

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

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

Die *Akteursanalyse* identifiziert die relevanten Protagonist:innen des Diskurses, die verschiedenen Hegemonieprojekten¹ zugeordnet werden. Aufbauend auf der Darstellung der relevanten Hegemonieprojekte, ihrer sozialen Basis und grundlegenden Strategie in Kapitel 3.1.1, analysiere ich im Folgenden, welche *spezifische* Strategie sie im untersuchten Konflikt verfolgen und was sich mit dem Sommer 2015 für die Hegemonieprojekte und damit für die Akteur:innen der Projekte durch den Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung verändert hat. Der Analyseschritt nimmt sowohl die Akteur:innen der jeweiligen Hegemonieprojekte in den Blick als auch Staatsapparate, die von bestimmten Hegemonieprojekten dominiert werden

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

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

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

Die Analyse der *rhetorisch-diskursiven Strategien* stellt den untersuchten Konflikt verdichtet dar. Die virulenten Auseinandersetzungen um die Forderung nach der Bekämpfung von Fluchtursachen werden anschließend an die Ergebnisse aus der Akteursanalyse vertieft, um die wesentlichen Konflikte präziser herauszuarbeiten. Dabei ist zentral, dass die Zuordnung zu den Hegemonieprojekten anhand der getätigten Aussagen vorgenommen wird, die sich in den rhetorisch-diskursiven Strategien abbilden. Politische Akteur:innen wie Parteien, Fraktionen³ oder auch Einzelpersonen lassen sich dabei nicht immer eindeutig einem Hegemonieprojekt zu-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.2 Krise als Momentum des Fluchtursachen-Diskurses

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.2 Konservatives Hegemonieprojekt: Fluchtursachenbekämpfung als Sicherheitsfrage

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

6.2.1 Akteursanalyse: Fluchtursachen und innenpolitische Staatsapparate

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

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

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

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

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

Fluchtursachen und innenpolitische Motive

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

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

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

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

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

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

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

Innenpolitische Staatsapparate und Entwicklungspolitik

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Verhinderungs-Bias: Flucht(ursachen)bekämpfung

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

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

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

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

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

Eine Debatte im Bundestag, die hinsichtlich des Verhinderungs-Bias des konservativen Hegemonieprojektes sehr aufschlussreich war, entspann sich im November 2018, als die extrem rechte Alternative für Deutschland (AfD) den UN-Migrationspakt¹⁰ auf die Tagesordnung setzte und darauf drängte, diesen abzulehnen (Deutscher Bundestag 8.11.2018). Alexander Gauland (AfD) entrüstete sich, das Dokument sei der »erste Schritt, Migration zu einem Menschenrecht zu machen, das Staatenrecht übersteigt und zu Völkergewohnheitsrecht wird«, Millionen von Menschen würden angestiftet, sich auf den Weg zu machen (ebd., 6806f.). Im Weiteren bediente Gauland neben der migrationsfeindlichen Stoßrichtung auch antisemitische und völkische Narrative (ebd., 6807). Die Gegenreden insbesondere der CDU-Abgeordneten können dem konservativen Hegemonieprojekt zugeordnet werden.¹¹ Diese argumentierten mehrfach, der Pakt setze auf eine Verbesserung der Bedingungen in Herkunfts- und Transitländern und schaffe damit die Bedingungen dafür, den »Migrationsdruck auf Deutschland« (Kuffer in: Deutscher Bundestag 8.11.2018, 6829) zu verringern und dafür, »dass die Menschen sich nicht auf den Weg nach Europa machen« (Harbarth in: Deutscher Bundestag 8.11.2018, 6813). Schließlich sei im Pakt vorgesehen, »nachteilige Triebkräfte für Migration zu verringern« (Kuffer in: Deutscher Bundestag 8.11.2018, 6829), also Fluchtursachen zu bekämpfen. Die Forderung der AfD, den Pakt nicht zu unterzeichnen, konterte die CDU mit einer klaren Rhetorik der Migrationsverhinderung. So ließ der CDU-Abgeordnete Harbarth verlauten:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Internalistische Perspektive: »...aber dort liegt die Wurzel des Übels«¹²

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.2.3 Wirkungsvolle innenpolitische Einflussnahmen

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

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

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

6.3 Linksliberal-alternatives Hegemonieprojekt: Entwicklungszusammenarbeit goes Fluchtursachenbekämpfung

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

6.3.1 Akteursanalyse: Fluchtursachen und entwicklungspolitische Staatsapparate

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Entwicklungspolitik: Aufwertung und Mittelakquise

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

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

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

BMZ. Mittels neuer Finanzinstrumente wurden entwicklungspolitische Maßnahmen darauf ausgerichtet, vor Ort Bleibeperspektiven für potentielle Migrant:innen zu schaffen. Damit konnte das linksliberal-alternative Hegemonieprojekt auf diese konkreten Politiken und damit einhergehende Ressourcen zurückgreifen, um die eigene Strategie voranzutreiben. Tatsächlich kam es zu einer merklichen finanziellen und politischen Aufwertung von Entwicklungspolitik im Kontext des Fluchtursachen-Diskurses. Es lässt sich feststellen, dass das BMZ im Zuge der Krise der europäischen Migrationspolitik eine deutliche Erhöhung an Mitteln verzeichnen konnte. Der Etat des BMZ wuchs im Jahr 2016 geradezu sprunghaft um 13,5 Prozent auf 7,42 Milliarden Euro¹⁵ an, was offensichtlich den zunehmenden Ausgaben zur »Bewältigung der Flüchtlingskrise« geschuldet war.¹⁶ Das BMZ stellte 2016 rund 3 Milliarden Euro an Neuzusagen zur Bekämpfung von Fluchtursachen, zur Unterstützung von Flüchtlingen und aufnehmenden Gemeinden sowie für die Integration und Reintegration von Flüchtlingen bereit (CDU/CSU/SPD 2016, 2). Die Budgets für die Übergangshilfe (Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur) und die Sonderinitiative »Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren« erhöhte das BMZ spürbar – auf über 740 Millionen Euro respektive 406 Millionen Euro (Krempin 2017, 41). Es sind auch diese Haushaltstitel, über die viele Neuvorhaben der GIZ, der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und von NGOs im Bereich Flucht finanziert wurden (ebd.). Schließlich wurde der Etat des Bundesentwicklungsministeriums für 2017 auf rund 8,5 Milliarden Euro und somit einen absoluten Höchststand in der Geschichte des Ministeriums festgelegt, der erneut insbesondere mit dem Engagement »bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise in und um Syrien« sowie mit der »Schaffung von Zukunftsperspektiven für junge Menschen in Afrika« begründet wurde (BMZ 2016 in: Krempin 2017, 41). Benjamin Schraven vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) konstatiert: »Der durch die Migrationsdebatte hervorgerufene Bedeutungsgewinn der Entwicklungspolitik hat der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auch einen deutlichen Mittelzuwachs beschert« (Schraven 2019, 29).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Entwicklungspolitische Staatsapparate und Fluchtursachenbekämpfung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.3.2 Rhetorisch-diskursive Strategien: Entwicklungszusammenarbeit und Fluchtursachenbekämpfung

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

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

Mehr Entwicklungshilfe gleich weniger Fluchtursachen

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

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

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

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

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

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

Grenzen der Entwicklungszusammenarbeit, Grenzen der Kritik

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

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

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

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

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

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

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

6.3.3 Entwicklungszusammenarbeit und Fluchtursachenbekämpfung: Fluch und Segen?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Konfliktfeld Migration und Entwicklung

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

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

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

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

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

Akteur:innen der Entwicklungszusammenarbeit im Dilemma²⁴

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.4.2 Rhetorisch-diskursive Strategie: Wider die Migrationsverhinderung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.4.3 Abwehrgefechte

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

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

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

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

6.5 Neoliberales Hegemonieprojekt: Finanzialisierung der Entwicklungspolitik

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

6.5.1 Akteursanalyse: Fluchtursachenbekämpfung und Privatwirtschaft

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

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

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

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

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

»Private sector solutions«

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In diesem Sinne habe der Privatsektor beim WEF Mittlerer Osten und Nordafrika Regionalgipfel zugesagt, 100.000 Jobs in der MENA-Region zu schaffen, heißt es in dem Bericht weiter (ebd.). Darüber hinaus, so die Autor:innen, gehe es darum, den Privatsektor mit Diaspora-Investor:innen und Märkten zu verknüpfen (ebd.). Auch die Multilateralen Entwicklungsbanken (MDBs) riefen im April 2018 am Rande des Frühjahrstreffens der IWF-Weltbankgruppe eine Plattform ins Leben, die ihre Zusammenarbeit im Hinblick auf »Wirtschaftsmigration und Vertreibung« verbessern solle (The World Bank 2018). Man antworte damit auf eine Anfrage der G7 (ebd.).

Die beschriebenen Entwicklungen im neoliberalen Hegemonieprojekt lassen sich gut am Beispiel der Europäischen Investitionsbank (EIB) vertiefen. Als finanzpolitischer Staatsapparat kann die Bank zum einen als Stützpunkt des neoliberalen Hegemonieprojektes verstanden werden und zum anderen traten Staatsmanager und Exponent:innen der Bank auch als Akteur:innen des Hegemonieprojektes auf.

31 Auch der Bund der Deutschen Industrie (BDI) entdeckte Fluchtursachenbekämpfung für sich: das Themenfeld der Entwicklungspolitik habe aus wirtschaftlicher Sicht in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Konkret sei der BDI »mit einem Projektvorhaben zur Fluchtursachenbekämpfung in Ostafrika auf das BMZ zugegangen« (Bund der Deutschen Industrie 2016, 14).

Die Entwicklungen der EIB im Kontext des Fluchtursachen-Diskurs werden im Folgenden eingehender analysiert.

Das Beispiel der Europäischen Investitionsbank

Mit der neuen Rolle, die dem Privatsektor zunehmend in der Entwicklungshilfe zugesprochen wurde, gewannen auch nationale und internationale Finanzinstitutionen und Entwicklungsbanken eine neue Bedeutung. Sie würden zunehmend als außenpolitische Instrumente angesehen, nicht nur um Entwicklungs Herausforderungen anzugehen, sondern auch um geostrategischen Interessen zu dienen, so Erforth (2020, 3). Die Europäische Investitionsbank (EIB) ist der weltweit größte multilaterale Kreditgeber noch vor der Weltbank Gruppe³² und befindet sich im Zentrum der europäischen Entwicklungsfinanz-Architektur (ebd.). Obwohl das Kernmandat der Bank darin besteht, »zu einer ausgewogenen und reibungslosen Entwicklung des Binnenmarkts im Interesse der Union beizutragen« (Artikel 309 AEUV) und ihre Aktivitäten außerhalb der EU in den letzten Jahrzehnten lediglich rund 10 Prozent ihrer Tätigkeiten ausmachten, lässt sich feststellen, dass die Bank ihr Image als »Entwicklungsbank« deutlich bemüht – insbesondere auch durch ihre Operationen auf dem afrikanischen Kontinent (Erforth 2020, 12).³³ Dabei zeichne sich auch eine engere Verbindung der Bank mit der Generaldirektion Entwicklung der EU-Kommission (DG DEVCO) ab (ebd., 15). Dieses zunehmende politische Selbstverständnis führe jedoch auch zu Reibungen mit DG DEVCO, da die Generaldirektion verantwortlich ist für die Ausgestaltung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (ebd., 18). Insgesamt steht die Europäische Investitionsbank immer wieder in der Kritik von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die beispielsweise die unzureichende Transparenz und fehlende menschenrechtliche Folgeabschätzungen bei externen Operationen der Bank anprangern (Roggenbuck/Antonowicz-Cyglicka/Sol 2018). Grundsätzlicher wird kritisiert, dass die Investitionslogik der Bank nicht mit den Maßgaben der Entwicklungspolitik übereinstimme (Erforth 2020, 27).

Insgesamt zeigt die von Erforth für das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) verfasste Studie auf, dass die zunehmende Präsenz der Themen Migration und Klimawandel im öffentlichen Diskurs dazu geführt habe, dass die EIB immer stärker zu einer politischen Institution werde. Fluchtursachenbekämpfung sei in diesem Zusammenhang ein wichtiger Faktor. Mit den zunehmenden Ankünften

32 Zwar konzentriert sich der Großteil der Operationen der EIB auf Europa, doch auch mit dem vergleichsweise geringen Anteil der außer-europäischen Operationen rangiert die EIB unter den Schlüssel-Akteuren der europäischen Entwicklungsfinanzierung (Erforth 2020, 3).

33 In Artikel 209 (3) AEUV ist festgehalten: »Die Europäische Investitionsbank trägt nach Maßgabe ihrer Satzung zur Durchführung der Maßnahmen im Sinne des Absatzes 1 bei«, wobei die Maßnahmen im Sinne des Absatzes 1 den Bereich der Entwicklungspolitik betreffen.

von Geflüchteten im Jahr 2015 hätten die EU-Mitgliedstaaten die Bank ersucht, ihre Operationen in der MENA-Region und in Subsahara-Afrika zu intensivieren (Erforth 2020, 14). Die Bank erhöhte den Anteil an Darlehensgeschäften in Drittländern für die AKP-Staaten insbesondere nach 2016 deutlich, was auch ein Resultat der europäischen Bemühungen sei, in afrikanischen Ländern »die sozio-ökonomischen Ursachen von Migration zu adressieren« (ebd., 14, siehe auch Europäisches Parlament 7.2.2018).³⁴ So gibt die Bank an, eine »führende Rolle« bei der Bewältigung von Entwicklungs Herausforderungen bestimmter Staaten zu spielen, »welche schlussendlich die Ursachen von Migrationsbewegungen« seien (Europäische Investitionsbank 2016, 8). Priorisiert würden Projekte, die auf die Schaffung von Arbeitsplätzen durch die Unterstützung des privaten Sektors abzielten, auf wirtschaftliche Resilienz und die Minderung von Armut (ebd., 12f.). Die Förderung des Zugangs privater Unternehmen und Haushalte zu Finanzierung sei dabei zentral, um Wachstum und Entwicklung in den Partnerländern zu fördern und damit die Ursachen der Migrationsbewegungen anzugehen (ebd., 37f.). Konkret richtete die Bank in der Folge erstens ein Sonderbudget in der AKP-Investitionsfazilität der EIB ein, das »Hochrisiko-Operationen« in Subsahara-Afrika ermöglichen soll. Zweitens lancierte sie die Resilienzinitiative für die MENA-Region und drittens begann die EIB ihre Aktivitäten enger mit den Politiken der Kommission und dem Europäischen Auswärtigen Dienst abzustimmen, worin sich eine stärkere Orientierung an den politischen Prioritäten der EU ausdrückt (Erforth 2020, 14).

Besonders bedeutend ist die Resilienzinitiative der Europäischen Investitionsbank, wenn es um die neue Zielvorgabe der Bank geht, zur Bekämpfung von Fluchtursachen beizutragen. Der von Akteur:innen des neoliberalen Projektes prominent ins Feld geführte Begriff der Resilienz wird in Kapitel 6.5.2 eingehender betrachtet. Die Initiative sei »Teil von Maßnahmen, mit denen die EU die mit Flucht und Migration verbundenen Herausforderungen meistern will« (Europäische Investitionsbank 2018a). Der Europäische Rat befürwortete sie im Juni 2016 (Ujvari 2017, 14). Mit der Resilienzinitiative werden zusätzliche Investitionen in Höhe von sechs Milliarden Euro in südlichen Nachbarstaaten der EU und im Westbalkan angestrebt (Europäische Investitionsbank 2018c). Ziel ist die Schaffung von ökonomischer Resilienz und die Förderung von Wachstum, unter anderem durch mehr Jobmöglichkeiten in den beiden Regionen, eine verstärkte Unterstützung der sozialen und ökonomischen Infrastruktur sowie durch die Entwicklung des Privatsektors (Ujvari 2017,

34 Während der EIB in der EU-Haushaltsperiode von 2014 bis 2020 zunächst Garantien für die Vergabe von Krediten außerhalb der EU von bis zu 27 Milliarden Euro bewilligt wurden, erhöhte die Mandatserweiterung im Jahr 2018 diese Obergrenze auf 32,3 Milliarden Euro. Gleichzeitig wurde die Bewältigung von Migrationsursachen in die Zielvereinbarungen aufgenommen (Europäisches Parlament 7.2.2018).

14). Die EU-Kommission schlug im Hinblick auf die Resilienzinitiative im September 2016 verschiedene Änderungen im Mandat der Investitionsbank für Darlehensgeschäfte in Drittstaaten vor: »addressing the root causes of migration« sollte zum vierten prioritären Ziel des Mandats werden (Europäische Kommission 2016d, 3f.). Insgesamt resümierte die EIB-Gruppe Ende 2018: »Die EIB ist strategisch gut platziert, um weiter zur Europäischen Migrationsagenda und zu den Anstrengungen auf internationaler Ebene beizutragen, um künftig Schocks und Krisen wie etwa die syrische Flüchtlingskrise 2015/2016 zu verhindern.« (Europäische Investitionsbank 2018b, 4) Die Europäische Investitionsbank habe in diesem Bereich einen großen Vorteil:

»Dank ihrer langjährigen Erfahrung mit Investitionsprojekten für soziale und wirtschaftliche Infrastruktur, die Schaffung von Arbeitsplätzen, KMU-Finanzierungen und Klimaschutz konnte sie bislang stets schnell und flexibel auf konkrete Situationen reagieren. Die EIB konzentriert sich auf die Stärkung der Widerstandsfähigkeit in den Herkunftsländern, die Unterstützung von Migranten-, Flüchtlings- und Aufnahmegemeinschaften in Transit- und Aufnahmeländern und die Eigenständigkeit der Migranten und Flüchtlinge, um die Eingliederung zu erleichtern und die Lebensbedingungen aller zu verbessern.« (Europäische Investitionsbank 2018b, 4)

Ihr Beitrag als »operative Antwort auf die Migration« sei komplex und bestünde in erster Linie in langfristigen Investitionen in Infrastruktur und Wachstumsförderung mit dem Ziel wirtschaftlicher Resilienz bzw. Krisenfestigkeit (ebd., 42). Auch in der Kooperation mit anderen multilateralen Entwicklungsbanken hat die EIB ihre Tätigkeiten ausgeweitet mit dem Schwerpunkt auf Investitionen zur Fluchtursachenbekämpfung. So fungiert sie als Hauptvorsitzende und Programm-Managerin (gemeinsam mit der Weltbank) der Koordinationsplattform für Migration und Flucht, die auf Initiative der G7 gegründet wurde (Europäische Investitionsbank 2018b, 39). Zusammenfassend lässt sich feststellen: Der Europäischen Investitionsbank gelang es im Nachgang des Sommers der Migration 2015, eine Rolle in der Bekämpfung von Fluchtursachen zu beanspruchen und sich selbst als Akteurin im Feld zu etablieren.

Die neoliberale Strategie, die Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen als Fluchtursachenbekämpfung zu propagieren, schlug sich bereits kurz nach den Ereignissen des langen Sommers der Migration in Politikinstrumenten nieder, die von der Bundesregierung sowie auf europäischer *scale* eingerichtet wurden. Dies ist wenig überraschend, da das neoliberale Projekt bis zur Krise 2015 das hegemoniale Projekt im Kontext des Migrationsmanagements darstellte. Zugleich traten damit neue Akteur:innen ins Feld der Migrationspolitik ein, was anhand der Europäischen Investitionsbank aufgezeigt wurde. Der bereits vor 2015 bestehende Trend zu einer Finanzialisierung von Entwicklungszusammenarbeit scheint mit

der politischen Zielvorgabe Fluchtursachen zu bekämpfen weiter verstärkt worden zu sein. Dem neoliberalen Projekt gelang es somit, eigene politische Forderungen über den Fluchtursachen-Diskurs zu stärken.

6.5.2 Rhetorisch-diskursive Strategien: Privatwirtschaft einbinden

»For the long term, tackling irregular immigration at its source is the best investment we can make.« (Dimitris Avramopoulos, EU-Kommissar für Inneres und Migration, Europäisches Parlament 25.11.2014)

Rhetorisch-diskursive Strategien des neoliberalen Hegemonieprojektes werden im Diskurs um die Bekämpfung von Fluchtursachen etwas weniger offensiv vertreten, da das Interesse neoliberaler Akteur:innen in erster Linie auf Fragen der Arbeitsmigration liegt und sie grundsätzlich dafür plädieren, Migration gewinnbringend für alle Beteiligten (*win-win-win*) zu managen. Doch wie bereits im Rahmen des politischen Projekts des Migrationsmanagements (siehe 4.2.3), kann gezeigt werden, dass sich rund um das Thema Bekämpfung von Fluchtursachen Synergien zwischen den politischen Bestrebungen des neoliberalen Projektes und den Zielsetzungen konservativer Akteur:innen sowie weiterer Hegemonieprojekte herstellen lassen. Außerdem konnte das neoliberale Hegemonieprojekt Forderungen, die über Migrationspolitik hinausweisen, in den Fluchtursachen-Diskurs einbringen.

Neoliberale Strategien, die im Weiteren vertieft werden, verschafften sich durchaus Geltung im Diskurs. Als erste Strategie wird (transnationalen) Unternehmen eine zentrale Rolle bei der Bekämpfung von Fluchtursachen zugesprochen. Durch die Förderung privater Investitionen – mithilfe entwicklungspolitischer Gelder – sollen wirtschaftliches Wachstum und damit Beschäftigungsmöglichkeiten und Bleibeperspektiven vor Ort geschaffen werden. Als zweite Strategie lässt sich das Argument einer Kosten-Nutzen-Rechnung identifizieren, bei der die Bekämpfung von Fluchtursachen als eine Möglichkeit zur Reduzierung der Ausgaben für die Aufnahme und Integration von Geflüchteten dargestellt wird. Das neoliberale Anliegen, staatliche Ausgaben so niedrig wie möglich zu halten, nimmt hier eine spezifische Ausprägung an. Und drittens knüpfte das neoliberale Hegemonieprojekt an rhetorisch-diskursive Strategien an, die zuvor eine migrationsfördernde Programmatik – zum Teil im Kontext des Migrations-Entwicklungsnexus – aufwiesen, um diese in Richtung Ursachenbekämpfung zu verschieben. In den öffentlichen und politischen Debatten beteiligten sich sowohl Abgeordnete liberaler Parteien wie auf europäischer Ebene Mitglieder der Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE) oder im deutschen Kontext die FDP als auch Sprecher:innen der für das neoliberale Hegemonieprojekt relevanten Staatsapparate wie Vertreter:innen der EU-Kommission, des World Economic Fo-

rum oder der Europäischen Investitionsbank. Die Strategien werden im Folgenden dargestellt und mit ausgewählten Zitaten illustriert.

Private Investitionen gegen Fluchtursachen

Wie bereits die Akteursanalyse deutlich gemacht hat, bestand die zentrale Strategie neoliberaler Kräfte darin, private Investitionen als probates Mittel zur Bekämpfung von Fluchtursachen stark zu machen. Insbesondere 2016 und 2017 wurde die Forderung nach einer aktiven Rolle der Privatwirtschaft im Kontext der Debatte um Fluchtursachen lauter. Dies sei für die Schaffung von Perspektiven vor Ort unabdingbar. Entsprechend zielt die EU-Investitionsoffensive für Drittstaaten (5.2.1) darauf, »ein inklusives Wachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und eine nachhaltige Entwicklung zu fördern und auf diese Weise Ursachen der irregulären Migration zu bekämpfen« (Europäische Kommission 2018). Hier soll vertiefend auf rhetorisch-diskursive Elemente eingegangen werden, die mit dieser Strategie einhergingen.

So ist ersichtlich, dass neoliberale Kräfte im Zuge des Fluchtursachen-Diskurses ein neues Paradigma in der Entwicklungspolitik beschworen: Der damalige Kommissions-Vizepräsident, Frans Timmermans, forderte im Juni 2016 mit Blick auf die Investitionsoffensive für Drittstaaten, man müsse über traditionelle Entwicklungshilfe hinausgehen: »[W]e also need to do more to improve opportunities in countries of origin so people are not compelled to leave. For that, we need to reconsider our traditional models of development cooperation and give much greater role to private investors.« (Europäisches Parlament 7.6.2016) Vertreter:innen der neoliberalen Strategie beschreiben in affirmativer Weise einen »Paradigmenwechsel« (Hoyer in: Europäisches Parlament 7.2.2018) oder eine »Revolution« (Mogherini in: Europäisches Parlament 7.6.2016) in der Entwicklungspolitik, die wegführe von einer Geber-Empfänger-Logik zu einem »partnerschaftlichen« Denken. Der Präsident der Europäischen Investitionsbank (EIB) warb vor dem Europäischen Parlament mit dem Ansatz, als es um die Erweiterung des Mandats der Bank für Darlehen außerhalb der EU ging (Europäisches Parlament 7.2.2018). Und die EU-Außenbeauftragte Federica Mogherini fasste den Ansatz folgendermaßen zusammen:

»There is no other way of changing African societies other than yes, investing, but also creating, together with investments, the conditions for investments to flourish which are: the rule of law, interconnection within the continent [...] developing infrastructures, developing security conditions that are good for European investments, that are good for African investors as well, and people. So yes, it can be win-win-win.« (Europäisches Parlament 7.6.2016)

Investitionen werden als einzig gangbarer Weg erklärt, um afrikanische Gesellschaften in der Weise zu verändern, dass europäische und afrikanische Investor:in-

nen sowie die Menschen vor Ort gleichermaßen profitierten.³⁵ Dieser rhetorische Bezug auf eine *win-win-win*-Situation gehört geradezu ins Standard-Repertoire des neoliberalen Jargons. Die liberale österreichische EU-Abgeordnete Angelika Mlinar resümierte, Afrika brauche »mehr Kapitalismus« (Europäisches Parlament 12.9.2017) und zwar

»im Sinne der Möglichkeiten, Anreize für Einzelne zu bieten, innovativ zu sein, zu investieren und Mehrwert zu schaffen. Solange nämlich Afrikas Bevölkerung deutlich schneller wächst als seine Wirtschaft und die Regierungen ihre eigenen Machtinteressen vor das Wohlergehen der Bevölkerung stellen, werden Menschen immer auswandern und flüchten« (ebd.).

In einem Bericht des World Economic Forum zur Verantwortung des Privatsektors bei der Bearbeitung von Instabilität, Konflikt und Gewalt von 2016 heißt es in Hinblick auf die in Europa ankommenden Geflüchteten:

»In spite of these alarming figures, there is insufficient perceived urgency to design and fund new and productive solutions. Conventional measures to prevent conflict and mitigate fragility rely almost exclusively on international or non-governmental institutions and national governments. These actors are unable to address these complex challenges on their own. If we truly want to enhance the ability for communities and societies to thrive and achieve resilience, we will need more comprehensive and innovative solutions. These must include public-private partnerships and a greater engagement of the business sector« (WEF 2016, 5).

Erst durch die Einbindung des Privatsektors könne die Bekämpfung von Fluchtursachen, auch mit Blick auf fragile und von Konflikten geprägte Kontexte, tatsächlich gelingen, so die zentrale These des neoliberalen Hegemonieprojektes.

In den Zitaten wird außerdem deutlich: Auch der rhetorisch-diskursiven Strategie des neoliberalen Hegemonieprojektes wohnt ein internalistisches (und paternalistisches) Verständnis von Fluchtursachen inne. Mit einem Eingreifen von außen – in diesem Fall durch private ausländische Investor:innen – sollen Ursachen vor Ort angegangen und bewältigt werden. In den Worten Mogherinis: Nur mit (europäischen) Investitionen könnten die afrikanischen Gesellschaften zum Besseren verändert werden.

35 Erforth verweist darauf, dass diese neoliberale Argumentation auch große Unterstützung unter Beamt:innen der Generaldirektion wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in der EU-Kommission (DG DEVCO) erfahre. Das Konzept des *blendings* werde als das geeignete Instrument erachtet, um eine klima-neutrale Wirtschaft zu entwickeln, kleine sowie mittlere Unternehmen (KMU) zu fördern und Public-Private Partnerships (PPPs) zu stärken, die alle für essentiell zur Bekämpfung von Armut angesehen würden (Erforth 2020, 9).

Kosten-Nutzen-Rechnung: »Jeder Euro in Dohuk hat die 50-fache Wirkung eines Euros in Trier«

Ein allgemeines Anliegen der Akteur:innen des neoliberalen Hegemonieprojekts ist die Forderung nach einer Reduzierung staatlicher Regulierung und Ausgaben. Einem möglichst reibungslosen Funktionieren der Marktmechanismen wird weitaus mehr Problemlösungskompetenz zugetraut als staatlichen regulierenden Eingriffen.

In der Debatte um die Bekämpfung von Fluchtursachen äußert sich die Befürchtung vor zu hohen staatlichen Ausgaben in einer Aufrechnung der vermeintlichen Kosten für die Integration und Aufnahme von Geflüchteten gegen die prognostizierten Kosten einer effektiven Fluchtursachenbekämpfung. Wenn bereits vor Ort verhindert werde, dass Menschen aufbrechen, reduziere dies die Anzahl der Ankünfte und spare staatliche Gelder für Integration und menschenwürdige Aufnahmebedingungen ein, so die Prognose von Vertreter:innen des neoliberalen Projektes (Gröhler in: Deutscher Bundestag 24.11.2015, 13566). Auch der deutsche Bundesentwicklungsminister Müller bemühte mehrfach entsprechende Vergleiche, was nicht zuletzt der Legitimierung des steten Mittelzuwachses, den sein Ministerium nach 2015 zu verzeichnen hatte (siehe 6.3), dienlich war: »Ich sage an dieser Stelle den deutschen Finanzpolitikern in Bund, Ländern und Kommunen: Jeder Euro in Dohuk hat die 50-fache Wirkung eines Euros in Trier oder München. Mit 300 Euro schaffen wir für einen Menschen vor Ort Bleibe und Verpflegung für ein ganzes Jahr« (Müller in: Deutscher Bundestag 12.5.2016, 16705). Auch die österreichische liberale Abgeordnete und Mitglied der ALDE-Fraktion im Europäischen Parlament, Mlinar, bekräftigte: »Jeder vor Ort investierte Euro ist nämlich wesentlich wirkungsvoller als jeder Euro selbst für die beste Integrationsmaßnahme bei uns« (Europäisches Parlament 12.4.2016).³⁶ In der Logik des Kosten-Nutzen-Vergleichs werden auch die Flüchtenden adressiert: Das Geld, das sie für teilweise skrupellose Fluchthelfer für ihre Flucht nach Europa ausgaben, sei viel sinnvoller in ihrem Herkunftsland investiert (Schmit in: Europäisches Parlament 11.11.2015).

Die Aufrechnung der Kosten äußerte sich auch in einer Skepsis gegenüber der Effektivität von bereits stattfindenden Maßnahmen zur Bekämpfung von Fluchtursachen. Insbesondere die Entwicklungszusammenarbeit wurde diesbezüglich adressiert. Es gehe um eine »strategische Ausrichtung der Entwicklungspolitik«

36 Auch Hans-Joachim Fuchtel, CDU-Politiker und damaliger parlamentarischer Staatssekretär im BMZ (ab 2018 im Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft) versicherte, vor Ort zu helfen sei »die deutlich effizientere Investition, denn ein Euro, der in den Hauptaufnahmelandern eingesetzt wird, bringt aufgrund der niedrigen Lohn- und Konsumgüterkosten 10- bis 20-mal mehr Hilfe als ein Euro in Deutschland« (Fuchtel 2017, 30). In Bezug auf die Investitionsoffensive für Drittstaaten lobte der EVP-Abgeordnete Lorenzo Cesa: »Jeder Euro, der für Afrika und den Mittelmeerraum ausgegeben wird, ist ein Euro, der für Europa ausgegeben wird.« (Europäisches Parlament 7.6.2016 eigene Übersetzung)

und um »Investitionen in die Zukunft« (Klimke in: Deutscher Bundestag 25.11.2015, 13705f.). Abgeordnete der FDP stellten mit derselben Stoßrichtung die zusätzlichen Finanzmittel für die Sonderinitiative »Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren« in Frage (Deutscher Bundestag 2018, Drucksache 19/3648, 2). Wichtiger als immer mehr Geld für die Fluchtursachenbekämpfung auszugeben sei es eben,

»dass die Gelder vor Ort auch wirksam und nachhaltig eingesetzt werden und der Mitteleinsatz einer fortwährenden Prüfung unterzogen wird, damit das Ziel der Fluchtursachenbekämpfung auch tatsächlich erreicht werden kann« (ebd.).

Die damals noch als Abgeordnete der EVP-Fraktion im EU-Parlament vertretene Maiya Gabriel und heutige EU-Kommissarin für Innovation und Jugend stellte in diesem Zusammenhang die Effektivität des Europäischen Entwicklungsfonds in Abrede: Schließlich hätten elf Entwicklungsfonds nicht dazu geführt »die massiven Aufbrüche einzudämmen« (Europäisches Parlament 25.11.2015). Der Kreis schließt sich an dieser Stelle wieder, da der attestierten Kosten-Ineffektivität mit der Einbeziehung des Privatsektors begegnet werden soll. Als wichtiger Schritt wurde auch der Abbau bürokratischer Hürden beim Vergabeverfahren des EU-Treuhandfonds für Afrika gelobt, was eine flexiblere Verwendung der Mittel ermögliche. Die in den Argumenten zum Ausdruck kommende Skepsis gegenüber staatlichen Eingriffen und Kontrollen bei einer gleichzeitigen Propagierung des möglichst freien Wirkens von Marktkräften zur Überwindung von »Unterentwicklung« verweist auf die neoliberale Stoßrichtung.

Schaffung von Resilienz als Fluchtursachenbekämpfung

Die Forderung nach Fluchtursachenbekämpfung fügt sich auch insofern gut in neoliberale Strategien ein, als dass der von diesem Hegemonieprojekt geprägte Begriff der »Resilienz« eine prominente Rolle im Diskurs spielt. Während das Konzept insbesondere im Bereich der globalen Umwelt- und Finanzpolitik in den 2000er Jahren virulent wurde (Becker 2020, 148), ist es inzwischen bis in viele weitere gesellschaftliche Bereiche vorgedrungen. Stets geht es dabei um die Frage, wie ein Zustand und Fähigkeiten gefördert werden können, die bei der Bewältigung von Krisen helfen. Der Anspruch, resilient im Sinne von widerstandsfähig gegenüber Krisen zu sein, lässt sich als neoliberale Subjektivierungsform deuten: Nicht primär die Krisen und Katastrophen, mit denen Menschen oder beispielsweise auch ökologische Systeme konfrontiert werden, geraten in den Fokus, sondern die Frage, wie sich Betroffene gegen die Folgen solcher Schocks wappnen bzw. wie sie diese bewältigen können. So wird bei den Instrumenten zur Bekämpfung von Fluchtursachen darauf hingewiesen, es gelte, die Resilienz lokaler Gemeinschaften zu stärken, die von einem besonderen »Migrationsdruck« betroffen seien. Die EU-Kommission verdeutlichte in ihrer Halbzeitbilanz zum EU-Treuhandfond für Afrika:

»Assisting households to improve their resilience through access to more, better and more reliable public resources, information on more appropriate livelihood strategies and production technologies, and assistance to local communities to better plan and implement preventative measures against probable shocks and stresses are all expected to reduce the migration drivers.« (Europäische Kommission 2020, 16)

Auch die Europäische Entwicklungsbank führte den Begriff der Resilienz in Bezug auf Fluchtursachenbekämpfung im Rahmen ihrer Resilienz-Initiative (siehe 6.5.1) prominent ins Feld. Diese sei »Teil von Maßnahmen, mit denen die EU die mit Flucht und Migration verbundenen Herausforderungen meistern will« (Europäische Investitionsbank 2018a).

Bei genauerer Betrachtung lässt sich eine interessante Bedeutungsverschiebung feststellen, wenn man den Blick auf das weitere Politikfeld Migration und Entwicklung richtet. So haben Wissenschaftler:innen in Bezug auf die Debatte um Klimaflucht herausgearbeitet, welche Implikationen der Einzug des Begriffs hatte: Während klimabedingte Fluchtmigration zunächst als zu verhinderndes Phänomen adressiert worden sei und daraufhin als Frage von Flüchtlingsrechten, führe der Resilienz-Begriff dazu, dass klimainduzierte Migration nun als rationale Anpassungsstrategie an unvermeidbare Folgen des Klimawandels dargestellt werde (Methmann/Oels 2015). Die Kulturanthropologin Marlene Becker fasst zusammen: »Im Fall einer Naturkatastrophe wird den Betroffenen eine aktive Rolle und Verantwortung in der Krisenbewältigung zugesprochen und damit Migration als Chance inszeniert« (Becker 2020, 149). Während im Kontext der klimabedingten Fluchtmigration Resilienz so verstanden wird, dass Migration durchaus eine wünschenswerte Strategie zur Anpassung an den Klimawandel darstellen kann, nimmt der Begriff im Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung eine neue Wendung. Wenn die Resilienz von Gemeinschaften, die besonders von Auswanderung betroffen sind, verstärkt wird, so die Annahme, lasse sich dieser Entwicklung Einhalt gebieten. Kurz: Resilienz soll von Migration abhalten und Menschen zum Bleiben veranlassen. Damit wird ersichtlich, wie auch neoliberale Strategien anschlussfähig an den Verhinderungs-Bias des konservativen Hegemonieprojektes sind.³⁷

37 Ein weiteres Beispiel verdeutlicht, wie sich neoliberale migrationspolitische Forderungen, die sich dem Migrations-Entwicklungs-Nexus zurechnen lassen (siehe 4.2.2), mit der konservativen Zielsetzung der Migrationsverhinderung im Fluchtursachen-Diskurs verbinden. Wie gezeigt wurde, sieht der Entwicklungs-Migrations-Nexus vor, Migrant:innen als Entwicklungsakteur:innen zu aktivieren, um über Wissenstransfer und Rücküberweisungen einen Beitrag zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer zu leisten (Kalm 2012, 38). Damit geraten Diaspora-Communities in den Fokus, die mittels Investitionen ihren Beitrag zu einem gelingenden *win-win-win*-Szenario leisten sollen. Auch im Fluchtursachen-Diskurs wird darauf verwiesen, dass das Engagement von Diaspora-Communities weiterhin gefördert werden soll –

In Kapitel 5.2 wurde bereits deutlich, dass die neoliberalen Strategien sich zunehmend auch in den politischen Maßnahmen niederschlugen, die auf beiden untersuchten *scales* im Kontext der Krise des Grenzregimes 2015 erfolgten. Der oben beschriebene Trend zur Finanzialisierung der Entwicklungszusammenarbeit scheint durch den Diskurs um Fluchtursachen und deren Bewältigung weiter gestärkt zu werden, da damit eine Dringlichkeit Einzug hält: Wenn Entwicklungspolitik nicht effizienter ausgestaltet werde – und das heißt durch eine Ausrichtung auf die Absicherung privatwirtschaftlicher Investitionen –, könnten weitere Fluchtmigrationsbewegungen nach Europa nicht verhindert werden. Rhetorisch-diskursive Elemente wie der Resilienz-Begriff, die zuvor vorwiegend mit einer Migration fördernden Programmatik die Debatte prägten, wurden nunmehr mit dem Ziel der Vermeidung weiterer Fluchtmigration verknüpft. Insgesamt zeigte die Analyse, dass das neoliberale Hegemonieprojekt den Verhinderungs-Bias sowie die internalistische Sichtweise auf Fluchtursachen der konservativen Akteur:innen mittrug, um damit eigene Forderungen, die über migrationspolitische Anliegen hinausweisen, zu stärken.

6.5.3 Nützlicher Nebenschauplatz Fluchtursachenbekämpfung

Das neoliberale Hegemonieprojekt, das die treibende Kraft hinter dem politischen Projekt des Migrationsmanagements darstellte (siehe 4.2.3), geriet mit dem Sommer der Migration in eine ambivalente Position. Zum einen wurde der prekäre Konsens, der das Migrationsmanagement vor dem langen Sommer 2015 prägte, mit der Krise erschüttert. Zum anderen setzten einflussreiche neoliberale Akteur:innen zunächst erfolgreich mit derselben Stoßrichtung wie das linksliberal-alternative Hegemonieprojekt darauf, keine Grenzsicherungen vorzunehmen und – so die neoliberale Argumentation – mittels einer schnellen Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt dem Arbeitskräftemangel entgegenzuwirken (Georgi 2016, 191). Die deutsche Bundesregierung habe schließlich diese »linksliberale Diskursverschiebung des neoliberalen Projekts« (ebd.) mitvollzogen, womit sich ihr Agieren erkläre (Buckel et al. 2018; Georgi 2016). Schließlich geriet zwar auch das

nun allerdings mit dem Fokus auf die Entwicklung der Herkunftsregion, um weiterer *Fluchtmigration vorzubeugen* und Abgeschobene bzw. Rückkehrer:innen zu reintegrieren und damit von einem erneuten Aufbruch abzuhalten. So findet sich unter den Indikatoren des EU-Treuhandfonds, also dem zentralen EU-Instrument für Fluchtursachenbekämpfung, die Anzahl an Investitions-Projekten von Diaspora-Mitgliedern, die diese in ihrem Herkunftsland umgesetzt haben. Was sich damit ändert, ist das Rechtfertigungsnarrativ (Den Hertog 2016b, 50). Die beschworene »diasporische Verantwortung für die Herkunftsnation« (Schwertl 2015, 15) erfährt eine Akzentverschiebung, welche die allgemeine – meist sehr unspezifische – Zielsetzung der Entwicklung des Herkunftslandes ersetzt durch die Verhinderung weiterer Fluchtmigration im Sinne der Bekämpfung von Fluchtursachen.

neoliberale Hegemonieprojekt mit dem Erstarren rechts-konservativer Kräfte ins Hintertreffen. Dennoch zeigt sich auch am Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung und seinen materiellen Effekten in Form konkreter politischer Maßnahmen, die im Prozess der Reorganisation des Grenzregimes an Relevanz gewannen, dass neoliberale Strategien durchaus wirkmächtig blieben. Die Position des neoliberalen Hegemonieprojektes veränderte sich insofern, als es seinen Einfluss auf das Feld der Entwicklungspolitik auch im Kontext des Fluchtursachen-Diskurses verstärken konnte. Dies zeigte sich sowohl in den entwicklungspolitischen Ambitionen von Akteuren wie der Europäischen Entwicklungsbank, die für sich beanspruchten, Fluchtursachen zu bekämpfen und als zentrale Entwicklungsakteure aufzutreten als auch in neoliberalen Strategien, die von anderen entwicklungspolitischen Akteuren und Staatsapparaten wie dem BMZ übernommen wurden (siehe 6.3).

6.6 Proeuropäisch-soziales Hegemonieprojekt: Fluchtursachenbekämpfung als Transformationsfrage

Wie bereits in Kapitel 3.1.1 ausgeführt, lassen sich zwei soziale Hegemonieprojekte unterscheiden. Dies macht sich auch im Fluchtursachen-Diskurs in sehr unterschiedlichen Strategien bemerkbar, die ich den Akteur:innen der beiden Projekte jeweils zuordne. Strategien des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojektes waren im Fluchtursachen-Diskurs durchaus präsent. Es gelang allerdings nicht, das hegemoniale Verständnis von Fluchtursachenbekämpfung entsprechend mitzuprägen.

6.6.1 Akteursanalyse: Neue Allianzen

Das proeuropäisch-soziale Hegemonieprojekt zeichnet sich durch eine europäische bzw. transnationale Strategie aus, da es Fragen sozialer Gerechtigkeit und von Umverteilung explizit *nicht* im nationalstaatlichen Rahmen verhandelt und sich aus diesem Grund wesentlich vom national-sozialen Hegemonieprojekt unterscheidet (Buckel et al. 2014, 73f.). Die grundlegende migrationspolitische Strategie des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojektes kann in einer »fairen und offenen Migrationspolitik« gesehen werden, »die Flüchtlinge schützt, migrantischen Arbeitnehmer_innen weitgehende Rechte zugesteht und im Geiste internationaler Solidarität Menschen aus Entwicklungsländern die Möglichkeit gibt, in Europa zu arbeiten« ebd., 73).

Betrachten wir die Strategien, die im Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung zum Tragen kommen, so bestehen die Exponent:innen dieses Projektes darauf, eine transnationale oder globale Perspektive einzunehmen und damit die Verantwortung Europas oder Deutschlands für Fluchtursachen im globalen Süden in den Fokus zu rücken. Schlussendlich gehe es um mehr globale Gerechtigkeit oder gar eine

grundlegende sozial-ökologische Transformation, um tatsächlich den Ursachen von Fluchtmigration entgegenzuwirken; so lässt sich die Strategie der Vertreter:innen des Projektes im Kontext von Fluchtursachenbekämpfung beschreiben.

Als Akteur:innen des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojektes, die sich im Diskurs um Fluchtursachen(-bekämpfung) involviert haben, lassen sich keine der großen institutionellen Exponent:innen benennen. International ausgerichtete gewerkschaftliche Akteur:innen und Sozialverbände, die als zentrale migrationspolitische Akteur:innen des proeuropäisch-sozialen Projektes gelten (Buckel et al. 2014, 73), brachten sich nur vereinzelt in die Debatte ein (siehe Arbeiterkammer Wien 2021a; 2021b). Präsent waren die Strategien, die in diesem Hegemonieprojekt zusammenliefen, in erster Linie durch Veröffentlichungen von aktivistischen und/oder kritischen Wissenschaftler:innen, die das Thema Fluchtmigration mit globaler Ungleichheit und postkolonialen Ansätzen verknüpften (Bendix 2018a, 2018b; Bernau 2017, 2019; Buckel/Kopp 2022; Georgi 2016; iz3w 2016; Lang 2017; Mambanza Bambu 2016; Ziai 2016). Refugee-Aktivist:innen brachten die Forderungen, Fluchtursachen im Kontext postkolonialer Ungleichheit zu verstehen und zu adressieren, auch im Kontext des Sommers der Migration ein (Afrique-Europe-Interact 2016; neues deutschland v. 24.8.2018; taz v. 20.8.2015; The Voice 2018). Außerdem äußerten sich NGOs und Hilfswerke aus dem Bereich Entwicklungszusammenarbeit und stärkten die Perspektive des Hegemonieprojektes (Brot für die Welt 2021; Gebauer 2016; medico international/GEW 2016; Morazán/Mauz 2016). Gemeinsam mit den Organisationen Attac, medico international und Publik Forum initiierte der Think Tank Institut Solidarische Moderne (ISM) die zivilgesellschaftliche Initiative »recht-auf-willkommen« mit der zentralen Forderung »Flüchtende aufnehmen und Fluchtursachen beseitigen« im Dezember 2015 (Institut Solidarische Moderne 2015). Darüber hinaus veröffentlichten Stiftungen wie die Friedrich-Ebert-Stiftung (Braunsdorf 2016), die Heinrich-Böll-Stiftung (Heinrich-Böll-Stiftung 2014; 2018) sowie die Rosa-Luxemburg-Stiftung (Soltz 2016) Beiträge, die Fluchtursachen in den Zusammenhang mit deutschen und europäischen Politiken setzten. Auch das von der damaligen Parteivorsitzenden der Partei DIE LINKE, Katja Kipping, veröffentlichte Buch »Niemand flieht freiwillig. Die Verantwortung des Westens oder Warum sich unsere Gesellschaft neu erfinden muss« (Kipping 2015) ist hier zu nennen.

Die Machtressourcen, auf die Akteur:innen des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojektes zurückgreifen konnten, waren insbesondere diskursive und symbolische Ressourcen, da sie auf wirkmächtige Diskurse wie den Menschenrechtsdiskurs, aber auch die Forderung nach globaler Gerechtigkeit rekurrierten. Die organisatorischen Ressourcen des Projektes sind gering, aber die Vielzahl unterschiedlicher Akteur:innen zeigt auch, dass der Diskurs für diverse gesellschaftliche Gruppen Anlass gab, sich im Sinne des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojektes zu positionieren. Dadurch, dass NGOs, Wissenschaftler:innen und Akteure wie Stif-

tungen mit Veröffentlichungen zum Thema Fluchtursachen diese Strategie stärken, lässt sich durchaus eine deutliche Präsenz des Projektes im Diskurs feststellen.

Auf einer grundlegenden Ebene verfolgten Akteur:innen, die dem proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojekt zugeordnet werden, den Versuch, die Frage globaler Ungleichheitsverhältnisse mit derjenigen von Migrationspolitiken und Fluchtmigrationsbewegungen zusammen zu führen. Das ISM betonte in diesem Sinne, dass Migration die Notwendigkeit verdeutliche, die soziale Frage global zu beantworten (Institut Solidarische Moderne 2020). Einige Akteur:innen fokussierten sich auf einzelne Politikfelder (Waffenexporte, Handels-, Klima-, Agrarpolitik etc.), in denen auf globaler, europäischer oder auch nationalstaatlicher Ebene Veränderungen notwendig seien. Andere wiederum wiesen allgemeiner darauf hin, dass globale Ungleichheit ursächlich für Fluchtmigration sei. Die grundsätzliche Strategie zeichnete sich jedoch dadurch aus, dass Fluchtmigration in den Kontext globaler Verhältnisse gerückt wurde. Einige Autor:innen griffen auf das Konzept der imperialen Produktions- und Lebensweise (Brand/Wissen 2017) oder der Externalisierungsgesellschaft (Lessenich 2016) zurück (siehe 4.1.1), um globale Zusammenhänge in Bezug auf Fluchtursachen zu beleuchten (Bendix 2018b; Buckel/Kopp 2022; Lang 2017). Damit wird sowohl an die Position von Vertreter:innen des globalen Südens angeschlossen, wie sie bereits im Zuge der Fluchtursachen-Debatte im Rahmen der UN vorgebracht wurde (siehe 4.3.1) als auch an die langjährige Forderung im Kontext von Geflüchteten-Protesten (siehe 4.3.4): Eine Perspektive, die lediglich Entwicklungen innerhalb der Herkunftsländer als Fluchtursachen in Betracht zieht, wird als empirisch nicht haltbar erachtet und zurückgewiesen. Stattdessen gelte es, das asymmetrische Nord-Süd-Verhältnis und damit externe Faktoren als Ursachen von Flucht und Vertreibung zu analysieren. Auch das Konzept »Entwicklung« müsse in diesem Zusammenhang »grundlegend problematisiert« werden, so Lang (2017, 179f.), da auch dieses die benannten globalen Verhältnisse häufig unbeachtet lasse.

Damit wurde der Fluchtursachen-Diskurs im Kontext des Sommers der Migration zu einem Terrain, auf dem sich unterschiedliche Akteur:innen für globale Gerechtigkeit bis hin zu einer sozial-ökologischen Transformation aussprachen. Ähnlich wie dem neoliberalen Projekt, diente der Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung dem proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojekt als eine Möglichkeit, weiterreichende gesellschaftspolitische Forderungen zu artikulieren, die nur am Rande migrationspolitische Anliegen adressieren.

6.6.2 Rhetorisch-diskursive Strategie: Fluchtursachen im Kontext des Nord-Süd-Verhältnisses

»So, the root causes of course are poverty, inequality and not having chance in life to improve. [...] But that is [...] a long-term policy where we need to look at our trade policies, foreign investment policies etc.« (Interview MEP Verts/ALE 2018)

Wie der linke Flügel des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes, verfolgten auch Akteur:innen des proeuropäisch-sozialen Projektes eine gegenhegemoniale Strategie. Sie zielte darauf, die internalistische Perspektive zurückzuweisen und Fluchtursachen nicht lediglich in den Herkunftsregionen von Geflüchteten zu verorten. Stattdessen rückten die Exponent:innen globale Ungleichheitsverhältnisse und damit die Verantwortung von Akteur:innen im globalen Norden in den Fokus. Dies ließ sich mit den politischen Zielsetzungen des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojektes verbinden (Buckel et al. 2014, 74f.). Denn wie gezeigt wurde, steht im Zentrum des politischen Selbstverständnisses des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojektes das Thema soziale Gerechtigkeit in Form von Ausgleich und Umverteilung (ebd., 71) und zwar explizit transnational im Sinne eines »sozialen Europa« (ebd., 75). Im Diskurs um Fluchtursachen(-bekämpfung) wurde das transnationale Moment gar auf eine globale *scale* erweitert. Um diese globale Dimension des Themas Fluchtursachen zu verdeutlichen, wurde von kritischen Wissenschaftler:innen unter anderem auf die Konzepte der imperialen Produktions- und Lebensweise (Lang 2017; Buckel/Kopp 2022) oder der Externalisierungsgesellschaft Bezug genommen (siehe 4.1.1). Es gehe darum, die »Herausforderungen eines linken Fluchtursachen-Diskurses anzunehmen« (Bernau 2017). Dies bedeute, sich der komplexen analytischen Herausforderung zu stellen, »die Krisenprozesse der gegenwärtigen Konstellation u.a. chronische Überakkumulation von Kapital, Ernährungskrisen, Klimawandel, Bürgerkriege und Prozesse des Staatszerfalls, in ihrer wechselseitigen Bedingtheit zu verstehen, als widersprüchliche Ausdrucksweise einer globalen Formation« (Georgi 2016, 194). Das asymmetrische Nord-Süd-Verhältnis rückte somit ins Zentrum der Analyse von Fluchtursachen. Denn auch Fluchtbewegungen machten deutlich: »Das Pendel schlägt zurück, das ›Außen‹ kehrt sich nach ›innen‹: Wir werden unweigerlich mit den Konsequenzen unseres eigenen Externalisierungshandelns konfrontiert« (Lessenich 2016, 184). Migrationsbewegungen werden in diesem Sinne als eigenwillige und widerständige Antwort auf Enteignungsprozesse, auf Kontexte der Gewalt und Prekarisierung verstanden, die in peripheren Regionen durch die imperiale Lebensweise strukturell generiert und verschärft werden. Diese Perspektive knüpfte in ihren rhetorisch-diskursiven Strategien an die Forderungen von selbstorganisierten Geflüchteten an, die mit Slogans wie »Wir sind hier, weil ihr unsere Länder zerstört!« seit Jahrzehnten Migration und Flucht im Kontext globaler Herrschaftsverhältnisse verorten (Bendix 2018a; 2018b).

Neben der Kritik an neokolonialer Ausbeutung und globaler Ungleichheit standen im Kontext des Sommers 2015 auch die verheerenden Folgen von Rüstungsexporten im Fokus (Schmidt 2016). So setzten auch Refugee-Aktivist:innen das Thema auf die Agenda, als sie 2015 gemeinsam mit Friedens- und Anti-Kriegsnetzwerken die Aktionstage »Bodensee Action Days: Stop weapons' export! Fight the causes of flight« organisierten (Bendix 2018b, 14). Ziel war es, die in der Bodenseeregion

on produzierten Waffen und Waffentechnologie mitverantwortlich zu machen für Fluchtursachen in von gewaltsamen Konflikten geprägten Herkunftsregionen von Geflüchteten. 2017 organisierten sierra-leonische und afghanische Migrant:innen eine Demonstration mit ähnlicher Ausrichtung, in der sie auch gegen die Produktion von Waffentechnologie durch JenOptiks auf die Straße gingen (The Voice 2017 in: ebd.). Die Aktivist:innen verwiesen auf die historische und strukturelle Verantwortung Europas bzw. europäischer Unternehmen für die Zerstörung von Lebensgrundlagen im globalen Süden.

Im Sinne der rhetorisch-diskursiven Strategie des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojektes rückten auch die Hilfsorganisation *medico international* und die Gewerkschaft *Erziehung und Wissenschaft* globale Ungleichheitsverhältnisse in den Fokus der Debatte:

»Ob Krieg und Gewalt, Verfolgung und Diskriminierung, Armut und Perspektivlosigkeit, Umweltzerstörung und Klimawandel oder Rohstoffhandel und Landraub – meist sind diese Fluchtursachen eng miteinander verwoben. Und fast immer hängen sie mit der zunehmenden globalen Ungleichheit zwischen reich und arm zusammen« (*medico international/GEW* 2016, 4).

Eine solche Perspektive impliziert über entwicklungspolitische Maßnahmen, die in Kontexte im globalen Süden einwirken, hinauszugehen. So betonten Vertreter:innen der Linkspartei im Bundestag, statt Symptome zu behandeln, müssten endlich grundsätzliche Fragen gestellt werden (Movassat in: *Deutscher Bundestag* 25.11.2015, 13697). Dies bedeute, verfehlte Politiken anzugehen. Die Verantwortung Europas könne sich nicht auf eine Erhöhung des Entwicklungshilfe-Etats beschränken, sondern erfordere eine Neuausrichtung und Transformation zentraler Politikfelder wie der Waffenexport-, der Handels-, Rohstoff- und Agrarpolitik, der Klima- oder Fischereipolitik.³⁸ Eine Perspektive, die die Verantwortung des globalen Nordens und in diesem Fall der Bundesrepublik Deutschland hervorhob, brachten auch Vertreter:innen der Initiative für eine Enquetekommission im Bundestag ein, die sich im Frühjahr 2017 gründete. Den Aufruf unterzeichneten 150 Träger:innen des Bundesverdienstkreuzes. Der ehemalige Bundesumweltminister sowie Exekutivdirektor des Umweltprogramms der Vereinten Nationen, Klaus Töpfer, äußerte sich als Mitinitiator des Aufrufs in der Zeit: »Eine Enquetekommission sollte die Frage gründlich durchdringen: Wie verschlechtern wir durch unsere Politik und unser Wirtschaften die Lebensbedingungen in Afrika, Asien oder Südamerika so, dass die junge Bevölkerung ihre Heimat verlassen muss?«

38 Auch eine Publikation der Friedrich-Ebert-Stiftung wies mit ihrem Titel »Fluchtursachen ›Made in Europe‹« auf die Zusammenhänge hin (Braunsdorf 2016).

(Zeit v. 5.7.2017)³⁹ Auch Mabanza Bambu forderte in seiner Analyse der Initiativen der Bundesregierung zur Fluchtursachenbekämpfung diesen Perspektivwechsel ein und problematisierte das internalistische Verständnis von Fluchtursachen. Ein solches präge beispielsweise die Sonderinitiative der Bundesregierung »Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren« (siehe 5.2.2) und verhindere die notwendigen politischen Antworten, da

»diese bewusste Fixierung auf Aufgaben, die wo anders gemacht werden sollen, den Blick von den realen strukturellen Ursachen von Zerstörungen und Umweltzungen, die zu Fluchtbewegungen führen, ablenkt. Dies aber sind Ursachen, welche von hier aus tatsächlich beeinflusst werden könnten und sollten. Damit macht die Sonderinitiative ›Fluchtursachenbekämpfung‹ nichts anderes als ein Recycling von Maßnahme-Vorschlägen, die seit Jahrzehnten zu Recht als Reparaturmaßnahmen in übergeordnetem Interesse wirtschaftlicher und politischer Ziele kritisiert werden.« (Mabanza Bambu 2016, 71f.)

-
- 39 Das Bundeskabinett setzte schließlich stattdessen eine »Fachkommission Fluchtursachen« ein, die aus 24 Mitgliedern aus Wissenschaft und NGOs bestand und Anfang Oktober 2019 ihre Arbeit aufnahm. Im Mai 2021 legte die Kommission ihren Bericht vor (Fachkommission Fluchtursachen 2021). Da sich meine Analyse im Kern auf die Jahre 2014–2018 bezieht, gehe ich an dieser Stelle nur kurz darauf ein. Der Bericht berücksichtigt durchaus externe Faktoren. So heißt es im Vorwort: »Gründe, warum Menschen ihre Heimat verlassen sind nicht nur in den Ländern der Betroffenen selbst zu suchen, sondern auch entwickelte Länder wie die europäischen Staaten tragen dazu bei.« (ebd., 5) In den konkreten Forderungen wird der Bericht vager. So sollen Rüstungsexporte und Sicherheitskooperationen »genau geprüft werden« (ebd., 9) und die Bundesregierung solle »den Klima- und Umweltschutz in Deutschland und weltweit ambitioniert voranbringen« (ebd., 10). Zugleich gelte es »eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und höhere Diversifizierung im Industrie- und Dienstleistungssektor [zu] fördern und dabei den Fokus auf günstige Investitionsbedingungen, berufliche Bildung und faire Handelsregeln [zu] legen« (ebd.). In der Kurzfassung der Forderungen ist im Sinne neoliberaler Anliegen nur noch davon die Rede, »Investitionsbedingungen zu verbessern« (ebd., 11). Insgesamt prägt ein tendenziell internalistischer Ansatz zwar nicht den Bericht als Ganzes, aber die konkreten 15 Empfehlungen, die in die Verhandlungen zur Regierungsbildung im Herbst 2021 einfließen sollten: Die Bundesregierung solle in erster Linie auf Veränderungen in den Herkunfts- und Erstaufnahmeländern in der Region hinwirken (ebd., 11f.) und etwa »die staatlichen Institutionen und lokalen Verwaltungen dabei unterstützen, grundlegende Versorgungsleistungen für alle zu gewährleisten« (ebd., 9). Im Hinblick auf die Ursachenbekämpfung kommen Politiken der Bundesregierung außer in der Forderung nach einem »ambitionierten Klimaschutz in Deutschland und Europa« in diesen Empfehlungen nicht mehr vor. Außerdem findet sich das Anliegen konservativer Kräfte in dem Bericht wieder, das Thema Fluchtursachenbekämpfung mit dem Thema Rückkehr zu verknüpfen: Es gelte »die Förderung von Rückkehr [zu] verstärken, um Anreize für irreguläre Migration zu reduzieren, und dabei insbesondere in die freiwillige Rückkehr und Reintegration [zu] investieren.« (ebd., 11)

Dieser Ablenkung von der europäischen Verantwortung entgegenzuwirken, ist wesentlich für die Strategie des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojektes. In ihren alternativen Schlussfolgerungen für das inter-parlamentarische Treffen zur gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU formulierte die LINKEN-Abgeordnete Lösing gemeinsam mit einigen Fraktionskolleg:innen, die zunehmenden Migrationsbewegungen seien nicht zuletzt ein Produkt vieler Jahre sozialer Zerstörung als Resultat des neoliberalen Weltwirtschaftssystems (GUE/NGL 2016). Die EU-Parlamentarierin der S&D-Fraktion, Kyenge verwies vor dem Hintergrund einer kurz bevorstehenden Parlaments-Debatte zu Konfliktmineralien auf die postkoloniale Ausbeutung, die in direktem Zusammenhang mit den Ursachen von Fluchtmigration stünde (Europäisches Parlament 20.5.2015). Dabei vertrat sie die Auffassung, dass Fluchtursachenbekämpfung in vielen Fällen auch einer Politik des Unterlassens gewaltvoller Praktiken (wie der Ausbeutung von Rohstoffen) gleichkäme. Auch im Kontext der Konflikte um den Globalen Migrationspakt, als konservative Akteur:innen ihre Migrationsverhinderungs-Rhetorik auf die Spitze trieben (siehe 6.2.2), kamen kritische Stimmen zu Wort, die eine diametral entgegengesetzte Position vertraten. Sie kritisierten die Ausgangsbasis des Pakts als fehlgeleitet. So zitiert Georgi den Aktivistin Mamadou Goïta, Mitglied des Panafrican Network on Migrant Rights: »[T]he basic problem is not accepted: the fact of closing borders preventing people to move, after forcing them to do it because of having dismantled their means of production and subsistence« (Goïta 2017: 8:58 min in: Georgi 2019b, 351). Während die erste gegenhegemoniale Strategie in der Kritik der Verknüpfung von Fluchtursachenbekämpfung mit dem Ziel der Verhinderung von Ankünften Geflüchteter in Europa bestand, setzte die zweite rhetorisch-diskursive Strategie auf eine radikale Infragestellung der internalisistischen Sichtweise auf Fluchtursachen.

6.6.3 Bündelung von Kräften

Mit dem »Sommer der Migration« liefen für einen Moment die Strategien des linksliberal-alternativen, des neoliberalen und auch des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojektes zusammen, die alle für eine offene Haltung gegenüber den ankommenden Geflüchteten plädierten (Buckel et al. 2018, 66). Zwar wurde auch das proeuropäisch-soziale Projekt von dem darauffolgenden rechtskonservativen Rückschlag stark geschwächt, doch bot der Diskurs um Fluchtursachen dem Hegemonieprojekt eine Gelegenheit, wesentliche Forderungen vorzubringen, die über migrationspolitische Anliegen hinaus gingen. Die Ressourcen des Projektes veränderten sich mit dem Sommer der Migration hinsichtlich des Konflikts um Fluchtursachen nicht wesentlich. Am ehesten lassen sich Anzeichen finden, dass die organisatorischen Ressourcen durch neue Allianzen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteur:innen, die auch traditionell dem proeuropäisch-sozialen Hegemo-

nieprojekt zugeordnet werden können (wie Migrationsreferate/Abteilungen für Internationales in Gewerkschaften) mit Akteur:innen aus der Entwicklungspolitik und der kritischen Wissenschaft gestärkt werden konnten. So veröffentlichten beispielsweise die Menschenrechtsorganisation *medico international* und die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) die Broschüre »Warum Menschen fliehen? Ursachen von Flucht und Migration« (*medico international/GEW* 2016). Die Kammer für Arbeiter:innen und Angestellte Wien initiierte in Zusammenarbeit mit Einzelgewerkschaften und Entwicklungsorganisationen die Kampagne »Das Recht, nicht gehen zu müssen« (*Arbeiterkammer Wien* 2021b), die sich mit dem Zusammenhang von europäischer Politik und Fluchtursachen auseinandersetzte.⁴⁰

Anders als für das linksliberal-alternative, das konservative oder das neoliberale Hegemonieprojekt haben sich für das proeuropäisch-soziale Hegemonieprojekt keine wesentlichen Veränderungen durch den Konflikt um Fluchtursachen ergeben. Weder können größere institutionelle Veränderungen festgestellt werden, noch haben sich die Machtressourcen und damit auch die Stellung des Hegemonieprojektes im untersuchten Konflikt maßgeblich verändert. Dennoch können die neuen Verbindungen, die im Kontext von Migrationspolitik über den Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung zwischen gewerkschaftlichen und entwicklungspolitischen Akteur:innen entstanden sind, als potentielle Stärkung von Machtressourcen im Sinne einer Bündelung von Kräften verstanden werden.

6.7 National-soziales Hegemonieprojekt: Seitenbühne Fluchtursachen

Die Akteur:innen, die sich im Konflikt um Fluchtursachen(-bekämpfung) dem national-sozialen Hegemonieprojekt zuordnen lassen, zeigten keine große Präsenz im Diskurs. Ich stelle es daher nur knapp dar.

6.7.1 Akteursanalyse: Referenzpunkt nationaler Wohlfahrtsstaat

Wie für das proeuropäisch-soziale Hegemonieprojekt, sind auch für das national-soziale Projekt soziale Gerechtigkeit und Umverteilung Kernanliegen, die jedoch auf unterschiedlichen *scales* verfolgt werden (siehe 3.1.1). Das national-soziale Projekt orientiert sich primär an der nationalen Arbeiter:innenklasse und richtet seine Strategien daher auf die nationalstaatliche Ebene und eine Stärkung des nationalen Wohlfahrtsstaates. Was jedoch nicht zuletzt für die migrationspolitische Stoßrichtung des Projektes von Relevanz ist: Dieser Bezug impliziert nicht

40 Im Kontext dieser Kampagne wurden Sonja Buckel und ich beauftragt, eine Studie zu diesem Thema zu verfassen, deren Stoßrichtung sich auch weitgehend im proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojekt verorten lässt (*Arbeiterkammer Wien* 2021a).

nur eine entsprechende skalare Strategie hinsichtlich der räumlichen Bezugsebene. Sondern, so zeigt Birgitta Duse, durch die Bezugnahme auf den nationalen Wohlfahrtsstaat wird die Arbeiterklasse als männlich, nichtmigrantisch und im mittleren Alter adressiert, was notwendigerweise zu Ausgrenzungen führt: »Das Abgrenzen gegenüber und Ausgrenzen von Frauen, Migrant*innen, Alten und Jugendlichen in den gezogenen Arbeitsmarkthierarchien war und ist weiterhin tief verankert im nationalen Wohlfahrtsstaat« (Duse 2019, 309), auf den sich das national-soziale Hegemonieprojekt zentral beruft.

Die migrationspolitische Strategie des national-sozialen Hegemonieprojektes lässt sich als widersprüchlich beschreiben. Denn wichtige Exponent:innen des Projektes wie Teile der Gewerkschaften und Sozialverbände wenden sich zwar gegen die repressive europäische Migrationspolitik, die gegen die Rechte von Geflüchteten und Migrant:innen verstößt (Buckel et al. 2014, 72). Allerdings wird betont, Migrationsbewegungen hätten durchaus negative Folgen, denn Migrant:innen vergrößerten die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt und sorgten für eine stärkere Belastung der Sozialsysteme (ebd., 72f.). In der Konsequenz müsse Migration begrenzt und reguliert werden. Der nationale Wohlfahrtsstaat, der möglichst viele Rechte exklusiv den Staatsbürger:innen vorenthält, wird als Lösung der sozialen Frage propagiert.

Akteur:innen finden sich hier aufgrund der skizzierten skalaren Ausrichtung vor allem auf der nationalstaatlichen *scale*. Im Hinblick auf den Fluchtursachen-Diskurs konnten Teile der Partei Die LINKE dem national-sozialen Hegemonieprojekt zugeordnet werden. Die Position des Projektes lässt sich jedoch im untersuchten Konflikt als marginal beschreiben, da sich nur sehr wenige Akteur:innen in den Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung überhaupt involvierten.

6.7.2 Rhetorisch-diskursive Strategien: »Bleibeperspektive vor Ort«

In der Debatte um Fluchtursachen und deren Bewältigung sind kaum rhetorisch-diskursive Strategien von Akteur:innen des national-sozialen Hegemonieprojektes zu finden. Der Diskurs um Fluchtursachenbekämpfung bot dennoch Anknüpfungsmöglichkeiten, zumal er humanitäre und menschenrechtliche Erwägungen durch die Forderung, die Lebensbedingungen in Herkunfts- und Transitregionen zu verbessern, prominent aufrief. Doch wie konservative Kräfte, hoben auch Exponent:innen des national-sozialen Projektes in erster Linie das Potenzial hervor, mit der Bekämpfung von Fluchtursachen weitere Migrationsbewegungen nach Europa zu unterbinden. Letzteres erwies sich damit als vordergründiges politisches Ziel – Fluchtursachenbekämpfung erscheint lediglich als politisches Mittel, um weiterer Fluchtmigration Einhalt zu gebieten.

Auf EU-Ebene können diskursive Strategien des national-sozialen Hegemonieprojektes weniger identifiziert werden, was vermutlich der europäischen *scale* geschuldet ist, auf der die Debatten stattfinden. Einige Äußerungen in den Debat-

ten des Europäischen Parlaments, die sich als Strategie dieses Hegemonieprojektes identifizieren lassen, wurden zum Teil von Akteur:innen vorgebracht, die im Kern auf eine Nicht-Beteiligung an europäischen Initiativen zur Fluchtursachenbekämpfung zielten. Gefordert wurde eine Rückbesinnung und Fokussierung auf die nationalen sozialen Problemlagen, die nicht europäisch zu lösen seien und für die Bürger:innen der Mitgliedstaaten mit unverhältnismäßigen Kosten einher gingen (u.a. Gill in: Europäisches Parlament 11.11.2015).

Etwas präsenter sind rhetorisch-diskursive Strategien des national-sozialen Hegemonieprojektes im Kontext der deutschen Debatte. Gesellschaftliche Akteur:innen, die sich in vielen Konflikten dem national-sozialen Projekt zuordnen lassen, wie beispielsweise Gewerkschaften und Sozialverbände (Buckel et al. 2014, 73), beteiligten sich allerdings kaum an der Debatte, was bereits in den Ausführungen zum proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojekt deutlich wurde.⁴¹ Wie Neva Löw (2021) in ihrer Dissertation aufgezeigt hat, waren diejenigen Teile der Gewerkschaften, die diesem Hegemonieprojekt zugeordnet werden können, auf andere Strategien fokussiert und mit anderen Themen beschäftigt. Sie positionierten sich zu ihren arbeitsmarktpolitischen Kernanliegen und schwankten zwischen einer Solidarisierung mit Geflüchteten und Positionen, die Migrant:innen als potentielle Bedrohung für die nationalen Arbeitnehmer:innen erachteten. Nicht zuletzt waren sie mit internen Konflikten aufgrund der Problematik der Fragmentierung der Arbeiter:innenschaft zu Gange. In der allgemeineren Diskussion um Migration, aber auch im Fluchtursachen-Diskurs im Besonderen hat sich jedoch eine Fraktion der Partei DIE LINKE um prominente Vertreter:innen wie Sahra Wagenknecht Strategien dieses Hegemonieprojektes bedient.

So warnten Vertreter:innen des national-sozialen Projektes auch im Kontext des Fluchtursachen-Diskurses Migration schwäche die Kampfbedingungen der (nationalen) Arbeiter:innenklasse und destabilisiere tendenziell die Gesellschaft (Bimboes et al. 2018, 5). Internationale Solidarität wird hier nicht als Aufforderung verstanden, die Rechte von Migrant:innen zu stärken. Stattdessen forderten national-soziale Akteur:innen die Schaffung von »Bleibeperspektiven vor Ort«. Ähnlich wie beim konservativen Hegemonieprojekt steht dabei das Ansinnen im Fokus, Menschen von einem Aufbruch in Richtung Europa abzuhalten. Allerdings wird stärker betont, dies über eine verbesserte soziale Lage vor Ort zu erreichen und mithilfe von Fluchtursachenbekämpfung zugleich den nationalen Wohlfahrtsstaat in den potenziellen Aufnahmeländern zu schützen. In einem Thesenpapier von einigen Abgeordneten der Linkspartei heißt es, es gehe darum

41 Dass Teile der Gewerkschaften beiden sozialen Projekten, also auch dem proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojekt zugeordnet werden können (siehe Löw 2021), bestätigte sich auch beim Fluchtursachen-Diskurs.

»Fluchtursachen zu beseitigen, die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen und Lebensperspektiven vor Ort zu verbessern. [...] Das Engagement vieler Menschen für bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen sowohl hier als auch in den Herkunftsländern ist konkrete internationale Solidarität. Unregulierte Arbeitsmigration ist dagegen kein Ausdruck von linkem Internationalismus, sondern kommt dem Interesse der ›Internationalen‹ des Kapitals zugute [...] Unregulierte Arbeitsmigration bietet keine Lösungsperspektive für das Elend der Welt, sondern läuft faktisch auf die Privilegierung kleiner mobiler Minderheiten hinaus« (ebd., 4).

Fluchtursachenbekämpfung wird hier als politische Lösungsperspektive propagiert, die einem promigrantischen Ansatz klar entgegengesetzt wird. So argumentierten Vertreter:innen des national-sozialen Hegemonieprojektes, dass der erstrebenswerte Zustand darin liege, allen Menschen »zu Hause« gute Bedingungen zu schaffen und damit ihr Bleiben sicherzustellen. Jegliche Form von Migration wird damit zu einer ungewollten Abweichung von dieser Norm der Sesshaftigkeit. Diese Vorstellung tauchte in den Debatten um Fluchtursachen regelmäßig auf und äußert sich in dem Bestreben, nationalstaatliche Grenzen als zentrale Zäsuren zu behaupten. Akteur:innen des national-sozialen Hegemonieprojektes begründen dieses Bestreben damit, dass sich sozialer Ausgleich nur innerhalb von Nationalstaaten erwirken ließe.

Auch die rhetorisch-diskursiven Strategien im Fluchtursachen-Diskurs zeigen, dass die Forderung des national-sozialen Projektes nach sozialer Gerechtigkeit, die sich an der Staatsangehörigkeit und damit dem nationalen Rahmen orientiert, nicht nur anschlussfähig an Positionen (rechts-)konservativer Migrationsgegener:innen sind, sondern selbst eine anti-migrantische und national-populistische Politik implizieren. Denn, so stellt Birgitta Dusse fest: »Der national-soziale Wohlfahrtsstaat bietet durch seine Praxis des Ausschlusses und der Hierarchisierung Anknüpfungspunkte für das Narrativ der Rechten« (Dusse 2019, 309).

6.8 Herausbildung eines extrem rechten Hegemonieprojektes?

Die Herausbildung eines eigenen extrem rechten Hegemonieprojektes in den letzten Jahren ist Gegenstand aktueller Forschungen (Buckel et al. 2017, 28; Fedders 2016)⁴² und kann an dieser Stelle nicht eingehender untersucht werden.⁴³ Dennoch

42 Fedders hält die Herausbildung eines rassistisch-neokolonialen Hegemonieprojektes anhand seiner Analyse der migrationspolitischen Positionen und des Wahlerfolgs der AfD für plausibel (Fedders 2016, 172ff.).

43 Daher nehme ich keine Akteursanalyse eines möglichen extrem rechten Hegemonieprojektes vor.

möchte ich anhand des Fluchtursachen-Diskurses einigen Hinweisen diesbezüglich nachgehen. Denn im Diskurs um Fluchtursachen(-bekämpfung) finden sich Strategien extrem rechter Akteur:innen, die sich von denjenigen des konservativen Hegemonieprojektes absetzen. Auf diese rhetorisch-diskursiven Strategien gehe ich im Folgenden ein. Die Analyse macht deutlich, dass der Verhinderungs-Bias einen wichtigen gemeinsamen expliziten Bezugspunkt vor allem konservativer und extrem rechter sowie in Teilen national-sozialer Akteur:innen darstellt.

Auch (extrem) rechte Akteur:innen beziehen sich positiv auf den Begriff der Fluchtursachenbekämpfung. So gibt beispielsweise die »Alternative Help Association«, die von Mitgliedern der neurechten Identitären Bewegung gegründet wurde (Deutsche Welle v. 7.10.2018), vor, Fluchtursachen vor Ort zu bekämpfen – um Migration zu verhindern bzw. Geflüchteten jegliche Berechtigung zur Weiterflucht nach Europa abzusprechen. Im Untersuchungszeitraum 2015 bis 2018 gewannen die Strategien extrem rechter Akteur:innen im Bundestag ab 2017 an Bedeutung, nachdem die AfD in das Parlament eingezogen war. Im EU-Parlament waren extrem rechte Stimmen bereits davor präsent, insbesondere durch Vertreter:innen der Fraktionen Europa der Nationen und der Freiheit (ENF), Europa der Freiheit und der direkten Demokratie (EFDD) sowie Europäische Konservative und Reformer (ECR) und einige fraktionslose Parlamentarier:innen, die dem rechten Spektrum zugeordnet werden können. Ihre Forderung ist klar: Migration müsse an der Wurzel bekämpft werden – sei es dadurch, »afrikanischen Ländern Entwicklungshilfe zu geben, um die illegale Einwanderung von dort zu stoppen« (Marias in: Europäisches Parlament 11.11.2015, eigene Übersetzung) oder durch die »Verbesserung des Lebensstandards in diesen Ländern«, was eine »Welle von Wirtschaftsmigranten abschrecken« könnte (Dzhambazki in: Europäisches Parlament 11.11.2015, eigene Übersetzung).⁴⁴ In ihrer Veröffentlichung über »Die Entwicklungspolitik der AfD« zeigen Andrea Becker und Helmut Kellershohn (2020), dass der AfD zufolge eine auf strikte Migrationsverhinderung zielende Fluchtursachenbekämpfung einer »Entwicklungspolitik nach deutschem Interesse« diene.⁴⁵ Der Verhinderungs-Bias

44 Diese Grundposition extrem rechter Akteure kam bereits am Beispiel der Debatte um den Globalen Migrationspakt (siehe 6.2.2) zum Ausdruck.

45 Insbesondere in einem Konzeptpapier der AfD von 2017, so Kellershohn und Becker, wird deutlich, dass die Partei »Entwicklungspolitik ›weitgehend‹ als Feld privatwirtschaftlicher, sprich: kapitalistischer Gewinnerwartungen« definieren will und damit neoliberale Anliegen mit migrationsfeindlichen Zielen verknüpft (Becker/Kellershohn 2020, 9). So wolle die AfD im nationalen Interesse »deutsche Unternehmen dabei unterstützen, in diesen Ländern zu investieren«, zitieren die Autor:innen aus dem Bundestagswahlprogramm 2017 (ebd., 7). Auch die Kosten-Nutzen-Aufrechnung wird von der AfD vorgenommen: Ansatzpunkt einer »Entwicklungspolitik nach deutschem Interesse«, so Alexander Gauland, sei die Idee, dass Finanzmittel durch Fluchtursachenbekämpfung »wirkungsvoller in anderer Weise eingesetzt werden [könnten], als zur Alimentierung der Zuwanderer« (Gauland in: ebd.).

wird damit noch stärker als im konservativen Hegemonieprojekt nationalistisch unterlegt und Fluchtursachenbekämpfung zur »allerersten Funktion von Entwicklungspolitik« erklärt (ebd., 4). Entwicklungshilfe solle außerdem nur Staaten zuteil werden, »welche ihre abzuschiebenden Staatsbürger zurücknehmen«, so zitieren die Autor:innen das Europawahlprogramm der AfD von 2019 (ebd., 11). Über dieses zugespitzte Verhinderungs-Motiv hinaus, ordne ich im Folgenden drei rhetorisch-diskursive Elemente den (extrem) rechten Akteur:innen zu.

Zum einen verwenden extrem rechte Akteur:innen rassistische Stereotype und menschenverachtende Bezeichnungen auch im Fluchtursachen-Diskurs sehr viel prominenter als Konservative (siehe u.a. Korwin-Mikke in: Europäisches Parlament 7.6.2016). So ließ ein Abgeordneter der NPD im Europaparlament verlauten: »Wollen Sie noch mehr billige Humansklaven nach Europa bringen, statt den Menschen dort zu helfen, wo sie herkommen [...]?« (Voigt in: Europäisches Parlament 20.5.2015) Mit Drohszenarien eines angeblichen »Massenansturms auf Europa und Deutschland« und rassistisch motivierten Verweisen auf das Bevölkerungswachstum in Afrika, das einen »Wanderungsdruck« erzeuge, »der Dimensionen einer Völkerwanderung« (ebd., 6f.) habe, begründen Akteur:innen wie die AfD die Dringlichkeit einer effektiven Bekämpfung von Fluchtursachen. Auch völkische Narrative werden im Zusammenhang mit Fluchtursachenbekämpfung bedient. Damit verknüpft werden identitäre Vorstellungen, die mit der Forderung des »zu Hause/in der Heimat Verbleibens« einhergehen. Kurz vor dem Gipfel von Valletta präzisierte der NPD-Abgeordnete Voigt:

»Warum rufe ich nicht willkommen? Weil ich denke, dass wir alle, auch die hohen Kommissare, einen Auftrag von den europäischen Wählern, von den Wählern unseres Volkes haben, das Recht auf unsere Heimat, das Recht und die Identität unserer Völker zu bewahren und zu erhalten. Und das gleiche Recht nehme ich auch für die Flüchtlinge in Anspruch. Denn die Menschen, die hierher kommen, sie haben auch eine Heimat, sie haben auch das Recht auf Heimat und auf Bewahrung ihrer eigenen Identität. Und Sie können die Probleme nicht dadurch lösen, dass Sie diese Menschen integrieren, dann gehen sie nämlich nicht mehr zurück. [...] Daher sollten sie investieren in ihre Heimat, dass sie dort eine Zukunft haben und nicht bei uns.« (Voigt in: Europäisches Parlament 9.9.2015)

Schließlich hätten auch die »europäischen Völker« das »Recht auf Schutz ihrer kulturellen Identitäten« ergänzte der FPÖ-Politiker Vilimsky seine Forderung danach »diesen Menschen auf ihrem Kontinent zu helfen, auf afrikanischem Boden« (ebd.). Mit diesen ethnopluralistischen Argumentationen führen extrem rechte Akteur:innen einen oberflächlich modernisierten Rassismus in die Debatte um Fluchtursachen ein.

Eine zweite Position, die sich bei rechten Akteur:innen findet, ist der Vorwurf, dass jegliche Hilfen oder sonstige Maßnahmen zur Fluchtursachenbekämpfung

einer Vergeudung von Geldern gleichkämen, die besser für »den heimischen Mittelstand« (Stuger in: Europäisches Parlament 13.2.2017), bzw. »in unserem eigenen Land« (Maeijer in: Europäisches Parlament 25.11.2015) ausgegeben werden sollten. So resümierte die ENF-Abgeordnete von der Partij voor de Vrijheid nach dem Gipfeltreffen auf Malta im November 2015:

»Dieser Gipfel hat sich als großes Fiasko herausgestellt. Milliarden gehen wieder nach Afrika und als Dankeschön kommen mehr afrikanische Vermögenssuchende in die Europäische Union. Und wenn es nach meiner Partei geht, der Partei für die Freiheit, wird kein Cent mehr nach Afrika gehen und wir werden unser Steuergeld in unserem eigenen Land ausgeben und unsere Grenzen schließen« (Europäisches Parlament 25.11.2015, eigene Übersetzung).

Und drittens stellen rechte Akteur:innen zentrale Fluchtursachen oft in diffamierender und delegitimierender Art und Weise grundsätzlich in Frage, was in menschenverachtender Sprache zum Ausdruck gebracht wird. Der tschechische EFDD-Abgeordnete Mach ließ verlauten:

»Ich sehe keinen Grund, warum Schwule, Lesben, Bisexuelle, transgender- und intersexuelle Migranten in der EU spezifische soziale und rechtliche Schutzmechanismen haben sollten. Ich sehe keinen Grund, warum jemandem Asyl bevorzugt gegeben werden sollte, nur weil er behauptet, bisexuell zu sein. Ich bin auch nicht einverstanden mit der Forderung an die EU, den Begriff ›Klimaflüchtling‹ zu definieren und automatisch jemandem Asyl zu gewähren, nur weil es in ihrem Land heiß ist.« (Europäisches Parlament 25.10.2016, eigene Übersetzung)

Auch die AfD hakte mehrfach nach, ob und inwiefern »die Bundesregierung klimatische Bedingungen und klimatische Veränderungen als Fluchtursache« bewerte (Deutscher Bundestag 2020, Drucksache 19/17039, 4) und äußerte die Befürchtung, die Bundesregierung könne Schritte zu einer Anerkennung von Klimaflucht als Asylgrund vornehmen (ebd.). Neben dieser Delegitimation von Gründen, die Menschen die Flucht ergreifen lassen, streiten rechte Akteur:innen jede Zuständigkeit für das Leid von Geflüchteten (auch in ihren Herkunftsländern) ab.

Die benannten rhetorisch-diskursiven Elemente stellen Hinweise auf die Herausbildung eines extrem rechten Hegemonieprojektes dar. Denn es finden sich im Diskurs um die Bekämpfung von Fluchtursachen Äußerungen und Argumente, die sich von den diskursiven Strategien des konservativen Hegemonieprojektes unterscheiden. Im Kontext der Krise des Grenzregimes nach 2015 drückte sich auch im Fluchtursachen-Diskurs der Drang nach einer Restauration der »Ordnung« aus, der sich in Renationalisierungsphantasien und teilweise identitären Vorstellungen von Zugehörigkeit Bahn brach. Diese finden sich im konservativen, in Teilen auch im national-sozialen Hegemonieprojekt wieder und verleihen in ihren radikalen Ausprägungen der Frage nach einem extrem rechten Hegemonieprojekt Nachdruck.

6.9 Zwischenfazit: Kompromiss Fluchtursachenbekämpfung

Die Akteursanalyse hat diejenigen gesellschaftlichen Kräfte in den Blick genommen, die im Kontext des Sommers der Migration spezifische Strategien im Hinblick auf Fluchtursachenbekämpfung verfolgten. Die Strategien der jeweiligen Projekte habe ich erläutert, ihre wichtigsten Protagonist:innen eingeführt und Veränderungen, die sich für Akteur:innen der unterschiedlichen Hegemonieprojekte im Zuge des Konflikts um Fluchtursachen ergaben, skizziert. Hier wurden teilweise einzelne Akteure herausgegriffen, um diese Veränderungen zu illustrieren. Durch die Analyse der rhetorisch-diskursiven Strategien wurden schließlich die Konfliktlinien im Diskurs um Fluchtursachen herausgearbeitet, womit gezeigt werden konnte, wie die Akteur:innen der unterschiedlichen Hegemonieprojekte ihre politischen Forderungen im Diskurs geltend machten. Die dargestellten Entwicklungen ließen schließlich Rückschlüsse auf die konfliktbezogene relative Stellung der Hegemonieprojekte im gesellschaftlichen Kräfteverhältnis nach 2015 zu, die ich an dieser Stelle zusammenführe.

Der Sommer der Migration führte zu beträchtlichen Turbulenzen. In der Migrationspolitik im Allgemeinen geriet das maßgeblich vom neoliberalen Hegemonieprojekt geprägte »Migrationsmanagement« in eine tiefgreifende Krise, was sich vor allem auf die repressiven Elemente des darin eingelassenen Kompromisses bezog: Die Kontrollen der Außengrenzen wurden hunderttausendfach unterlaufen. In diesem historischen Moment kam es zunächst zu einer Stärkung der promigrantischen Kräfte und insbesondere des linksliberal-alternativen sowie des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojektes, die in den Willkommensbewegungen in den bedeutenden Aufnahmeländern wie Österreich und Deutschland zum Ausdruck kam. Sogleich reagierten die Exekutiven in Europa mit Versuchen, Kontrolle über die Bewegungen der Fluchtmigration zu erlangen, was sich auch in neuen Politikinstrumenten zur Fluchtursachenbekämpfung materialisierte (siehe 5.2). Damit gelangte das Schlagwort nun mit Nachdruck in die öffentliche Debatte, während im Herbst bereits rechte und konservative Kräfte eine massive Gegenbewegung vollzogen und mit Grenzschießungen, Externalisierung, verschärften Kontrollen an den Außengrenzen und Asylgesetzverschärfungen dem langen Sommer der Migration ein Ende setzten. Die promigrantischen Hegemonieprojekte gerieten ins Hintertreffen, auch wenn in zahlreichen solidarischen Alltagspraxen der Sommer 2015 weiter nachwirkte (Dinkelaker/Huke/Tietje 2021).

Fluchtursachenbekämpfung entwickelte sich indessen zu einer politischen Forderung, auf die sich alle möglichen gesellschaftlichen und politischen Kräfte bezogen und versuchten, ihren Strategien im Diskurs Geltung zu verschaffen. Die Analyse zeigte, dass insbesondere das linksliberal-alternative, das konservative und das neoliberale Hegemonieprojekt auf wichtige Ressourcen zurückgreifen konnten, um ihre politischen Forderungen im Diskurs stark zu machen. Dies hing zum einen

mit ihrer Verankerung in bestimmten Staatsapparaten zusammen, aber auch mit den verfügbaren operativen und diskursiven Ressourcen. Eine besondere Präsenz erlangten damit die Strategien, mittels Entwicklungshilfe Fluchtursachen zu bewältigen, die Verknüpfung von Fluchtursachenbekämpfung mit dem innenpolitischen Ziel der Migrationskontrolle und die Bemühungen, die Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen als adäquate Bekämpfung von Fluchtursachen zu propagieren.

Für das linksliberal-alternative Hegemonieprojekt kam es im Zuge des Fluchtursachen-Diskurses tatsächlich zu Veränderungen, die sich in erster Linie in einem höheren Entwicklungsetat im BMZ ausdrückten und damit dem Staatsapparat mehr Gewicht verliehen, der als ein Stützpunkt des Projektes angesehen werden kann. Auch im neoliberalen Projekt gelang es unter anderem mit Hilfe des Fluchtursachen-Diskurses neue Akteur:innen wie die Europäische Investitionsbank im Feld der Migrationspolitik zu etablieren und den Trend zu einer Finanzialisierung von Entwicklungshilfe weiter voranzutreiben. Das konservative Projekt setzte darauf, Fluchtursachenbekämpfung zu einem sicherheits- und innenpolitischen Thema zu machen und die Forderung damit in den kontrollfokussierten Ansatz der Re-Organisation des Grenzregimes nach 2015 einzufügen. Dass sich auch durch diese Strategie Veränderungen innerhalb des staatsapparativen Gefüges und für verschiedene Akteur:innen ergaben, habe ich aufgezeigt. Proeuropäisch-soziale und Kräfte des linken Flügels des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes waren durch die massive Gegenreaktion, die auf den Sommer der Migration folgte, geschwächt. Dennoch beteiligten sie sich an dem Diskurs um Fluchtursachen(-bekämpfung). Erstere setzten darauf, Fluchtursachenbekämpfung zu einer Frage globaler Ungleichheit zu machen. Zweitere führten primär Abwehrgefechte und problematisierten die Indienstnahme von Entwicklungspolitik zur Erreichung migrationspolitischer Ziele.

Das entwicklungspolitische Feld erwies sich vor diesem Hintergrund als besonders umkämpft. Zum einen kam es innerhalb des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes zu Spannungen und zu unterschiedlichen Strategien, die im Hinblick auf Fluchtursachenbekämpfung verfolgt wurden. Während die wichtigste Stoßrichtung linksliberaler Kräfte darin lag, die Bekämpfung von Fluchtursachen mit der Forderung nach zusätzlichen Entwicklungsgeldern und einer allgemeinen Aufwertung von Entwicklungszusammenarbeit zu verknüpfen, äußerten insbesondere EZ-Akteur:innen aus der Zivilgesellschaft Kritik an genau dieser Verknüpfung. Andere Akteur:innen des linken Flügels, die sich als kritische Migrationswissenschaftler:innen oder NGO-Mitarbeiter:innen lehnten es grundsätzlich ab, in dem Diskurs Position zu beziehen, da Fluchtursachenbekämpfung immer schon suggeriere, Migration sei etwas Problematisches. Darüber hinaus lassen sich bedeutende Einflussnahmen auf das Feld Entwicklungspolitik von Seiten des konservativen und neoliberalen Hegemonieprojektes feststellen. Während neoliberale Kräfte den Fluchtursachen-Diskurs nutzten, um ihre Forderung nach einer Stärkung des

Privatsektors und privatwirtschaftlicher Investitionen zu stärken, bemühten sich Akteur:innen des konservativen Hegemonieprojektes, Fluchtursachenbekämpfung mit innen- und sicherheitspolitischen Themen zu verknüpfen. Im Interview benannten Akteur:innen aus der Entwicklungszusammenarbeit auch den Einfluss extrem rechter Akteure auf das Feld: So wirkten sich auch die veränderten politischen Kräfteverhältnisse im Bundestag seit 2017 auf die Arbeit der GIZ aus, erläuterte eine Mitarbeiterin. Im Interview (GIZ-Mitarbeiterin 2019) hob sie den Einzug der extrem rechten AfD in den Bundestag hervor. Man müsse nun stets im Hinterkopf behalten,

»wenn das so beauftragt wird, wie schaut die AfD drauf? [...] Ohne dass wir jetzt natürlich AfD-ausgerichtet arbeiten würden. Also wie wir die Risiken für die Projektumsetzung formulieren, da schreiben wir jetzt nicht die AfD-Inhalte rein, aber wir fragen uns immer: Könnte uns da jemand dazwischen schießen?« (ebd.).

Man ergänze dann beispielsweise Dokumente um Komponenten wie migrationspolitische Dialoge zwischen der Bundesregierung und einzelnen Ländern, die auf den Abschluss von Rückübernahmeabkommen zielten.

Die Akteursanalyse und die Analyse der rhetorisch-diskursiven Strategien haben gezeigt, wie Akteur:innen verschiedener Hegemonieprojekte im Nachgang der Krise des Grenzregimes versuchten, ein bestimmtes Verständnis von Fluchtursachen(-bekämpfung) zu prägen. Es wurde deutlich, dass insbesondere die Strategien des konservativen Projektes eine große Wirkung entfalten konnten. Zwar verfolgten die Hegemonieprojekte unterschiedliche partikulare Strategien im Fluchtursachen-Diskurs, doch lässt sich feststellen, dass sowohl das linksliberal-alternative als auch das neoliberale Projekt kompromisshafte Zugeständnisse im Hinblick auf die zentralen rhetorisch-diskursiven Strategien des konservativen Projektes machten: Sie nahmen den Verhinderungs-Bias, der Fluchtursachenbekämpfung der Migrationsverhinderung unterordnete, zumindest stillschweigend in Kauf oder führten ihn als Argument selber ins Feld. Auch die weniger präsenten rhetorisch-diskursiven Strategien des national-sozialen Projektes stärkten den auf Migrationsverhinderung zielenden Ansatz. Zumindest im linksliberal-alternativen Hegemonieprojekt führte dieses Eingeständnis an die konservative Stoßrichtung allerdings zu internen Konflikten, in denen sich der linke Flügel des Projekts gegen diese Position stellte. Für das neoliberale Projekt war der Diskurs kein zentrales Terrain, um eigene (migrations-)politische Forderungen zu stärken, weshalb das Eingeständnis an konservative Kräfte nicht in diesem Maße wahrgenommen und als problematisch erachtet wurde.

Außerdem teilten die drei Hegemonieprojekte weitgehend ein internalistisches Verständnis von Fluchtursachen: diese werden weitestgehend in den Herkunftsregionen von Geflüchteten verortet. Interventionen von außen – wenn diese auch sehr unterschiedlich ausfallen – gelten als erfolgversprechendes Mittel zur Bekämpfung

der Ursachen von Flucht und Vertreibung. Eine Verschleierung der historischen und strukturellen Ursachen für Flucht und unfreiwillige Immobilisierung, die zwei Seiten einer Medaille bilden (Carling 2002, 8), ist die Folge. Während auch hier das konservative Projekt als treibende Kraft fungierte, die ein solches Verständnis explizit äußerte, findet es sich bei linksliberal-alternativen und neoliberalen Akteur:innen eher implizit wieder.

Damit gelang es, ein hegemoniales Verständnis von Fluchtursachen(-bekämpfung) als Kompromiss zwischen den drei Projekten zu etablieren, der jedoch umkämpft blieb.⁴⁶ An den Grenzen der rhetorisch-diskursiven Strategien des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes setzen die gegenhegemonialen Perspektiven an. Letztere wurden insbesondere von Akteur:innen, die ich dem linken Flügel des linksliberal-alternativen sowie dem proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojekt zugeordnet habe, vorgebracht: Einerseits zielt ihre Kritik auf den Verhinderungsbias, der im Zuge der Debatte immer deutlicher hervortrat (6.4), andererseits auf das internalistische Verständnis, welches Fluchtursachen ausschließlich im globalen Süden verortet (6.6). Wie in der Akteursanalyse deutlich wurde, umfassen wichtige Akteur:innen dieser Hegemonieprojekte Vertreter:innen von NGOs, migrantische Selbstorganisationen, Migrationswissenschaftler:innen und Abgeordnete linker und linksliberaler Parteien im EU-Parlament sowie im Deutschen Bundestag.

Durch die Akteursanalyse und die Analyse rhetorisch-diskursiver Strategien wird es schließlich möglich, das hegemoniale Verständnis von Fluchtursachen, das sich im Zuge der Re-Organisation des europäischen Grenzregimes im Nachgang des Sommers 2015 herausbildet, im nächsten Kapitel in seinen Konturen nachzuzeichnen.

46 Hinsichtlich extrem rechter Akteur:innen lässt sich Maximilian Pichl zufolge feststellen: In den Asylrechtsverschärfungen im Nachgang des Sommers der Migration habe sich gezeigt, dass »national-konservative und völkische Ansätze in den hegemonialen Kompromiss integriert wurden, indem die Asylpakete als gemeinsame »nationale Aufgabe« aller Parteien definiert wurden« (Pichl 2017, 173). Im Anschluss daran müsste eingehender untersucht werden, inwiefern auch das hegemoniale Verständnis von Fluchtursachen Ausdruck eines hegemonialen Kompromisses ist, der sogar extrem rechte Kräfte integriert.

