

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

»The migrant insurgency, simply by transversing them, threatens to make the various 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 entwicklungspolitischer 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 einsetzendes 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 bestehende 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 EGMR¹ 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 Prinzip 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; Schwierz/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.² Bei einem dramatischen Bootsunfall 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 (Schwartz/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 Herkunftsänder von Geflüchteten auf der Fluchtroute über die Ägäis dar.³ 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.⁴ Das Erstarken

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.).⁵

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,⁶ 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 (Schwierz/Ratfisch 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 (Schwierz/Ratfisch 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 Budapester 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 Migration⁷ hat die Grenze unverkennbar als umkämpftes Terrain, als stetem Wandel unterworfenes 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 keiner 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 Aufnahmезusagen 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; Schwierz/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 Rückübernahmeverträge 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).⁸ 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/Schlindwein 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 abbrachen, 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,⁹ bedeutete auch eine Umgehung des Hirschurteils 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 Regierungen¹⁰ 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 einschränkenden 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).¹¹ 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).¹²

Bereits während des Valletta-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.¹³ Die Umgehung demokratischer Verfahren prägte auch weitere Verhandlungen mit Transit- und Herkunfts ländern, 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 subalterner 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 radikaliert 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 Fluchtursachenbekämpfung¹⁴

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 Herkunftslandern 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 kritisierte 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,¹⁵ 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)¹⁶ (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 Haushaltsumordnung 966/2012 (in der Haushaltsumordnung 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 Entwicklungsfond¹⁷ (EEF),¹⁸ 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.¹⁹

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.²⁰ 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.²¹ Der Vergabeprozess ist

-
- 17 Der Europäische Entwicklungsfond (EEF oder European Development Fund, EDF) ist außerhalb des EU-Haushaltplanes 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 umsetzen, 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 Entschließung 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 Haushaltstordnung 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).²² 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 Verwendung 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 dievehemente 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/Schlindwein 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 Rückübernahmeverträge bewilligt wurden (Raty/Shilhav 2020, 21). Auch die Einigung auf ein Rückübernahmeverträge 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 Verbesserung

rung des Migrationsmanagements²³ (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 zielt 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 Vergabepraxis 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).²⁴ 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-Treuhafonds 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 Entwicklungs(geldern)«, 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 bestimmt 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 sozio-ökonomische 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 wichtige 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 anschließen.²⁵ 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).²⁶ 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)²⁷,

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 Herkunftsänder 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 fordern« (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 groß angelegte 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 Mischfinanzierungs-Projekte 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).²⁸

Anhand der Investitionsoffensive für Drittstaaten wird deutlich, dass Fluchtsachenbekämpfung 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 abgedeckt 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 ein²⁹ 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 setze 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 Herkunftslandern 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 dienten und kündigte eine substantielle Erhöhung des deutschen Entwicklungshilfeetats 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 konn-

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 Südosteupas (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 bezogen sich auf diesen Schwerpunkt (BMZ Referat 221 2019, 1).³⁰ 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 Sanitäranlagen 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 Entwicklungsmiester 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 Koordinierung 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.³¹

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« (BMWi 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 (BMWi 2021).

für einen starken Kontinent«, beispielsweise durch Markterschließungsprogramme (Bociek/Greve/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 »Migrationsberatungszentren« 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).³²

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.³³

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 Entwicklungminister 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 Grenzschießungen 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.³⁴ Entwicklung soll nunmehr dafür sorgen, dass Menschen in ihren Herkunftsändern 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 Hegemonie gerungen 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 Reorganisierung 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).