

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

Um die Entwicklungen im Zuge und Nachgang des Sommers der Migration einordnen zu können, wird im Folgenden in drei Schritten der Kontext für den im Weiteren untersuchten Diskurs um die Bekämpfung von Fluchtursachen erörtert. Ziel ist es, die zentralen historischen und materiellen Bedingungen sichtbar zu machen, auf die gesellschaftliche Akteur:innen im Sommer der Migration in widerstreitender Weise reagiert haben (Kannankulam/Georgi 2012, 37f.). Auf dieser Grundlage wird in den folgenden Analyseschritten das Ringen verschiedener gesellschaftlicher Kräfte um die hegemoniale Deutung von Fluchtursachen(-bekämpfung) als Kristallisierungspunkt wesentlicher Konfliktlinien um Migrationspolitik analysiert. Die Kontext-Analyse arbeitet sowohl wesentliche strukturelle Bedingungen¹ als auch den spezifischen historisch-konjunkturellen Kontext heraus, der die relevanten, dem Sommer der Migration vorangehenden Entwicklungen in ihren Konturen nachzeichnet.

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

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

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

4.1 Migrationspolitik im Kontext des Nord-Süd-Verhältnisses

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

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

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

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

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

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

4.1.1 Imperiale Lebensweise und Externalisierungsgesellschaft

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

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

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

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

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

-
- 2 Mit »Senken« sind Ökosysteme wie Regenwälder oder Ozeane gemeint, die mehr umweltschädliche Stoffe wie CO₂ aufnehmen können, als sie selbst an die Umwelt abgeben.
- 3 Brand und Wissen heben hervor, das Konzept der Lebensweise stehe insofern in der Tradition Antonio Gramscis, »als wir davon ausgehen, dass sich eine widersprüchliche Gesellschaftsformation wie die kapitalistische nur reproduzieren kann, wenn sie in den Alltagspraxen und im Alltagsverständ verankert ist und dadurch gleichsam ›natürlich‹ wird.« (Brand/Wissen 2017, 45)
- 4 Stefanie Hürtgen (2018) und Klaus Dörre (2019) weisen darauf hin, dass das Konzept der imperialen Lebensweise die Gefahr berge, ein »vereinnahmendes ›wir‹« zu kreieren (Dörre 2019, 247ff.): »Wo eben noch von Klassen, Geschlechterhierarchien und ethnischen Spaltungen die Rede war, zieht dieses ›wir‹ dann doch vieles zusammen, was so nicht zusammengehört« (ebd., 248). Auf diese Kritik hin stellten Brand und Wissen klar, es gehe ihnen gerade darum zu zeigen, »dass die imperiale Lebensweise konstitutiv mit ausdifferenzierten Klassen-, Geschlechter- und rassifizierten Verhältnissen verbunden« sei (Brand/Wissen 2019, 23) und führten dies in ihrem Artikel »Gesellschaftsanalyse im globalen Kapitalismus« weiter aus (ebd.). Trotz der Notwendigkeit dieser Klarstellung, bleibt der globale Zusammenhang, der mit dem Konzept der imperialen Lebensweise (und demjenigen der Externalisierungsgesellschaft) herausgearbeitet wird, für meine Analyse von besonderer Relevanz.

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

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

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

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

4.1.2 Grenzen und Nord-Süd-Regulation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1.3 Postkoloniales Grenzregime

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

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

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

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

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

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

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

von Rechtlosigkeit geprägten Inklusion werden die kolonialen Grenzverläufe neu gezogen.

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

4.2 Europäisches Grenzregime

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

4.2.1 Europäisierung der Migrationspolitik

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

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

Zwar hatten sich bereits 1985 im luxemburgischen Schengen die Staats- und Regierungschefs Deutschlands, Frankreichs und der Benelux-Staaten getroffen und das Schengener Übereinkommen⁶ mit dem Ziel unterzeichnet, den Weg für die Abschaffung der Binnengrenzen zwischen ihren Staaten zu ebnen. Es sollte jedoch bis zur Verabschiedung des Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)⁷ im Juni 1990 dauern, bis dieses Vorhaben konkret wurde. Die beschlossene Personenfreiheit im Innern des »Schengenraums« hatte zur Bedingung, dass als »ausgleichende« Maßnahme die Außengrenzen gemeinsam gesichert und verstärkt kontrolliert werden sollten: Mit Schengen entstand die »europäische Außengrenze« (Walters 2002, 566). Mit der Vereinheitlichung der Visa-Vorschriften zwischen den beteiligten Staaten, wurde der Zugang zum Schengenraum weiter begrenzt. Außerdem beinhaltete Schengen die polizeiliche Zusammenarbeit und Kooperation im Justizwesen und legte mit dem Schengener Informationssystem (SIS) die Grundlage für den Austausch von personenbezogenen Daten. Im März 1995 trat das SDÜ in Kraft, dem in der Zwischenzeit weitere Staaten beigetreten waren.

1997 wurde mit dem Vertrag von Amsterdam⁸ das Schengener Abkommen in den europäischen Rechtsrahmen überführt und die Themen Migration und Asyl waren fortan Teil der ersten vergemeinschafteten Säule der EU. Daher lässt sich erst mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags 1999 von einer genuin europäischen Migrationspolitik sprechen (Buckel 2018, 438; Buckel et al. 2014, 49). Die Dynamiken der Vergemeinschaftung bezogen sich im weiteren Prozess der Europäisierung in erster Linie auf die Bereiche Asyl und Grenzschutz. Fragen hinsichtlich legaler Einwanderung und Arbeitsmigration blieben weitgehend im Zuständigkeitsbereich der Na-

6 Übereinkommen von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen.

7 Übereinkommen vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen. Amtsblatt EG L239 vom 22.9.2000.

8 Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte. Amtsblatt EG C340 vom 10.11.1997.

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

Mit »Dublin« entstand – in grober Missachtung der Interessen und Einwände der Außengrenzenstaaten wie Italien, Griechenland oder Malta – das, was Buckel als den »ersten Ring der Externalisierung« beschreibt (Buckel 2018, 441). Die EU-Staaten ohne Außengrenzen hatten es damit geschafft, einen Großteil der Verantwortung für Asylsuchende auszulagern in Richtung ihrer süd-östlichen Nachbarn, auch wenn die tatsächliche Durchsetzung der Verordnung am Widerstand von Geflüchteten und Praktiken der Verweigerung der Außengrenzenstaaten¹² immer wieder scheiterte (Lorenz 2015). Die absehbare Folge dieser Delegation der Verantwortung für Asylverfahren durch die Dublin II- und ab 2013 die überarbeitete

9 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines Drittlandes in einem Mitgliedstaat gestellt hat.

10 Über die Frage der Zuständigkeit für Asylverfahren hinaus legte der Vertrag von Amsterdam schließlich auch die Harmonisierung des Asylrechts und der Asylverfahren der EU-Mitgliedstaaten fest, so dass zwischen 1999 und 2005 erste asylrechtliche EU-Richtlinien verabschiedet wurden, die gemeinsame Mindeststandards formulierten. Dabei gehörte Deutschland zu den »Kernländern« im Innern der EU, die eine besonders einflussreiche Rolle bei den Verhandlungen spielten und schließlich Regelungen durchsetzen konnten, welche die Kernländer weitgehend entlasteten (Klepp 2011, 53f.).

11 Eurodac ist eine Abkürzung für *European Dactyloscopy*, also ein Identifizierungssystem für den Abgleich von Fingerabdruckdaten Asylsuchender. Die Rechtsgrundlage für die Einrichtung der Datenbank ist die Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von »Eurodac« für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens. 2013 wurde eine Neufassung der Verordnung beschlossen (Verordnung (EU) Nr. 603/2013).

12 Beispiele dafür sind das Nicht-Erfassen von Fingerabdrücken und Zulassen der Durchreise (Lorenz 2015, 13).

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

4.2.2 Externalisierungspolitik

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

16 Denn die Einbindung von Transit- und Herkunfts ländern in die europäische Migrationspolitik läuft den Interessen der betroffenen Staaten häufig entgegen. Viele Drittländer versuchen stattdessen, die Ausreise eigener Staatsangehöriger zu fördern, da sie von den Rücksendegeldern (*remittances*) der Migrant:innen profitieren. Manche Transitländer befürchten außerdem, durch die verstärkte Überwachung der eigenen Grenzen, selber zum »Einwanderungsland« zu werden (Hess/Karakayali 2007, 43), wenn Transitmigrant:innen keine Möglichkeit mehr haben, weiter zu reisen.

17 Die Bewertung des Zusammenhangs von Migration und Entwicklung äußerte sich historisch sehr unterschiedlich (Nyberg Sørensen/Van Hear/Engberg-Pedersen 2003, 6f.; Stielike 2021, 17ff.). Während in den 1960er Jahren und damit in der Hochphase des Gastarbeiterregimes eine optimistische Sichtweise vorherrschte und die positiven Effekte von Migration auf Entwicklung (vor allem das Potenzial von Rücksendegeldern und Wissenstransfers etc.) hervorgehoben wurden, zeigte sich in den 1970er Jahren eine pessimistischere Perspektive. Im Fokus standen die Gefahren von Migration für Entwicklung, beispielsweise aufgrund des

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

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

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

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

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

4.2.3 Migrationsmanagement

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3 Genealogie: Fluchtursachenbekämpfung

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

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

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

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

4.3.1 Globale Ebene: Problemdefinitionen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

-
- 24 Die Diskussion um eine neue Weltwirtschaftsordnung war seit der Verabschiedung einer Erklärung und eines Aktionsprogramms zur Errichtung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung (NWWO) im Rahmen der sechsten Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen 1974 ein breit diskutiertes Thema.
- 25 U.a. schlossen sich Vertreter:innen aus Kuba, der Demokratischen Volksrepublik Jemen, und Äthiopien dieser Position an (UN Special Political Committee 1980d, 1980e), in der darauffolgenden Diskussion Ende 1981 außerdem Staaten wie Laos, Marokko, Sierra Leone und Madagaskar (UN Special Political Committee 1981d, 1981e).

balen Südens sowie die Ostblockstaaten²⁶ auf der einen Seite und die westlichen Geberländer auf der anderen Seite gegenüber gestanden hätten (Macrae 1999, 8).

Schließlich verabschiedete die Vollversammlung am 11. Dezember 1980 die Resolution 35/124 unter dem Titel »International Cooperation to avert new flows of refugees« mit der Unterstützung von 105 Staaten bei 16 Gegenstimmen und 14 Enthaltungen (Böhm 1981, 24). Grundsätzlich fand die Idee einer »präventiven Flüchtlingskonzeption« im Rahmen der Vereinten Nationen, wie sie die Bundesrepublik angestoßen hatte, damit weitgehende Zustimmung (Böhm 1982, 49).²⁷ Entsprechend der dominanten westlichen Position bildete sich in der Resolution primär eine internalistische Perspektive ab. Lediglich ausländische Interventionen und militärische Besetzungen wurden als externe Bedrohung²⁸ in den Resolutionstext aufgenommen (UN Special Political Committee 1980h), der nun lautete: »The General Assembly strongly condemns all policies and practices of oppressive and racist régimes as well as aggression, alien domination and foreign occupation, which are primarily responsible for the massive flows of refugees throughout the world« (UN-Vollversammlung 1980, 93). Außerdem wurden die Regierungen und internationalen Organisationen aufgefordert, ihre Position hinsichtlich der Thematik dem Generalsekretär zur Klärung weiterer Schritte zukommen zu lassen. Die eingegangenen Stellungnahmen präsentierte Generalsekretär Waldheim der Vollversammlung (UN-Generalsekretär 1981). Darin hatte die BRD einen Entwurf für die Richtlinien zum Staatenverhalten vorgelegt. Zwischen dem 24. und 30. November 1981 folgten weitere Debatten im politischen Ausschuss (UN Special

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- 30 Georgi illustriert die Blockadehaltung anhand der Debatte um eine UN-Weltkonferenz zu Migration Mitte der 1990er Jahre (Georgi 2019b, 232ff.). Auf der Weltbevölkerungskonferenz von 1994 in Kairo hatte Migration bereits eine große Rolle gespielt und die Forderung, Fluchtsachen zu bekämpfen war in den Aktionsplan mit aufgenommen worden (ebd., 214). Die im Anschluss daran gehegten Hoffnungen von Regierungen aus dem globalen Süden sowie NGOs auf eine Weltmigrationskonferenz, wurden jedoch enttäuscht. Nach mehrfachen und schleppenden Konsultationen auf UN-Ebene durch den damaligen UN-Generalsekretär Boutros-Ghali zwischen 1995 und 2003 befürworteten zwar 60 Regierungen eine solche Initiative, allerdings handelte es sich fast ausschließlich um Staaten des globalen Südens (Georgi 2019b, 233). Ablehnend zeigten sich die Regierungen des globalen Nordens, die als wichtigste Geldgeber der Weltkonferenzen das Projekt damit abschrieben (ebd.).
- 31 2016 wurde die IOM als »verwandte Organisation« (*related organization*) in die Vereinten Nationen integriert.

nehmen. Die dieser Position gegenüberstehende Konfliktpartei beschreibt Georgi als

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3.2 Fluchtursachenbekämpfung in der EU-Migrationspolitik

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3.3 Die deutsche Debatte um Fluchtursachen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nicht zuletzt hatten auch hier die eigensinnigen Bewegungen der Fluchtmigration nach Deutschland Anlass dazu gegeben: 1992 stellten fast 450.000 Menschen einen Erstantrag auf Asyl, was eine bedeutende Zunahme darstellte (BAMF 2019, 12). Es waren die Jahre, in denen es in Deutschland zu massiven rassistischen Anschlägen auf Unterkünfte von Geflüchteten kam, zu einer Hetze von rechts und in denen rechtsextreme Parteien wie die NPD, die Republikaner und die DVU bedeutende Erfolge verzeichnen konnten. Die Asylpolitik hatte sich in den 1980er Jahren als hart umkämpftes Konfliktfeld herausgebildet, in dem es ab Mitte des Jahrzehnts um die faktische Abschaffung des Grundrechts auf politisches Asyl ging, das in Artikel 16 Grundgesetz verbürgt war (Kannankulam 2014, 100ff.). 1993 mündete der zwischen CDU, FDP und SPD ausgehandelte sogenannte »Asylkompromiss« schließlich trotz scharfer Kritik durch Menschenrechtsorganisationen und lautstarker Proteste in der Aufgabe des Grundrechts auf Asyl.⁴⁴ In den Debatten im Bundestag wurde insbesondere 1992 und 1993 die Forderung nach einer Bekämpfung von Fluchtursachen mit Nachdruck von unterschiedlichen Fraktionen⁴⁵ eingebbracht. So plädierten Abgeordnete dafür »alle Facetten der Entwicklungspolitik« dem Thema der Bekämpfung von Fluchtursachen unterzuordnen (Walz in: Deutscher Bundestag 14.1.1993, 11311) oder Ursachen anstatt »nur die Symptome« zu bekämpfen (Weiß in: ebd., 11314). Während sich der Entwicklungsmiester Spranger verärgert zeigte, »wenn nun behauptet wird, der Westen sei für globale Probleme der Welt hauptverantwortlich« (Spranger in: ebd., 11315), betonte die SPD-Abgeordnete Wohlleben: »Zur Bekämpfung der Fluchtursachen gehört aber auch, daß die Industriestaaten den Verbrauch der beschränkten natürlichen Ressourcen so gestalten, daß das ökologische System nicht in Unordnung gerät und daß der Verbrauch weltweit eingedämmt wird« (ebd., 11328). Auch hier bilden sich erneut ähnliche Konflikte wie in der Debatte auf UN-Ebene darüber ab, wo die tatsächlichen Fluchtursachen liegen und wie sie zu adressieren seien.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3.4 Geflüchteten-Proteste und Fluchtursachenbekämpfung

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

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

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

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

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

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

4.3.5 Zusammenfassung Genealogie

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

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

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

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

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

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

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

