tobias Lindner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/6657 – Positionen der Bundesregierung zur Europäischen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/075/1907529.pdf> (letzter Zugriff: 21.9.2021)
- Deutscher Bundestag 2019/Drucksache 19/6967: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dietmar Friedhoff, Markus Frohnmaier, Ulrich Oehme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD – Drucksache 19/6458 – Transformation durch die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und den Global Compact for Migration: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/069/1906967.pdf> (letzter Zugriff: 21.9.2021)
- Deutscher Bundestag 2018, Drucksache 19/4955: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Linda Teuteberg, Stephan Thomae, Grigo-

- rrios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/4257 – Engagement der Bundesregierung für die Bekämpfung von Fluchtursachen: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/049/1904955.pdf> (letzter Zugriff: 21.9.2021)
- Deutscher Bundestag 2018, Drucksache 19/4298: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Eva-Maria Schreiber, Heike Hänsel, Andrej Hunko, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/3897 – Das Programm »Perspektive Heimat«: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/042/1904298.pdf> (letzter Zugriff: 21.9.2021)
- Deutscher Bundestag 2018, Drucksache 19/3648: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Olaf in der Beek, Ulrich Lechte, Dr. Christoph Hoffmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/3162(neu) – Effiziente und nachhaltige Bekämpfung von Fluchtursachen: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/036/1903648.pdf> (letzter Zugriff: 5.9.2021)
- Deutscher Bundestag 2016, Drucksache 18/9246: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Niema Movassat, Heike Hänsel, Wolfgang Gehrcke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/9025 – Europäische Grenzsicherung jenseits des Mittelmeers: <https://dserver.bundestag.de/btd/18/092/1809246.pdf> (letzter Zugriff: 21.9.2021)
- Deutscher Bundestag 2015, Drucksache 18/6772: Antrag der Abgeordneten Dr. Frithjof Schmidt, Claudia Roth (Augsburg), Omid Nouripour, Uwe Kekeritz, Tom Koenigs, Annalena Baerbock, Marieluise Beck (Bremen), Dr. Franziska Brantner, Agnieszka Brugger, Dr. Tobias Lindner, Cem Özdemir, Manuel Sarrazin, Jürgen Trittin, Doris Wagner, Kai Gehring und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Interministerielle Zusammenarbeit bei der Bewältigung der Fluchtkrise in Drittstaaten verbessern: <https://dserver.bundestag.de/btd/18/067/1806772.pdf> (letzter Zugriff: 21.9.2021)
- Deutscher Bundestag 2014, 18/3419 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Niema Movassat, Heike Hänsel, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/3207 – Rückführungspolitik und Strategie für Migration und Entwicklung: <https://dserver.bundestag.de/btd/18/034/1803419.pdf> (letzter Zugriff: 21.9.2021)



# Anhang

---

## Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DG DEVCO	Directorate-General International Cooperation and Development (Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung)
DG ECHO	Directorate-General European Civil Protection and Humanitarian Aid (Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe)
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EIB	Europäische Investitionsbank
EIP	European External Investment Plan (Europäische Investitionsoffensive für Drittstaaten)
EP	Europäisches Parlament
EUTF	European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa (EU-Notfall-Treuhandfonds für Stabilität und zur Beseitigung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertriebenen in Afrika)
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
HMPA	Historisch-materialistische Politikanalyse
HP	Hegemonieprojekt
INGO	International Non-Governmental Organization (Internationale Nicht-staatliche Organisation)

<b>IOM</b>	International Organization for Migration (Internationale Organisation für Migration)
<b>NGO</b>	Non-Governmental Organization (Nichtstaatliche Organisation)
<b>ODA</b>	Official Development Assistance
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
<b>SWP</b>	Stiftung Wissenschaft und Politik
<b>UNHCR</b>	United Nations High Commissioner for Refugees (UN-Flüchtlingshochkommissariat)
<b>WEF</b>	World Economic Forum (Weltwirtschaftsforum)

## Expert:innen-Interviews

### *Expert:innen-Interview in Berlin, Eschborn, Heidelberg (und Tunis)<sup>1</sup>*

Mitarbeiterin entwicklungspolitische Organisation	Berlin	18.7.2018
Mitarbeiter MdB	Berlin	19.7.2018
Mitarbeiter Think Tank	Berlin	12.2.2019
Mitarbeiterin GIZ	Eschborn	15.2.2019
Mitarbeiter entwicklungspolitische Organisation	Heidelberg	22.2.2019
Vertreterin BMZ-Referat »Fluchtursachen mindern – Flüchtlinge unterstützen – Beschäftigungsoffensive Nahost«	Berlin	1.3.2019
Mitarbeiterin GIZ Tunis	Tunis	30.4.2019

Außerdem fand ein informelles Expertengespräch mit einem Mitarbeiter einer weiteren entwicklungspolitischen Organisation am 20.7.2018 in Berlin statt.

### *Expert:innen-Interviews in Brüssel*

Mitarbeiterin MEP Grüne/EFA	Brüssel	24.5.2018
Mitarbeiterin internationale NGO (INGO) 1	Brüssel	25.5.2018
Mitarbeiterin internationale NGO (INGO) 2	Brüssel	19.9.2018
Vertreter EU-Kommission	Brüssel	20.9.2018
Mitarbeiterin internationale NGO (INGO) 3	Brüssel	20.9.2018
Mitarbeiterin EEAS	Brüssel	20.9.2018
MEP Grüne/EFA	Brüssel	10.10.2018

Darüber hinaus fand ein informelles Expert:innengespräch mit einer Mitarbeiterin von ICMPD (International Centre for Migration Policy Development) am 20.9.2018 in Brüssel statt.

1 Die Anonymisierungen wurden auf Wunsch der Interview-Partner:innen vorgenommen.

**Judith Kopp** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Kassel. Sie studierte Kulturwissenschaften und Soziologie in Luzern, Genf und Frankfurt am Main und war von 2011 bis 2018 im Europareferat der Menschenrechtsorganisation Pro Asyl tätig.

# Politikwissenschaft



Knut Bergmann (Hg.)

## »Mehr Fortschritt wagen«?

Parteien, Personen, Milieus und Modernisierung:  
Regieren in Zeiten der Ampelkoalition

Juni 2022, 492 S., kart., 27 Farbabbildungen, 2 SW-Abbildungen

30,00 € (DE), 978-3-8376-6307-5

E-Book: kostenlos erhältlich als Open-Access-Publikation

PDF: ISBN 978-3-8394-6307-9

ISBN 978-3-7328-6307-5



Pola Lehmann, Theres Mattheiß,  
Sven Regel, Bernhard Weßels

## Die Ampelkoalition

Wie wird aus unterschiedlichen Zielen  
ein gemeinsames Regierungsprogramm?

Juli 2022, 200 S., kart., 12 SW-Abbildungen, 2 Farbabbildungen

19,50 € (DE), 978-3-8376-6332-7

E-Book: kostenlos erhältlich als Open-Access-Publikation

PDF: ISBN 978-3-8394-6332-1

ISBN 978-3-7328-6332-7



Ralf Fücks, Rainald Manthe (Hg.)

## Liberalismus neu denken

Freiheitliche Antworten  
auf die Herausforderungen unserer Zeit

Juni 2022, 202 S., kart.

19,50 € (DE), 978-3-8376-6319-8

E-Book: kostenlos erhältlich als Open-Access-Publikation

PDF: ISBN 978-3-8394-6319-2

ISBN 978-3-7328-6319-8

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten  
finden Sie unter [www.transcript-verlag.de](http://www.transcript-verlag.de)**

# Politikwissenschaft



BICC Bonn International Centre for Conflict Studies,  
HSFK Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und  
Konfliktforschung, IFSH Institut für Friedensforschung  
und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg,  
INEF Institut für Entwicklung und Frieden

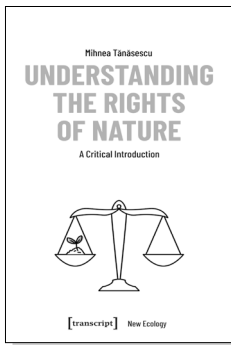
## **Friedensgutachten 2022** **Friedensfähig in Kriegszeiten**

Juni 2022, 152 S., kart., 25 Farbabbildungen

15,00 € (DE), 978-3-8376-6403-4

E-Book: kostenlos erhältlich als Open-Access-Publikation

PDF: ISBN 978-3-8394-6403-8



Mihnea Tanasescu

## **Understanding the Rights of Nature** **A Critical Introduction**

February 2022, 168 p., pb.

40,00 € (DE), 978-3-8376-5431-8

E-Book: available as free open access publication

PDF: ISBN 978-3-8394-5431-2



Gregor Ritschel

## **Freie Zeit** **Eine politische Idee von der Antike bis zur Digitalisierung**

2021, 274 S., kart.

28,00 € (DE), 978-3-8376-5572-8

E-Book: kostenlos erhältlich als Open-Access-Publikation

PDF: ISBN 978-3-8394-5572-2

ISBN 978-3-7328-5572-8

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten  
finden Sie unter [www.transcript-verlag.de](http://www.transcript-verlag.de)**