

# Fluchtursachenbekämpfung: Die deutsche Debatte

**Benjamin SCHRAVEN**

März 2019



Studienkomitee für  
deutsch-französische  
Beziehungen (Cerfa)

Das Französische Institut für Internationale Beziehungen (Ifri) ist in Frankreich das wichtigste unabhängige Forschungszentrum, das über zentrale internationale Fragen informiert und einen Diskussionsrahmen bietet. Von Thierry de Montbrial im Jahr 1979 gegründet, ist das IFRI als gemeinnütziger Verein anerkannt (Gesetz des Jahres 1901). Durch interdisziplinär angelegte Studien und Debatten bringt das Ifri Entscheidungsträger und Experten auf internationaler Ebene zusammen.

Die Tätigkeiten des *Studienkomitees für deutsch-französische Beziehungen*, [Cerfa](#) (Forschung und Veröffentlichungen) werden vom Referat Frankreich des Auswärtigen Amtes und vom Planungsstab des Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères gefördert.



Diese „Note“ wird im Rahmen des „Deutsch-Französischen Zukunftsdialogs“ veröffentlicht, einem Projekt Cerfa des Ifri, der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik und der Robert Bosch Stiftung.



Die Verantwortung für die im weiteren Text geäußerten Standpunkte trägt der Autor.

ISBN: 978-2-36567-994-7

© Alle Rechte vorbehalten, Ifri, 2019

**Diese Veröffentlichung zitieren:**

Benjamin Schraven, „Fluchtursachenbekämpfung: Die deutsche Debatte“,  
*Notes du Cerfa*, Nr. 146, Ifri, März 2019.

**Ifri**

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tel. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

Email: [accueil@ifri.org](mailto:accueil@ifri.org)

**Website:** [ifri.org](http://ifri.org)

## Notes du Cerfa

Die Reihe „Notes du Cerfa“ erscheint seit 2003 in regelmäßigen Abständen und analysiert die gegenwärtige politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung Deutschlands in den Bereichen: Außen- und Innenpolitik, Wirtschaftspolitik und Gesellschaftsthemen. Die „Notes du Cerfa“ bieten kurze wissenschaftliche Analysen mit einer klaren policy-Orientierung. Sie sind wie auch die „Visions franco-allemandes“ auf der [Internetseite des Cerfa](#) verfügbar, von der die Beiträge ebenfalls kostenlos heruntergeladen werden können.

## Das Cerfa

Das „Comité d'études des relations franco-allemandes“, zu Deutsch: *Studienkomitee für deutsch-französische Beziehungen*, wurde 1954 durch ein Regierungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich gegründet. Es wird paritätisch durch das Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères und das Auswärtige Amt finanziert. Das Cerfa hat den Auftrag, Prinzipien, Bedingungen und Stand der deutsch-französischen Beziehungen auf politischer, wirtschaftlicher und internationaler Ebene zu analysieren; Fragen und konkrete Probleme, die diese Beziehungen auf Regierungsebene stellen, zu definieren; Vorschläge und praktische Anregungen zu finden und vorzustellen, um die Beziehungen zwischen den beiden Ländern zu vertiefen und zu harmonisieren. Durch regelmäßige Veranstaltungen und Seminare mit hohen Beamten, Experten und Journalisten sowie durch Studien in Bereichen gemeinsamen Interesses wird diese Aufgabe verwirklicht.

Prof. Dr. Hans Stark ist Generalsekretär des Cerfa und gibt mit Dr. Barbara Kunz, Research fellow, die Publikationen des Cerfa heraus. Katja Borck ist Projektbeauftragte und für den „[Deutsch-Französischen Zukunftsdialog](#)“ zuständig. Catherine Naiker ist Assistentin im Cerfa.

# Über den Autoren

**Benjamin Schraven**, geboren 1978, hat Politikwissenschaft studiert und 2010 in Entwicklungsforschung an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn promoviert. Seit 2011 ist er als Senior Researcher am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn tätig.

Benjamin Schraven arbeitet vorwiegend zu den Themenbereichen „Umweltmigration“, Migration und Entwicklung sowie Migrationsgovernance. Er war im Jahr 2016 als wissenschaftlicher Berater für Migrationsfragen an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) abgeordnet. Zudem war er als Gastdozent an der University of Ghana tätig und hat u.a. UNICEF, die Weltbank sowie verschiedene Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit zu migrationsbezogenen Fragestellungen beraten.



# Zusammenfassung

Bei der Frage, wie mit den Ursachen von Flucht und irregulärer Migration umzugehen sei, wird in Deutschland der Entwicklungspolitik eine besondere Rolle zugeschrieben. Sie soll vor allem durch Maßnahmen wie der Beschäftigungsförderung, (potentiellen) Migrantinnen „Bleibeperspektiven“ in ihren Herkunftsländern ermöglichen, damit sie die gefährliche Reise nach Europa (bzw. Deutschland) gar nicht erst antreten.

Dabei ist die Idee, Entwicklungszusammenarbeit als Instrument der „Fluchtursachenbekämpfung einzusetzen, nicht neu. In Deutschland gab es entsprechende Überlegungen bereits in den 1980er Jahren. Dabei widerspricht die angedachte Wirkungslogik wichtigen Erkenntnissen der Migrations- und Entwicklungsforschung. Denn (sozioökonomische) Entwicklung und Migration stehen in einem positiven Verhältnis zueinander: Steigen in einem Entwicklungsland Beschäftigung und Löhne, dann geht auch die internationale Migration nach oben.

Eine wichtige Schlussfolgerung für die deutsche Entwicklungspolitik wäre dementsprechend, dass (reguläre) Migrationsprozesse verstärkt mitgestaltet werden müssen. Zudem müssen wichtige Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit, wie etwa die Achtung der Menschenrechte, unbedingt aufrechterhalten werden. Ansonsten droht ungewollt ein aktiver Beitrag zu zukünftigen Prozessen von Flucht und irregulärer Migration.

# Abstract

In Germany, an important role is ascribed to development policy when considering the question of how to deal with the causes of displacement and irregular migration. Development policy seeks to enable (potential) migrants to enjoy brighter prospects in their countries of origin through job creation measures so that they do not embark on the dangerous journey to Europe (or Germany) in the first place.

The idea of deploying development cooperation as an instrument for tackling the root causes of displacement is not a new concept. In Germany, this notion was already a matter of debate back in the 1980s. In this context, the analysis of the impact of migration is at odds with important findings in migration and development research. There is, after all, a positive correlation between (socio-economic) development and migration: if employment and wages in a developing country rise, then international migration likewise increases.

An important conclusion for German development policy would therefore be that processes of (regular) migration must be promoted to a greater extent. Moreover, important principles of development cooperation, such as respect for human rights, must be upheld at all costs. If this is not the case, then we risk, unintentionally, playing an active part in exacerbating future processes of displacement and irregular migration.

# Inhaltsverzeichnis

<b>EINLEITUNG.....</b>	<b>8</b>
<b>MOTIVE UND NARRATIVE DER DEUTSCHEN FLUCHTURSACHENDEBATTE.....</b>	<b>11</b>
<b>MIGRATION UND ENTWICKLUNG – EINE BESONDERE BEZIEHUNG .....</b>	<b>16</b>
<b>MIGRATION IN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSPOLITIK SEIT 1990 .....</b>	<b>20</b>
<b>Zäsuren und neue Rahmenbedingungen ab 1990 .....</b>	<b>20</b>
<b>Mehr als nur „Fluchtursachenbekämpfung“? .....</b>	<b>23</b>
<b>Zwischen neuen Dynamiken und Traditionslinien .....</b>	<b>26</b>
<b>FAZIT UND AUSBLICK.....</b>	<b>31</b>



# Einleitung

Spätestens seit dem Höhepunkt der so genannten europäischen „Flüchtlingskrise“ 2014/2015 bestimmt der Themenkomplex Flucht und Migration den öffentlichen und politischen Diskurs in weiten Teilen Europas wie kaum ein anderes Thema. Diese äußerste kontroverse Auseinandersetzung hat sicherlich auch in maßgeblicher Weise zum europaweiten Erfolg rechtspopulistischer Parteien beigetragen. Die Wahlerfolge der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) oder der italienischen „Lega“ sowie der Aufstieg der „Alternative für Deutschland“ (AFD) untermauern dies deutlich. Gerade in Deutschland, welches im Zuge der hundertausendfachen Flüchtlingszuwanderung v.a. aus Syrien, dem Irak und Afghanistan in absoluten Zahlen gemessen die meisten Flüchtlinge in Europa aufnahm, dreht sich die Debatte seit einigen Jahren nicht nur um die Frage wie etwa durch Integrationsmaßnahmen mit dieser neuen Situation umzugehen sei. Vielmehr setzte schon bald die allgemeine (und parteienübergreifende) Forderung ein, dass man auch die Ursachen für Flucht bekämpfen müsse. Aufgrund der auch nach 2015 noch hohen Zahlen von Asylbewerbern aus den Länder Subsahara-Afrikas hat diese Debatte einen starken Afrika-Fokus bekommen.

In diesem Zusammenhang kommt der Entwicklungspolitik eine besondere Rolle im Fluchtursachen-Diskurs zu. Sie wird von vielen als wichtigstes Mittel im Kampf gegen Fluchtursachen betrachtet. Der ehemalige Ministerialdirektor im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Michael Bohnet, erklärte etwa, dass nun die „Stunde der Entwicklungspolitik“ gekommen sei.<sup>1</sup> Dabei wird häufig eine simple Wirkungslogik suggeriert, wonach entwicklungspolitische Maßnahmen maßgeblich dazu beitragen, wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung - also „Bleibeperspektiven“ - zu schaffen. Die zugrundeliegende Annahme: Es sei dann für die Menschen nicht mehr attraktiv, die gefährliche und teure Flucht in Richtung Europa und vor allem nach Deutschland anzutreten.

Die entwicklungspolitische Herausforderung erscheint gewaltig: Ende des Jahre 2017 galten etwa 68,5 Millionen Menschen als Flüchtlinge und Binnenvertriebene – der überwiegende Großteil dieser Menschen hält sich jedoch in Ländern des globalen Südens auf und wurde vor allem durch

---

1. M. Bohnet, „Die Stunde der Entwicklungspolitik“, *Süddeutsche Zeitung*, 7. April 2016, verfügbar auf: [www.sueddeutsche.de](http://www.sueddeutsche.de).

bewaffnete Konflikte zur Flucht gezwungen.<sup>2</sup> Dabei dreht sich die Fluchtursachen-Debatte in Deutschland und Europa bei weitem nicht nur um Menschen, die vor bewaffneten Konflikten fliehen. Vielmehr umfasst sie auch die aus deutscher und europäischer Sicht „irreguläre Migration“,<sup>3</sup> vor allem aus den Ländern Subsahara-Afrikas in Richtung Europa. Ein Großteil dieser Migranten stammt hier nicht aus von Bürgerkriegsländern. Bei ihnen vermischen sich nicht selten klassische Migrationsmotive wie dem Streben nach besseren wirtschaftlichen Perspektiven mit verschiedenen Fluchtgründen: Gewaltsame Konflikte unterhalb der Schwelle eines offenen, großflächigen Bürgerkriegs oder staatliche Repression sowie auch schwache staatliche Institutionen. Nicht umsonst spricht man in diesem Zusammenhang immer häufiger auch von „mixed migration“ bzw. „gemischten Wanderungen“.<sup>4</sup>

In diesem Zusammenhang stellen sich mehrere Fragen: Welche Motive oder Annahmen über Wirkungs- und Kausalzusammenhänge durchziehen hier eigentlich die deutsche Fluchtursachendebatte? Wie kann man aus Sicht der Entwicklungs- und Migrationsforschung der Zusammenhang zwischen Entwicklung und Migration überhaupt beschreiben? Wie haben sich Flucht und Migration als Aktionsfelder der deutschen Entwicklungspolitik in den letzten Jahrzehnten entwickelt? In welche gesamtpolitischen Kontexte war diese Entwicklung eingebunden? Gibt es hier – wiederum aus Sicht der Entwicklungs- und Migrationsforschung – „Anpassungsbedarf“?

Im Folgenden soll auf diese Fragen eingegangen werden. Dieser Beitrag ist dabei wie folgt gegliedert: zunächst soll die Debatte um Fluchtursachen und ihre „Bekämpfung“ in Deutschland kurz skizziert werden. Die darauffolgenden Abschnitte behandeln das grundsätzliche Verhältnis zwischen (sozio-ökonomischer) Entwicklung und Migration und die Aktionsfelder Flucht und Migration in der bundesdeutschen

---

2. *Global trends - Forced displacement in 2017*, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Genf, 2018.

3. Die Weltkommission für internationale Migration definiert irreguläre Migration wie folgt: „Der Begriff irreguläre Migration] bezieht sich auf Personen, die gesetzeswidrig in ein fremdes Land einreisen oder sich dort aufhalten. Dazu zählen Migranten, die ein Land unerlaubt betreten oder dort unerlaubt verbleiben, Personen, die über eine internationale Grenze geschleust wurden, Opfer von Menschenhändlern, abgelehnte Asylbewerber, die ihrer Verpflichtung zur Ausreise nicht nachkommen, sowie Personen, die Einwanderungskontrollen durch Scheinehen umgehen“. *Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien. Bericht der Weltkommission für Internationale Migration*, Weltkommission für Internationale Migration (GCIM), Berlin, 2006, S. 32.

4. S. Angenendt und A. Koch, „Global Migration Governance‘ im Zeitalter gemischter Wanderungen. Folgerungen für eine entwicklungsorientierte Migrationspolitik“, *SWP Studie*, Nr. 8, April 2017.

Entwicklungspolitik seit den 1990er Jahren<sup>5</sup> bis heute. Im abschließenden Fazit und Ausblick wird diskutiert, in wie weit die deutsche Entwicklungspolitik ihren Umgang vor allem mit dem Thema Migration anpassen müsste.

---

5. Vgl. hierzu auch B. Schraven und A. Heinrich, „Zwischen ‚Fluchtursachenbekämpfung‘ und Steuerungsversuch: Flucht und Migration als Aktionsfelder der deutschen Entwicklungspolitik seit 1990“, in A. Bresselau von Bressendorf (Hrsg.), *Migration, Flucht und Asyl. Konzepte, Akteure und Praktiken seit dem Zweiten Weltkrieg in globaler Perspektive*, Institut für Zeitgeschichte, München (in Druck).

# Motive und Narrative der deutschen Fluchtursachendebatte

Die deutsche Debatte um Fluchtursachen und wie diesen zu begegnen sei, ist bei weitem nicht nur begrenzt auf einen kleinen Zirkel entwicklungspolitischer oder humanitärer Akteure. Vielmehr gibt es eine breite öffentliche Diskussion, an der sich Journalisten, Politiker aller Parteien, Kirchenvertreter, Vertreter von Nichtregierungsorganisationen aus den unterschiedlichsten Bereichen sowie Vertreter aus der Wissenschaft beteiligen. Dabei fällt auf, dass man trotz dieser Vielfalt der Akteure mehrere Motive erkennen kann, die den Diskurs klar durchziehen.

Das erste Motiv ist das einer drohenden oder bereits begonnen „Invasion“ oder „Völkerwanderung“ in Richtung Europa – insbesondere, wenn von Subsahara-Afrika die Rede ist. Dieses sehr von Bedrohungsszenarien dominierte Motiv entbehrt weitgehend einer empirischen Grundlage. So hat nach 2016 nicht nur die irreguläre Migration insgesamt, sondern auch die aus Afrika nach Europa wieder abgenommen – zudem machten afrikanische Asylbewerber in den letzten zehn Jahren nie mehr als 39% bei der Gesamtzahl der Erstantragssteller auf Asyl in der EU aus (EUROSTAT, 2018)<sup>6</sup> Allerdings ist schon seit längerem zu beobachten, dass sich die Wahrnehmung der Migration nach Europa gewandelt hat und von einer weiter fortschreitenden „Versicherheitlichung“<sup>7</sup> geprägt ist. So ist selbst in linksliberalen Medien von der Gefahr einer afrikanischen „Völkerwanderung“ die Rede.<sup>8</sup> Auf politisch-programmatischer Ebene

---

6. *Statistiken über Asyl*, EUROSTAT, 25 Juni 2018, verfügbar auf: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu). Hinzu kommt, dass ein Großteil der afrikanischen Migrationsbewegungen innerhalb Afrikas stattfinden. Zwei Drittel der internationalen Migranten Afrikas leben in einem anderen afrikanischen Land. Viele Migrationsprozesse finden zudem auch innerhalb der afrikanischen Subregionen statt. B. Schraven, J. Leininger und E. Dick, „Entwicklungszusammenarbeit gegen Fluchtursachen – Kann das gelingen?“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Vol. 43-45, 2018, p. 18-19. Auch hat in den 20 bis 30 Jahren auch die afrikanische Migration nach Nord-Amerika sowie in die Staaten am Persischen Golf stetig zugenommen. M.L. Flahaux und H. de Haas, „African Migration: Trends, Patterns, Drivers“, *Comparative Migration Studies*, Vol. 4, Nr. 1, 2016, p. 15.

7. T. Faist, „The Migration-Security Nexus: International Migration and Security Before and After 9/11“, in Y.M. Bodemann und G. Yurdakul (Hrsg.), *Migration, Citizenship, Ethnos*, Palgrave Macmillan New York, 2006, S. 103-119.

8. T. Sommer, „Millionen auf dem Sprung nach Norden“, *Zeit Online*, 21. März 2017, verfügbar auf: [www.zeit.de](http://www.zeit.de).

manifestiert sich diese Wahrnehmung etwa in auf Migrationskontrolle und Grenzsicherung fokussierende Programme der Europäischen Union wie den Migrationspartnerschaften oder dem Khartum- und Rabat-Prozess.<sup>9</sup> Auch scheint es, dass die Begriffe „Migration“ und „Migrant“ im Alltagssprachgebrauch eine zunehmend negative Konnotation entwickelt haben. Eine Unterscheidung zwischen Flucht und Migration findet oft kaum statt.<sup>10</sup>

Ansonsten ist es augenfällig, dass Fluchtursachen bzw. die Ursachen von (irregulärer) Migration von zahlreichen, und ganz unterschiedlichen Akteuren vorwiegend monokausal erklärt werden. Je nach politisch oder inhaltlicher Ausrichtung können diese Fluchtursachennarrative dann z.B. den Faktoren Klimawandel,<sup>11</sup> Handelspolitik,<sup>12</sup> oder EU-Agrarsubventionen<sup>13</sup> in den Vordergrund stellen bzw. auf diesen basieren. Besonders aber wird als Ursachenkomplex Armut, Unterentwicklung und die daraus resultierende Perspektivlosigkeit genannt,<sup>14</sup> was wiederum die besondere Rolle der Entwicklungspolitik in diesem Kontext erklären kann. Dabei wird die von wissenschaftlicher Seite oftmals angemahnte Vielfalt von Fluchtursachen bzw. die Ablehnung mono-kausaler Erklärungsansätze<sup>15</sup> nicht nur nicht ausreichend berücksichtigt, vielmehr werden Ursachen von Unterentwicklung oder schlicht auch sozio-ökonomische Merkmale von Entwicklungsländern (wie niedrige Lohnniveaus) ohne kritische empirische Überprüfung einfach mit Ursachen für Migration bzw. Fluchtursachen gleichgesetzt. Auch das Bild Afrikas als „Katastrophenkontinent“, geprägt von Kriegen, Armut, Hunger, Repression und einer Bevölkerungsexplosion, spielt als Narrativ eine wichtige Rolle. Auch dieses Bild hält einer kritischen empirischen Überprüfung kaum stand. Afrika ist in den letzten drei Jahrzehnten durchaus friedlicher und demokratischer geworden und auch Armut und Unterernährung sind deutlich zurückgegangen.<sup>16</sup>

---

9. C. Castillejo, „The European Union Trust Fund for Africa: A Glimpse of the Future for EU Development Cooperation“, in Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. *Discussion Paper*, Nr. 22, 2016, S. 1-32, verfügbar auf: [www.die-gdi.de](http://www.die-gdi.de).

10. Ebd.

11. z.B. Brot für die Welt, „Klimaflüchtlinge: Vor dem Klima auf der Flucht“, 2018, verfügbar auf: [www.brot-fuer-die-welt.de](http://www.brot-fuer-die-welt.de).

12. z.B. H. Schumann, „Fluchtursachen Handelspolitik“, *Der Tagesspiegel*, 30. Oktober 2016, verfügbar auf: [www.tagesspiegel.de](http://www.tagesspiegel.de).

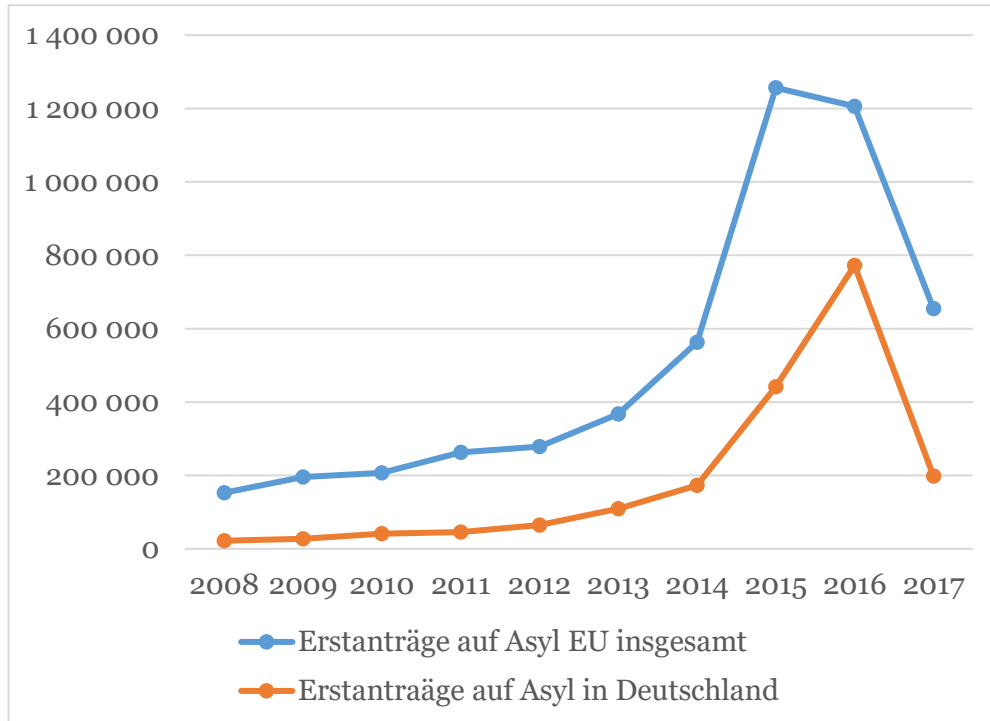
13. z.B. H. Prantl, „EU-Subventionen als Fluchtursache“, *Sicherheitspolitik-blog*, 15. Oktober 2015, verfügbar auf: [www.sicherheitspolitik-blog.de](http://www.sicherheitspolitik-blog.de).

14. M. Beerman, „Fluchtursache Armut: Die Suche nach einem besseren Leben“, *Osnabrücker Zeitung*, 7. November 2015, verfügbar auf: [www.noz.de](http://www.noz.de).

15. z.B. B. Schraven, B. Trautner, *et al.*, „Was kann Entwicklungspolitik zur Bekämpfung von Fluchtursachen beitragen“, in Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, *Analysen und Stellungnahmen*, Nr. 14, 2015.

16. B. Schraven, J. Leininger und E. Dick, „Entwicklungszusammenarbeit gegen Fluchtursachen – Kann das gelingen?“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Vol. 43-35, 2018, S. 19-20.

**Schaubild 1: Anzahl der Erstantragssteller auf Asyl in der EU und in Deutschland 2008-2017**



Quelle: Statistiken über Asyl, EUROSTAT, 25 Juni 2018; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), „Aktuelle Zahlen zu Asyl“, 8/2018, S. 3.

Ein weiteres Motiv, welches direkt hieran anknüpft und vor allem die politische Diskussion zu Fluchtursachen und deren Adressierung durchzieht, ist ein starker Drang zur Aktivität, sich nun endlich dem Fluchtursachenproblem anzunehmen. Dieser Aktivitätsdrang bezieht sich nicht nur auf Maßnahmen der Migrationskontrolle. Verbunden damit ist auch das eingangs schon erwähnte Ziel, Rahmenbedingungen in den Herkunftsländern von (potentiellen) Flüchtlingen und irregulären Migranten so zu ändern, dass diese eine „Bleibeperspektive“ haben. Auch hier ist spätestens seit 2016 eine deutliche Afrikafokussierung sowie die bereits erwähnte besondere Rolle der Entwicklungspolitik zu erkennen. Der deutsche Entwicklungshilfeminister Gerd Müller (CSU) bringt diese Entschlossenheit mit der Beschreibung auf den Punkt, dass Afrika und seine Entwicklung für Deutschland und Europa „eine Jahrhundertaufgabe“ sei.<sup>17</sup> Und in der Tat ist bereits seit 2015 unter den Vorzeichen der „Fluchtursachenbekämpfung“ eine ganze Reihe entwicklungs- bzw. afrikapolitischer Initiativen ins Leben gerufen, wie es sie in dieser Anzahl und Intensität vorher noch nicht gegeben hat. Auf europäischer Ebene ist hier besonders der ‘European Union Emergency Trust Fund for stability and

17. G. Mayntz, „Interview mit Entwicklungsminister Gerd Müller: ‘Afrika ist die Jahrhundertaufgabe für die EU‘“, *RP Online*, 16. Juli 2018, verfügbar auf: [www.rp-online.de](http://www.rp-online.de).

addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa' zu nennen, welcher neben den Komponenten Ernährungssicherheit, wirtschaftliche Entwicklung und Governance vor allem auch eine starke Migrationsmanagement-Komponente aufweist. Auch auf deutscher Seite hat sich in den letzten Jahren eine rege Aktivität mit Fokus Afrika bzw. „Fluchtursachenbekämpfung“ entwickelt. So haben neben dem BMZ mit seinem „Marshallplan mit Afrika“ (siehe unten) auch andere Bundesministerien wie etwa das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) ihre eigenen Afrikapläne entwickelt.<sup>18</sup> Aber auch Wirtschaftsverbände wie der Bund der deutschen Industrie (BDI) werben zunehmend damit, den afrikanischen Kontinent als „Wirtschaftspartner und Zukunftsmarkt“ zu betrachten.<sup>19</sup>

Interessant ist, dass in der akademischen Auseinandersetzung mit dem Thema Fluchtursachen in Deutschland ebenfalls ein klarer Anstieg des Forschungsinteresses am Thema zu erkennen. Während die deutsche Ausgabe der Suchmaschine für wissenschaftliche Dokumente Google Scholar für das Jahr 2008 gerade einmal 19 Ergebnisse anzeigt, sind es für das Jahr 2017 weit über 300 (siehe Schaubild 2). Allerdings kommt eine systematische Analyse zur Flucht- und Flüchtlingsforschung in Deutschland auch zum Ergebnis, dass das Forschungsfeld Fluchtursachen im Vergleich zu anderen Themenfelder wie etwa Integration weitaus schwächer vertreten ist.<sup>20</sup>

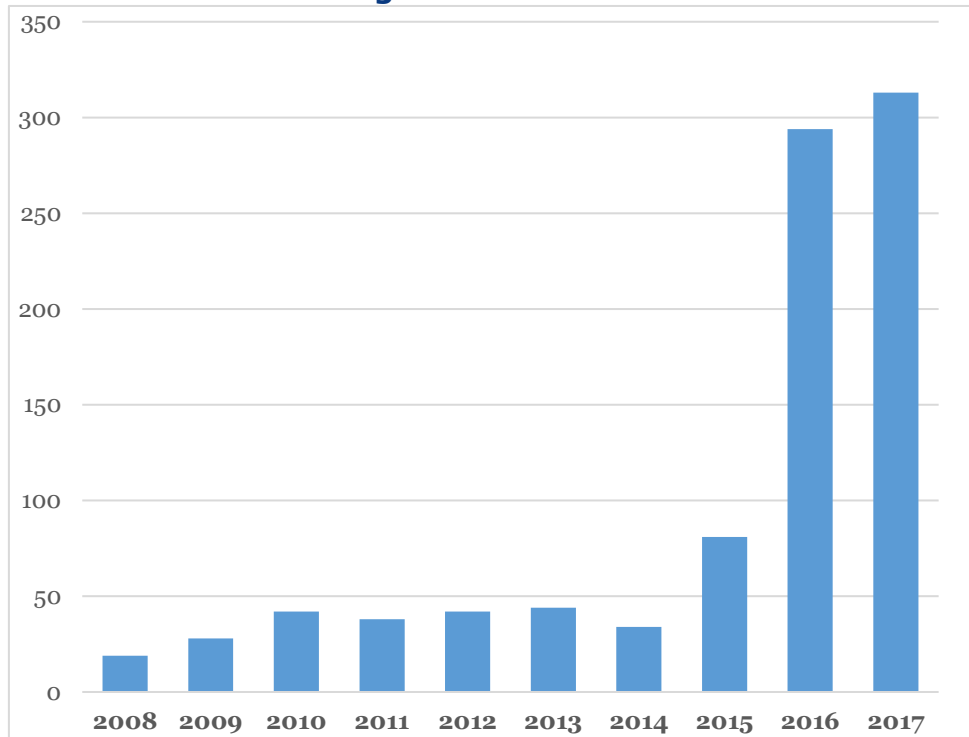
---

18. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), *Pro! Afrika. Perspektiven fördern, Chancen nutzen, Wirtschaft stärken*, 2018, verfügbar auf: [www.bmwi.de](http://www.bmwi.de).

19. Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI), *Chancenkontinent Afrika*, 2018, verfügbar auf: [www.bdi.eu](http://www.bdi.eu).

20. J. O. Kleist, „Flucht- und Flüchtlingsforschung in Deutschland: Akteure, Themen und Strukturen“, *Flucht: Forschung und Transfer. State-of-Research Paper*, Nr. 01, Februar 2018, S. 23, verfügbar auf: [www.flucht-forschung-transfer.de](http://www.flucht-forschung-transfer.de).

**Schaubild 2: Ergebnisse für das Suchwort „Fluchtursachen“ bei Google Scholar 2008-2017**



Quelle: Recherche bei Google Scholar (05.09.2018).



# Migration und Entwicklung – Eine besondere Beziehung

Um die Frage zu beantworten, ob und wie Entwicklungspolitik Fluchtursachen bekämpfen bzw. Migration reduzieren kann, ist es wichtig, sich die bereits erwähnte Ursachenvielfalt zu vergegenwärtigen. Die Reduzierung von bewaffneten Konflikten oder Menschenrechtsverletzungen – den Hauptursachen von Flucht und Vertreibung im eigentlichen oder engeren Wortsinne – erfordert grundsätzlich Maßnahmen, die Demokratie, gesellschaftliche Teilhabe, funktionierende Staatswesen und friedliche Konfliktlösungen fördern. Vor allem ist dabei, wie auch bei anderen Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit (inklusive Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung) auch, eine langfristige Perspektive gefragt, denn positive Effekte stellen sich sicherlich nicht schon nach wenigen Monaten ein.<sup>21</sup> Es liegt auf der Hand, dass gerade Staaten, in denen Menschenrechte nicht geachtet werden, fragile Bedingungen immer virulenter werden oder weite Teile der Bevölkerungen nicht an politischen oder gesellschaftlichen Prozessen partizipieren, am ehesten Fluchtprozesse aufgrund von Konflikten, Repression bzw. menschlicher Unsicherheit hervorbringen.<sup>22</sup>

Konzentriert man sich nur aber auf die Migranten, die ihr Herkunftsland vor allem mit dem Streben einer Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Situation verlassen, ist eine nähere Betrachtung des Zusammenhangs zwischen sozioökonomischer Entwicklung und menschlicher Mobilität zwingend notwendig. Die Migrationsforschung kommt zu dem eindeutigen Ergebnis, dass dieser Zusammenhang grundsätzlich ein positiver ist, was der eingangs erwähnten Logik, wonach mehr Entwicklung zu weniger Migration durch bessere „Bleibeperspektiven“ führt, eindeutig widerspricht. Steigen die Löhne und die Beschäftigung, dann führt dies bei mehr Menschen zum Wunsch nach Migration, etwa um ihre berufliche Situation zu verbessern: Für verschiedene Zeiträume und unterschiedliche geographische Kontexte wurde nachgewiesen, dass ein ansteigendes Pro-Kopf-Einkommen mit

---

21. B. Schraven, J. Leininger und E. Dick, „Entwicklungszusammenarbeit gegen Fluchtursachen – Kann das gelingen?“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Vol. 43-45, 2018, S. 17-23.

22. B. Schraven, B. Trautner, J. Leininger, M. Loewe und J. Gravingholt, „Was kann Entwicklungspolitik zur Bekämpfung von Fluchtursachen beitragen“, in Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, *Analysen und Stellungnahmen*, Nr. 14, 2015.

anwachsenden Raten internationaler Migration einhergeht. Vor allem der Begriff „Migration hump“ hat sich als Bezeichnung für diesen Zusammenhang zwischen sozio-ökonomischer Entwicklung und Auswanderung etabliert.<sup>23</sup> Ein Anstieg der internationalen Migration setzt oftmals dann ein, wenn Entwicklungsländer sich, gemäß der Weltbank-Klassifizierung, von einem „Low Income Country“ zu einem „Middle Income Country“ wandeln: Besonders arme Länder wie etwa der Tschad, Burundi oder Niger haben in den allermeisten Fällen kaum internationale Migranten. Erst wenn Länder den Status eines „Upper Middle Income Country“ erlangt haben, sinkt die Auswanderungsrate wieder ab.<sup>24</sup>

Dieser Zusammenhang lässt sich nicht allein damit erklären, dass sich in Wachstumssituationen mehr Menschen die notwendigen und meist relativ hohen Kosten für die Migration überhaupt leisten können. Auch andere Faktoren kommen hier zum Tragen. Zu diesen zählt nicht zuletzt auch der demographische Faktor: Gerade in Entwicklungsländern, die sich in einer Phase starken wirtschaftlichen Wachstums befinden, führen durch Verbesserung der Gesundheitssysteme zunächst noch hoch bleibende Geburtenraten bei einem zugleich stärker werdenden Rückgang der Kindersterblichkeit dazu, dass ein Jugendüberhang, also ein besonders hoher Anteil von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen an der Gesamtbevölkerung, entsteht bzw. größer wird. Die oftmals daraus resultierende Jugendarbeitslosigkeit erhöht maßgeblich die Migrationsbereitschaft junger Menschen. Zusätzlich können noch andere, für solche Wachstumssituationen typische Faktoren die Auswanderungsneigung erhöhen. Diese umfassen Kreditrestriktionen, eine steigende Einkommensungleichheit, der Bedeutungsverlust bestimmter Wirtschaftsbereiche (v.a. der Landwirtschaft), wachsende Diaspora-Gemeinden in den Einwanderungsländern, welche potentiellen Neumigranten den Zugang zum Wohnungs- und Arbeitsmarkt erleichtern, oder auch der Wegfall von informellen (z.B. die Anerkennung bestimmter Bildungs- oder Berufsabschlüsse) und formellen Migrationshürden (etwa

---

23. P. L. Martin und E. J. Taylor, „The Anatomy of a Migration Hump“, in E. J. Taylor (Hrsg.), *Development Strategy, Employment and Migration: Insights from Models*, OECD Publications, Paris, 1996, S. 43- 62.

24. In der graphischen Darstellung stellt sich ein kompletter ‚Migration hump‘-Zyklus daher in Form eines umgekehrten U dar. Daher rührt auch die Bezeichnung („hump“=englisch für Buckel oder Hügel); B. Schraven, S. Angenendt und C. Martin-Shields, „Mehr Entwicklung – Mehr Migration? Der ‚migration hump‘ und seine Bedeutung für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Subsahara-Afrika“, in Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, *Analysen und Stellungnahmen*, Nr. 15, 2017, S.1-4.

Visabestimmungen). Beide Hürden sind für Menschen aus ärmeren Entwicklungsländer zumeist höher sind als für andere Migrantengruppen<sup>25</sup>.

Nun ist es nicht nur so, dass Entwicklung gewissermaßen Migration bedingt, auch umgekehrt hat Migration einen positiven Einfluss auf Entwicklungsprozesse (siehe auch unten). Vor allem die Geldsendungen von Migranten an ihre Familien und Verwandten in den Herkunftsländern, die sogenannten Rücküberweisungen, spielen hier eine besondere Rolle. Die Gesamtheit dieser Rücküberweisungen ist nach Angaben der Weltbank bereits seit Mitte der 1990er Jahre höher als alle Entwicklungshilfe zusammengenommen. Im Jahr 2016 betrug die Gesamtsumme dieser migrantischen Geldtransfers in Entwicklungs- und Schwellenländer ca. 429 Milliarden US-Dollar, was mehr als das Dreifache der Gesamtheit aller ODA-Leistungen ist.<sup>26</sup> Auch wenn es schwierig ist, einen direkten Effekt von Rücküberweisungen auf Wirtschaftswachstum zu messen<sup>27</sup> und die Geldsendungen durchaus zu steigender sozialer Ungleichheit führen können, so ist die Bedeutung der finanziellen Transfers für Schwellen- und Entwicklungsländer doch enorm. Die Empfänger nutzen das Geld nämlich durchaus auch für Gesundheits- und Bildungsausgaben oder sie reinvestieren es.<sup>28</sup>

Der Zusammenhang zwischen Entwicklung und Migration sowie die Wirkungen von Rücküberweisungen und anderer potentiell positiver (z.B. Wissens- und Ideentransfer durch Migranten) und negativer Effekte (z.B. Brain drain, Arbeitsausbeutung, die Gefahren irregulärer Migration für die Migranten) von Migration auf menschliche Entwicklung legen eine politische Adressierung von Migration nahe, die nicht auf eine Eindämmung von Migration abzielt. Aus Sicht der Migrations- und Entwicklungsforschung erscheinen hier Maßnahmen sinnvoller, die Rahmenbedingungen schaffen, die die positiven Potentiale von Migration fördern und negative Aspekte minimieren. In dieser Hinsicht stellt der im Juli 2018 vorgestellte ‚Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration‘ ein wichtiges Signal dar. Dieser (nicht-verbindliche) Pakt legt einen starken Fokus auf die Rechte, den Schutz sowie bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen von Migranten und ihren Familien. Auch stellen die Bekämpfung von Ausbeutung, Diskriminierung und Menschenhandel sowie

---

25. M. A. Clemens, „Does Development Reduce Migration?“, *IZA Discussion Papers*, Nr. 8592, 2014.

26. Weltbank, *Migration and Development: A Role for the World Bank*, Washington D.C., 2016, S. 1-2.

27. M. A. Clemens und D. McKenzie, „Why Don’t Remittances Appear to Affect Growth?“ *The Economic Journal*, Vol. 128, Nr. 612, 2018, S. F179-F209.

28. H. de Haas, „International Migration, Remittances and Development: Myths and Facts“, *Third World Quarterly*, Vol. 26, Nr. 8, 2005, S. 1269-1284.

die Ausweitung der regulären Migration zentrale Elemente dar. Allerdings wird im Vertragstext auch das Ziel eines „ganzheitlichen, sicheren und koordinierten Grenzschutzes“ postuliert.<sup>29</sup>

---

29. B. Schraven und E. Dick, „Ein ‚Türöffner für Masseneinwanderung‘? Was der Globale Migrationspakt wirklich bedeutet“, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. *Die Aktuelle Kolumne*, 23. Juli 2018, S. 1-4.

# Migration in der deutschen Entwicklungspolitik seit 1990

## Zäsuren und neue Rahmenbedingungen ab 1990

Die Idee, mit den Mitteln der Entwicklungspolitik den Ursachen von Flucht und irregulärer Migration zu begegnen, ist nicht neu. In Deutschland lässt sie sich bis in die 1980er Jahre zurückverfolgen. Dabei bildeten zunächst noch bis in die 1970er Jahre hinein modernisierungs- und wachstumstheoretische Konzepte, gemäß derer die Länder der sogenannten „Dritten Welt“ dem erfolgreichen Pfad der Industrialisierung des Westens folgen sollten, die entscheidende Grundlage bundesdeutscher und westlicher Entwicklungspolitik.<sup>30</sup> Mobilität – vor allem der Zuzug von Menschen aus ländlichen Gebieten in urbane Industrie- oder Dienstleistungszentren – wurde in diesem Zusammenhang lange als Teil eines notwendigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformationsprozesses betrachtet, welcher wirtschaftliches Wachstum und Wohlstand überhaupt erst ermöglichen könne.<sup>31</sup> Durch die Ölkrise und aufgrund der wachsenden Bedeutung der „ökologischen Frage“ wandelte sich Mitte der 1970er Jahre der Fortschrittsglaube zunehmend in Fortschrittsskepsis. Dies wirkte sich auch auf den entwicklungspolitischen Diskurs um Migration aus. Migration als Ganzes – ohne Unterscheidung zwischen freiwilligen Migrationsformen und Zwangsmigration – wurde in der Entwicklungszusammenarbeit zunehmend als ein Phänomen betrachtet, welches es zu unterbinden gelte.<sup>32</sup>

Steigende weltweite Flüchtlingszahlen gegen Ende der 1970er Jahre – vor allem durch die sowjetische Intervention in Afghanistan 1979 sowie den iranisch-irakischen Krieg ab 1980 – waren dann aber der Ausgangspunkt für Überlegungen in der Bundesrepublik, Entwicklungspolitik zu nutzen, um Fluchtbewegungen zu unterbinden. Erstmals tauchte dann auch die

---

30. A. Bresselau von Bressensdorf, „Fortschritt und Entwicklung. Die beiden deutschen Staaten in der Dritten Welt seit den 1960er Jahren“, in D. Hoffmann und E. Seefried (Hrsg.), *Plan und Planung. Deutsch-deutsche Vorgriffe auf die Zukunft*, De Gruyter, München, 2018, S.132.

31. H. de Haas, „The Migration and Development Pendulum: A Critical View on Research and Policy“, *International Migration*, Vol. 50, Nr. 3, 2012, S. 8-25.

32. H. de Haas, „International Migration, Remittances and Development: Myths and Facts“, *Third World Quarterly*, Vol. 26, Nr. 8, 2005, S. 1278.

Terminologie „Bekämpfung der Fluchtursachen“ in einem UN-Resolutionsentwurf des deutschen Auswärtigen Amtes von 1980 auf, der darauf abzielte, die Prävention neuer Flüchtlingsströme fest in der internationalen Politik zu verankern. Die nach langem und zähem Ringen Ende 1986 von der UN-Generalversammlung verabschiedete Resolution ‚International cooperation to avert new flows of refugees‘ benannte entsprechend dem deutschen Entwurf neben repressiven Regimen vor allem sozio-ökonomische Unterschiede zwischen „globalem Norden“ und „globalem Süden“ als wesentliche Fluchtgründe, die es nicht zuletzt durch entwicklungspolitische Maßnahmen zu beseitigen gelte.<sup>33</sup> Dies hatte für die deutsche Entwicklungspolitik allerdings noch eher eine symbolische Bedeutung.

Viel nachhaltigere Auswirkungen auf die Rolle von Migration und Flucht im Kontext der deutschen Entwicklungspolitik hatte neben der weltpolitischen Zäsur von 1989/1990 und der deutschen Wiedervereinigung der von Bürgerkrieg und ethnischen Säuberungen begleitete Zerfall Jugoslawiens ab 1991. Die Zahl der in Deutschland ankommenden Flüchtlinge stieg massiv an. Das Jahr 1992, in dem fast 450.000 Menschen einen Erstantrag auf Asyl in Deutschland stellten,<sup>34</sup> markierte den Höhepunkt dieser Entwicklung. Das politische Klima in Deutschland zu dieser Zeit war beherrscht von fremdenfeindlichen Attentaten, Erfolgen rechtsradikaler Parteien wie den Republikanern oder der Deutschen Volksunion (DVU) bei Landtagswahlen und kontrovers geführten öffentlichen und politischen Debatten, wie man auf diese neue gesellschaftliche Situation reagieren sollte. Diese mündeten 1993 in den sogenannten „Asylkompromiss“. Dieser führte das Konzept der „sicheren Drittstaaten“ und „sicheren Herkunftsstaaten“ in das deutsche Asylrecht ein, in welchen Flüchtlingen keine Verfolgung drohe. Als Folge des „Asylkompromisses“ kam es dann auch zu einem starken Rückgang der Asylverfahren in Deutschland.<sup>35</sup>

Aber auch der europäische Einigungsprozess markierte in dieser Zeit eine wichtige Zäsur und einen verstärkten Anreiz, Entwicklungspolitik als Instrument der „Fluchtursachenbekämpfung“ zu begreifen: Im 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht verpflichteten sich die Mitgliedsstaaten der neuen Europäischen Union, ihre Entwicklungszusammenarbeit in „Ergänzung der entsprechenden Politik der Mitgliedsstaaten“ und in

---

33. A. Bresselau von Bressensdorf, „Das globale Flüchtlingsregime im Nahen und Mittleren Osten in den 1970er und 1980er Jahren“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Vol. 26-27, 2016, p. 33-34.

34. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), *Aktuelle Zahlen zu Asyl*, 8/2018, p. 3.

35. K. Bade, *Migration, Flucht, Integration – Kritische Politikbegleitung von der ‚Gastarbeiterfrage‘ bis zur ‚Flüchtlingskrise‘: Erinnerungen und Beiträge*, Loeper Literaturverlag, Karlsruhe, 2017, S. 28-29.

Kooperation mit den relevanten internationalen Organisationen zu koordinieren. Als Zielvorstellungen formulierte der Vertrag unter anderem die „nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer“ und die „Bekämpfung der Armut“ in diesen Ländern.<sup>36</sup> Entwicklungspolitische Maßnahmen der Nationalstaaten orientieren sich seitdem zwar an gemeinsamen europäischen Leitlinien; die Mitgliedstaaten entscheiden jedoch weiterhin souverän über spezifische Aktivitäten und den Länder-Fokus ihres jeweiligen entwicklungspolitischen Engagements.<sup>37</sup>

Anders und komplizierter ist die Situation hingegen in einem anderen Bereich der europäischen Zusammenarbeit: der Asyl- und Migrationspolitik. Die im Vertrag von Maastricht festgeschriebene Kooperation in der Innen- und Justizpolitik war auch eine Folge des erklärten Ziels, innerhalb der EU Personenfreizügigkeit zu gewährleisten. Frankreich, die Benelux-Staaten und auch die Bundesrepublik Deutschland hatten den Abbau von Kontrollen an ihren Binnengrenzen bereits im Schengener Abkommen von 1985 vereinbart. Die Übertragung des Abkommens auf die gesamte Europäische Union führte zur Notwendigkeit einer gemeinsamen Kontrolle der EU-Außengrenzen sowie auch einer abgestimmten Migrations- und Asylpolitik.<sup>38</sup> Seit den 1990er Jahren ist in diesem Bereich der politischen Zusammenarbeit die traditionelle Zuständigkeit der Nationalstaaten verstärkt auf die europäische Ebene übergegangen.<sup>39</sup>

Diese veränderten Rahmenbedingungen haben dazu geführt, dass sich europäische Regierungen seither einer Art Dilemma ausgeliefert sehen: Auf der einen Seite sind nationale Regelungen in weiten Bereichen der Asyl- und Migrationspolitik nicht mehr tragfähig bzw. innerhalb des Rechtsgefüges der Europäischen Union de facto nicht mehr möglich.<sup>40</sup> Andererseits ist Zuwanderung ein heikles Thema, welches Regierungen dazu nötigt, auf

---

36. Europäische Union (EU), Vertrag über die Europäische Union, 7 Februar 1992, Brüssel.

37. S. Steingäß, „Der Beitrag der EU zur Entwicklungszusammenarbeit“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Vol. 7-9, 2015, S. 2, verfügbar auf: [www.bpb.de](http://www.bpb.de).

38. G. Brunn, *Die Europäische Einigung: Von 1945 bis heute*, Reclam, Stuttgart, 2004, S. 276-277.

39. Durch den seit 1999 in Kraft getretenen Amsterdamer Vertrag wurden Asyl und Einwanderung in eine gemeinsame supranationale Zuständigkeit überführt. Durch das Schengen-Protokoll zum Amsterdamer Vertrag wurde das Schengener Abkommen zu einem Teil der EU-Verträge und wird seitdem somit nahezu EU-weit angewandt. Der Aspekt Fluchtmigration wurde durch das Dubliner Übereinkommen ergänzt, das seit 2003 als Verordnung ebenfalls Teil des EU-Rechts („Dublin II“) ist und 2013 überarbeitet („Dublin III“) wurde. B. Schraven und A. Heinrich, „Zwischen ‚Fluchtursachenbekämpfung‘ und Steuerungsversuch: Flucht und Migration als Aktionsfelder der deutschen Entwicklungspolitik seit 1990“, in A. Bresselau von Bressensdorf (Hrsg.), *Migration, Flucht und Asyl. Konzepte, Akteure und Praktiken seit dem Zweiten Weltkrieg in globaler Perspektive*, Institut für Zeitgeschichte, München (in Vorbereitung).

40. S. Luft, *Die Flüchtlingskrise. Ursachen, Konflikte, Folgen*, Verlag C.H. Beck, München, 2016, S. 49-50.

Entwicklungen im eigenen Land – und dies schließt nicht zuletzt auch das Wahlverhalten der Bürger mit ein – mit einem gewissen Maß an Flexibilität zu reagieren. Dadurch, dass die nationalen Gestaltungsspielräume im Bereich der Entwicklungspolitik um einiges größer sind als die im Bereich Asyl, erscheint es aus Sicht der politischen Verantwortungsträger zumindest naheliegend, Entwicklungspolitik als ein Instrument zur Steuerung von Migration zu nutzen; sie vor allem aber auch einzusetzen, um Migration zu begrenzen. Durch das Ende des Kalten Krieges, in dem Entwicklungszusammenarbeit auch immer als ein Instrument Block- bzw. geostrategischer Interessen genutzt wurde, entstand nun durchaus auch ein neuer Legitimitäts- bzw. „Neuerfindungsdruck“ für die Entwicklungspolitik.<sup>41</sup>

## Mehr als nur „Fluchtursachenbekämpfung“?

Bereits im September 1990 stellte der damalige Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble (CDU) ein Konzeptionspapier vor, in dem der Entwicklungszusammenarbeit als Mittel zur „Verhinderung von zukünftigen Flüchtlingsströmen“ eine zentrale Bedeutung zukommt. Das Papier sah unter dem Stichwort „Fluchtursachenbekämpfung vor Ort“ eine enge Koordination zwischen Innen- und Entwicklungspolitik vor, welche das Ziel verfolgen sollte, zukünftige massenhafte Flüchtlingsmigration (nach Deutschland) zu verhindern.<sup>42</sup>

In diesem Zusammenhang ist es dann auch wenig überraschend, dass die deutsche Entwicklungspolitik bzw. das BMZ unter seinem damaligen Ressortchef Carl-Dieter Spranger in den frühen 1990er Jahren Migration insgesamt als eher negativ bewertet – auch wenn in den offiziellen Ausgaben des „Berichts zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung“ bisweilen zwischen Flucht und (freiwilliger) Migration durchaus unterschieden wird. Als Hauptfluchtgründe wurden von Seiten der Bundesregierung in dieser Zeit vor allem Armut, aber auch Umweltwandel sowie menschengemachte Katastrophen wie bewaffnete Konflikte betrachtet.<sup>43</sup>

In dieser Perspektive erscheint die Schlussfolgerung im neunten Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung vom Januar 1993 durchaus schlüssig: „Wenn es gelingt, Armut zu vermindern, wird

---

41. C. Hartmann, „Entwicklungspolitik im Wandel: ‚Neuerfindung‘ oder neue Bescheidenheit?“, *Politische Bildung*, Vol. 44, Nr. 3, 2011, S. 10-21.

42. D. Kohnert, „Harte Zeiten für Afrikas Flüchtlinge“, *Nord-Süd-Aktuell*, Vol. 9, Nr. 2, 1995, S. 234.

43. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *9. Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, Bonn, 1993.



gleichzeitig eine der wichtigsten Ursachen der weltweiten Flüchtlings- und Wanderbewegungen sowie eine Quelle von Umweltzerstörungen eingedämmt“<sup>44</sup>. Die Bekämpfung der Ursachen sowie der negativen Folgen von Migration und Flucht durch die Mittel der Entwicklungszusammenarbeit war dabei aber nicht das einzige Element des „Flüchtlingskonzeptes“ von Carl-Dieter Spranger, welches 1994 vorgestellt wurde.<sup>45</sup> Dieses Konzept fußte auf drei Säulen, die in gewisser Weise die Ausrichtung der BMZ-Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren“, welche vom BMZ 2014 ins Leben gerufen wurde, vorwegnahmen, auch wenn sich die inhaltliche Ausgestaltung v.a. der Maßnahmen im Bereich der Flüchtlingshilfe<sup>46</sup> stark gewandelt haben. Die drei Säulen waren: „1. Verbesserung der Lebensbedingungen, politischen Rahmenbedingungen und Katastrophenvorbeugung in den Herkunftsländern, 2. Förderung der Flüchtlinge in Aufnahmeländern durch Arbeits- und Ausbildungsmaßnahmen, Verhinderung von Lagerhospitalismus und Rehabilitation von Schäden, die durch die Flüchtlinge entstanden sind und 3. Schaffung von Rückkehrmöglichkeiten für Flüchtlinge in die Herkunftsländer“.<sup>47</sup>

Sprangers „Flüchtlingskonzept“ und der Umstand, dass sich das Aktionsfeld Flüchtlingshilfe in den frühen 1990er Jahren zu einem besonders wichtigen Pfeiler des Drittgeschäftes der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), also Aufträgen von außerhalb des BMZ, entwickelte<sup>48</sup>, bedeuteten jedoch nicht, dass sich in den 1990er Jahren die gesamte deutsche Entwicklungspolitik ausschließlich das Ziel der „Fluchtursachenbekämpfung“ auf die Fahnen schrieb. Genauso wenig bedeutete es, dass die Bekämpfung von Fluchtursachen zum Hauptargument für die Legitimation der deutschen Entwicklungszusammenarbeit genutzt worden wäre. Es gelang dem BMZ unter Spranger in dieser Zeit durchaus, entwicklungspolitische Ziele und Maßnahmen relativ eigenständig zu formulieren und zu implementieren. Dies hat freilich wohl auch mit den stark zurückgehenden Flüchtlingszahlen

---

44. Ebd., S. 33.

45. M. Bohnet, *Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik*, UTB, Stuttgart, 2015, S. 152.

46. Zu nennen ist hier etwa die Übertragung der Verantwortung für humanitäre Hilfe an das Auswärtige Amt im Jahr 2012 sowie auch die Erweiterung des Fokus der Flüchtlingshilfe auf Flüchtlinge aufnehmende Kommunen und Länder. Auswärtiges Amt (AA) und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), „Gemeinsame AA-BMZ-Pressemittelung zum „Welttag der humanitären Hilfe“, Berlin, 18 August 2013; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *Fluchtursachen mindern – Aufnahmeregionen stabilisieren – Flüchtlinge unterstützen*, 2017, verfügbar auf: [www.bmz.de](http://www.bmz.de).

47. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *10. Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, Bonn, 1996, S. 12.

48. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), *Jahresbericht 1996*, Eschborn, 1997, S. 39.

in Deutschland nach dem bereits erwähnten Asylkompromiss von 1993 zu tun.<sup>49</sup> Dass die entwicklungspolitische Praxis Deutschlands in den 1990er Jahren eine entwicklungspolitische „Zeit der Unschuld“<sup>50</sup> gewesen sei, die weitgehend ohne eine Unterordnung unter realpolitische Sachzwänge der Innen- oder Außenpolitik vonstattengegangen wäre, ist jedoch zweifelhaft. Sicherlich aber trug die Entwicklungszusammenarbeit nicht mehr strikt geostrategisch-ideologischen Zielen Rechnung wie noch zu Zeiten des Kalten Krieges. Sie konnte sich somit mehr auch an den Bedürfnissen der Empfängerländer ausrichten.<sup>51</sup> Das BMZ definierte fünf Kriterien für seine Zusammenarbeit mit den Partnerländern: Beachtung der Menschenrechte, Partizipation der Bevölkerung am politischen Geschehen, Gewährung und Existenz von Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit; Förderung marktwirtschaftlicher und sozialer Strukturen sowie Good Governance. In gewisser Weise wurde so die „Wirksamkeitsdebatte“ bzw. -agenda der 2000er Jahre vorweggenommen.<sup>52</sup>

Ab 1998, unter der rot-grünen Bundesregierung und der neuen BMZ-Ressortchefin Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD), gewannen auch die Aktionsfelder *Zivile Krisenprävention*, *Konfliktlösung* und *Friedenskonsolidierung* in der deutschen Entwicklungspolitik deutlich mehr an Bedeutung.<sup>53</sup> Somit erfuhr eine *tatsächliche* Bekämpfung von Fluchtursachen, die sich nicht pauschal als Migrationsbekämpfung verstehen mochte, eine Aufwertung.

Auch wenn auf entwicklungspolitischer Ebene in Deutschland Fragen von Migration und Flucht ab Mitte der 1990er Jahre in den Hintergrund rückten, so waren die 1990er Jahre durchaus auch ein Jahrzehnt, in dem sich langsam die politische und vor allem auch die wissenschaftliche Betrachtung und Beurteilung von Migration wandelte. Neue Theorien und Konzepte wie das ‚Sustainable Livelihood Framework‘<sup>54</sup> oder die ‚New Economics of Labour Migration‘<sup>55</sup> führten zu neuen und differenzierteren Betrachtungsweisen von Migration und den Wechselwirkungen zwischen Entwicklung und Migration. Nicht zuletzt das Thema der

---

49. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), *Aktuelle Zahlen zu Asyl*, 8/2018, p. 3.

50. T. Elliesen, „Entwicklungshilfe: Die Zeit der Unschuld ist vorbei“, *Welt-sichten*, 28 November 2016, verfügbar auf: [www.welt-sichten.org](http://www.welt-sichten.org).

51. C. Hartmann, „Entwicklungspolitik im Wandel: ‚Neuerfindung‘ oder neue Bescheidenheit?“, *Politische Bildung*, Vol. 44, Nr. 3, 2011, S. 15-16.

52. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *Die Aid-Effectiveness-Agenda – Wirksamkeit der Zusammenarbeit steigern*, BMZ, 2018, verfügbar auf: [www.bmz.de](http://www.bmz.de).

53. M. Bohnet, *Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik*, UTB, Stuttgart, 2015, S. 145-156.

54. I. Scoones, „Sustainable Rural Livelihoods: A Framework of Analysis“, *IDS Working Paper*, Nr. 72, 1997.

55. O. Stark, *The Migration of Labour*, Blackwell Publishers, Cambridge, 1991.

Rücküberweisungen mit ihren durchaus positiven Wirkungen (siehe oben) wurde verstärkt zu einem Gegenstand der Forschung. Gleiches gilt für den „Migration hump“ (siehe oben), der ebenfalls in den 1990er Jahren verstärkt in akademischen Publikationen behandelt wurde. Interessanterweise hielt die Bundesregierung noch im Jahr 2001 an der Aussage fest, dass „Armut im globalen Süden die wichtigste Migrationsursache“ sei<sup>56</sup>. Auch regte sich in den 1990er Jahren zunehmend wissenschaftliche Kritik an dem politischen Ansatz, der in der wissenschaftlichen Literatur unter Bezeichnung ‚sedentary bias‘ bekannt wurde.<sup>57</sup> Dieser Begriff beschreibt die Annahme, dass durch entsprechende „Interventionen“ (etwa Maßnahmen der Entwicklungspolitik), steigende Einkommen, sinkende Armutsraten und im Endeffekt abschwelende Migrationsraten zu erwarten seien. Aus den aufgeführten Gründen ist dies eine kaum haltbare Annahme.

Die UN-Weltbevölkerungskonferenz von Kairo im Jahr 1994, welche sich in erster Linie mit dem Thema reproduktive Gesundheit auseinandersetzte, sandte das wichtige politische Signal aus, dass Regierungen demografische Prozesse (inklusive Migration) nicht strikt nach Plan steuern sollten bzw. überhaupt können, sondern vielmehr gute Rahmenbedingungen schaffen sollen. Dadurch gerieten auch die potentiell positiven Wechselwirkungen zwischen Migration und Entwicklung in das Blickfeld der Entwicklungspolitik – wenn gleich auch sehr langsam. In der deutschen wie auch der internationalen Entwicklungspolitik wurden den Themen Flucht und Migration gegen Ende der 1990er Jahre nur noch eine geringe Bedeutung beigemessen. Dies äußert sich beispielweise in den Millenniumsentwicklungszielen, welche beim Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen im Jahr 2000 verabschiedet wurden und nahezu keinen Bezug zu Migration aufweisen.<sup>58</sup>

## Zwischen neuen Dynamiken und Traditionslinien

Zur Jahrtausendwende definierte das BMZ seine Politik als globale Strukturpolitik, die in Anbetracht einer schneller werdenden Globalisierung wirtschaftliche, soziale, ökologische und politische Prozesse maßgeblich mitgestalten sollte. Aber auch ein anderer Wandel in der deutschen und

---

56. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *11. Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, Bonn, 2001.

57. O. Bakewell, „Keeping them in their place‘: The Ambivalent Relationship between Migration and Development in Africa“, *Third World Quarterly*, Vol. 29, Nr. 7, 2008, S. 1341-1358.

58. B. Schraven, N. Keijzer und A. Knoll, „Post-2015: Migration im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung gestalten“, in Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. *Analysen und Stellungnahmen*, Nr. 1, 2014, S. 2-4.

internationalen Entwicklungspolitik war in dieser Zeit deutlich zu verspüren. Zum einen war eine deutliche „Versicherheitlichung“ zu beobachten: Die Auslandseinsätze der Bundeswehr im Kosovo (ab 1999) und in Afghanistan (ab 2001) brachten auch eine wachsende Verquickung von außen-, verteidigungs- und entwicklungspolitischen Themen und Fragestellungen.<sup>59</sup> Spätestens nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 wurde Entwicklungspolitik von vielen auch als wichtiges Instrument der Friedensarbeit, Konfliktprävention bzw. der vorsorgenden Sicherheitspolitik empfunden.<sup>60</sup> Dies stellt natürlich eine gewisse Nähe bzw. Analogie zur Idee der Entwicklungspolitik als Fluchtursachenbekämpfung dar.

Auf der anderen Seite wurden in den 2000er Jahren in der deutschen Öffentlichkeit Fragen bezüglich Zuwanderung und Integration weitaus offensiver diskutiert als jemals zuvor. Der Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ im Jahr 2001 sowie das sogenannte Zuwanderungsgesetz, welches 2004 verabschiedet wurde, führten Deutschland weg von einer reaktiven, hin zu einer aktiven Gestaltung und Steuerung von Zuwanderung und Integration.<sup>61</sup> Ebenso wandte sich die Entwicklungspolitik in dieser Zeit vermehrt auch den positiven Aspekten von Migration zu. So investierte nicht nur die Weltbank in den Bereich „Migration und Entwicklung“ mit einem besonderen Fokus auf Daten zu Rücküberweisungen,<sup>62</sup> auch die Bundesregierung erkannte im 13. entwicklungspolitischen Bericht der Bundesregierung von 2008 an, dass „Migration [...] aus entwicklungspolitischer Sicht positive wie negative Aspekte [hat]“.<sup>63</sup> Schon Mitte der 2000er Jahre wurde mit dem Sektorvorhaben „Migration und Entwicklung“ in der GTZ ein neues Aktionsfeld ins Leben gerufen, welches sich seither mit Rücküberweisungen, Diasporaaktivitäten sowie – wenn auch in kleinem Umfang - der Förderung einer entwicklungsorientierten Mobilität beschäftigt.<sup>64</sup> Somit hatte sich eine insgesamt eher pluralistische Betrachtungsweise von Migrationsprozessen offenkundig auch in der deutschen Entwicklungspolitik etabliert, woran sich auch unter der christlich-liberalen Bundesregierung ab 2009 mit BMZ-Chef

---

59. M. Bohnet, *Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik*, UTB, Stuttgart, 2015, S. 163-174.

60. z.B. Evangelische Kirche in Deutschland (EKD), „Brot für die Welt“: *11 September war Zäsur für die Entwicklungspolitik*, 6 September 2011, verfügbar auf: [www.ekd.de](http://www.ekd.de).

61. K. Bade und J. Oltmer, *Normalfall Migration*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2004, S. 127-132.

62. Weltbank, *Migration and Development: A Eole for the World Bank*, Washington D.C., 2016, S. 27.

63. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *13. Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, Bonn, 2008, S. 182.

64. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), *Migration und Entwicklung*, verfügbar auf: [www.giz.de](http://www.giz.de).

Dirk Niebel (FDP) wenig änderte.<sup>65</sup> Allerdings darf hier nicht übersehen werden, dass vor allem auch auf EU-Ebene restriktive Strategien zur Migrationssteuerung dominierten – und bis heute dominieren.<sup>66</sup>

Allerdings kam es durch eine Intensivierung bewaffneter Konflikte rund um den Globus ab etwa 2010<sup>67</sup> zu einem starken Anstieg der weltweiten Flüchtlingszahlen. Diese erreichten Ende 2017 mit 68,5 Millionen Binnenvertriebenen und Flüchtlingen einen vorläufigen Höhepunkt.<sup>68</sup> Im Jahr 2014 – also bereits ein Jahr vor dem Höhepunkt der sogenannten europäischen Flüchtlingskrise – rückte das BMZ, nunmehr unter Minister Gerd Müller, den Begriff „Fluchtursachenbekämpfung“ wieder ins Zentrum des entwicklungspolitischen Diskurses in Deutschland. Die Gründung der Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren“ verfolgt nach offiziellen Angaben des BMZ sowohl das Ziel einer kurzfristigen Unterstützung von Flüchtlinge und aufnehmende Gemeinden als auch das langfristige Ziel, dass „strukturelle Fluchtursachen wie Armut, Ungleichheit oder Ernährungsunsicherheit beseitigt werden“.<sup>69</sup> Traditionelle Erklärungs- und Reaktionsmuster bezüglich menschlicher Mobilität, eine unzureichende Differenzierung zwischen Flucht und Migration und eine insgesamt eher negative Konnotation von Migrationsprozessen sind hier wiederzuerkennen. Weite Teile der „traditionellen“ (zumeist) bilateralen Entwicklungszusammenarbeit werden von Seiten des BMZ offiziell als Beitrag zur Minderung von Fluchtursachen betrachtet.<sup>70</sup>

Der Anfang 2017 vorgestellte „Marshall-Plan mit Afrika“ stellt in diesem Kontext gewissermaßen das Herzstück dar. Dieser fußt neben der Säule „Wirtschaft, Handel und Beschäftigung“ auch auf den Säulen „Frieden,

---

65. Auch wenn im 14. Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung von 2013 Migration als „zentrale Herausforderung des 21. Jahrhunderts“ benannt wird, ist an anderer Stelle von „Entwicklungschancen durch Rücküberweisungen und zusätzliches Wissen bei zirkulärer Migration“ die Rede. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *14. Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, Berlin, 2013, S. 23, S. 152.

66. Das wird etwa anhand des 2005 geschaffene ‚Global Approach on Migration and Mobility‘ (GAMM) der EU deutlich. Zentrale Elemente des GAMM sind eine Bekämpfung von irregulärer Migration und die Rückführung irregulärer Migrantinnen und Migranten. Europäische Kommission, *The Global Approach to Migration and Mobility*, Brüssel, 2011.

67. Peace Research Institute Oslo (PRIO), *Trends in Armed Conflicts, 1946-2015*, Oslo, 2016, S. 3.

68. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Global trends - Forced displacement in 2017*, Genf, 2018.

69. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *Fluchtursachen mindern – Aufnahmeregionen stabilisieren – Flüchtlinge unterstützen*, 2017b, verfügbar auf: [www.bmz.de](http://www.bmz.de).

70. Nach Angaben des Ministeriums wurden in 2016 drei Milliarden Euro an Neuzusagen in die „Bekämpfung“ von Fluchtursachen, Flüchtlingshilfe und Reintegrationsmaßnahmen investiert. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *Flucht weltweit: Perspektiven durch Entwicklung*, Berlin, 2016, S. 35.

Sicherheit und Stabilität“ sowie „Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte“. Zudem beinhaltet der Marshallplan auch die Förderung (deutscher) Privatinvestitionen auf dem afrikanischen Kontinent.<sup>71</sup> In einem Interview mit dem Handelsblatt kündigte Minister Gerd Müller im Juli 2018 an, der „Marshallplan“ sowie die Afrika-Initiativen anderer Bundesministerien (etwa die ‚Compacts for Africa‘ des Bundesfinanzministeriums sowie die Afrika-Initiativen des Bundeswirtschaftsministeriums) stärker aufeinander abgestimmt werden sollen. Begleitet werden solle dies durch ein eigenes Entwicklungsinvestitionsgesetz.<sup>72</sup> Dies soll von einer im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD festgeschriebenen Weiterentwicklung der im Jahr 2014 vorgestellten - und von vielen als wenig kohärent, visionslos und von wenig Verständnis für den afrikanischen Kontinent zeugend kritisierten<sup>73</sup> - „afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung“ begleitet werden.<sup>74</sup>

Der durch die Migrationsdebatte hervorgerufene Bedeutungsgewinn der Entwicklungspolitik hat der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auch einen deutlichen Mittelzuwachs beschert. So stiegen nach OECD-Angaben die deutschen „Official Development Aid“ (ODA)-Mittel nach jahrelanger Stagnation von 12.5 Mrd. US\$ im Jahr 2013 auf 23.8 Mrd US\$ im Jahr 2017 an, was einem Wachstum von 91% entspricht – während die die Gesamt-ODA-Mittel im gleichen Zeitraum nur etwa um 19% anwuchsen. So stieg der deutsche Anteil an den Gesamt-ODA-Mitteln von 10% (2013) auf knapp 17% (2017).<sup>75</sup>

Der Fluchtursachen-Diskurs hat seit 2014/2015 zudem eindeutig einen sehr starken Afrika-Fokus bekommen (siehe oben). Dies geht einher mit einigen afrika-, migrations- und entwicklungspolitischen Initiativen der EU. Kernstück der europäischen Agenda ist hier sicherlich der ‚EU Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa‘ (EUTF for Africa), welcher beim europäisch-afrikanischen Gipfeltreffen zu Migrationsfragen in Valletta im November 2015 ins Leben gerufen wurde. Neben den Stützpfeilern Wirtschaftsentwicklung, Ernährungssicherheit, Governance hat der EUTF

---

71. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *Afrika und Europa – Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft*, Berlin, 2017a.

72. D. Riedel, „Deutsche Wirtschaft begrüßt Gerd Müllers neuen Marshallplan für Afrika“, *Handelsblatt*, 9. Juli 2018, verfügbar auf: [www.handelsblatt.com](http://www.handelsblatt.com).

73. K. Dörrie, „Deutsche Afrikapolitik – Von Frieden keine Spur“, *Wissenschaft & Frieden*, Vol. 1, 2015, S. 11-14.

74. CDU, CSU, SPD, *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag, Entwurf*, 2018, verfügbar auf: [www.faz.net](http://www.faz.net).

75. OECD Data 2018, „Net ODA“, 2018, verfügbar auf: [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

sicherlich einen Schwerpunkt bei Maßnahmen im Bereich Migrationsmanagement.<sup>76</sup> Die darauffolgende Intensivierung europäischer Aktivitäten im Bereich Grenzschutz und Sicherheitskooperation v.a. mit wichtigen, und zum Teil von autoritären Regimen regierten Herkunfts- und Transitländern irregulärer Migranten hat Europa den Vorwurf einer „Militarisierung der Entwicklungszusammenarbeit“ eingebracht.<sup>77</sup> Dies mag in dieser Vehemenz zwar übertrieben sein. Allerdings mehren sich die Anzeichen, dass dieses Engagement teilweise zu einer Kriminalisierung jeglicher Migration (v.a. in den Staaten des westafrikanischen Sahels) sowie zu einer signifikanten Stärkung der Sicherheitsapparate in stark von Konflikten und instabilen Verhältnissen geprägten Regionen geführt hat.<sup>78</sup>

Generell haben in diesem Kontext für die deutsche Entwicklungs- bzw. Afrikapolitik einige afrikanische Regionen (wie etwa der Sahel, das Horn von Afrika sowie Teile Westafrikas) noch einmal an Bedeutung gewonnen. In diesem Zusammenhang ist wohl auch die ‚Allianz für den Sahel‘ zu sehen. Diese beim 19. deutsch-französischen Ministerrat im Juli 2017 beschlossene gemeinsame Initiative Deutschlands, Frankreichs und der EU soll in den Bereichen Berufsbildung, Landwirtschaft und Infrastruktur Arbeitsplätze und Perspektiven im Sahel schaffen. Partnerländer sind hier Burkina Faso, Mali, Mauretanien, Niger und der Tschad – allesamt ehemalige französische Kolonien.<sup>79</sup>

---

76. European Commission, *EU Emergency Trust Fund for Africa*, 2018, available at: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

77. C. Jakob und S. Schlindwein, *Diktatoren als Türsteher Europas: Wie die EU ihre Grenzen nach Afrika verlagert*, Ch. Links Verlag, Berlin, 2017.

78. A. Lebovich, „Halting Ambition: EU Migration and Security Policy in the Sahel“, ECFR Policy Brief, European Council on Foreign Relations (ECFR), Brüssel, 2018.

79. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *Deutschland und Frankreich bauen Zusammenarbeit mit Afrika aus*, 2017, verfügbar auf: [www.bmz.de](http://www.bmz.de).

# Fazit und Ausblick

Die Debatte um Fluchtursachen und „Fluchtursachenbekämpfung“ in Deutschland, welche sehr von Motiven der „Versicherheitlichung“ und simplifizierten Erklärungsmustern geprägt ist, hat zu einer gewissen Aufwertung der Entwicklungspolitik geführt. Ihr traut man es zu, „Bleibeperspektiven“ für potentielle irreguläre Migranten zu kreieren, die diese davon abhalten, die gefährliche Reise nach Europa bzw. Deutschland überhaupt anzutreten. Dabei ist die Idee, durch Entwicklungszusammenarbeit den Ursachen von Flucht und irregulärer Migration zu begegnen nicht neu. Die Terminologie „Fluchtursachenbekämpfung“ tauchte bereits in den 1980er Jahren auf. Besondere Bedeutung erlangte „Fluchtursachenbekämpfung“ dann als politische Idee in den frühen 1990er Jahren. Dies lag zum einen an stark ansteigenden Asylbewerberzahlen in Deutschland und zum anderen an grundlegenden Veränderungen der globalen und europäischen Rahmenbedingungen. Die 1990er Jahre waren aber auch eine Zeit, die in der deutschen und internationalen Entwicklungspolitik zaghaft einen anderen, positiv gestaltenden Umgang mit Migration einläuteten.

Denn der Zusammenhang zwischen Entwicklung und Migration ist in der Tat positiv. So wirken etwa von Migranten getätigte Geldsendungen nicht nur positiv auf Prozesse menschlicher Entwicklung in den Herkunftsländern. Wenn Länder sich sozioökonomisch entwickeln und Durchschnittslöhne und Beschäftigung ansteigen, dann geht auch die internationale Migration nach oben. Dieser empirisch gut belegte Zusammenhang widerspricht der angedachten Wirkungslogik der „Fluchtursachenbekämpfung“ deutlich. Daher gilt es, eine positive Gestaltung von Migrationsprozessen von Seiten der Entwicklungspolitik zu stärken, denn wenn z.B. die sozioökonomische und politische Entwicklung in weiten Teilen Subsahara-Afrikas (weiter) positiv verläuft, dann würde auch der Wunsch vieler Menschen zu migrieren, größer werden – und nicht kleiner. Wobei dies nicht nur Migration in Richtung Europa, sondern z.B. auch mehr innerafrikanische Migration bedeuten würde.

Deutschland wie auch andere Staaten werden wohl mittelfristig nicht daran vorbeikommen, gerade den Ländern Subsahara-Afrikas mehr Möglichkeiten der regulären Migration einzuräumen. Die deutsche Entwicklungspolitik sollte diese reguläre Migration mit Qualifizierungsmaßnahmen, Ausbildungspartnerschaften und einer aktiven



Einbindung von Migranten-Organisationen eng begleiten, um so negative Effekte zu minimieren und positive Wirkungen für alle Beteiligten – Migranten, Herkunftsland als auch Zuzugsland – zu erhöhen. Auch sollten intraregionale Migrationsbewegungen im globalen Süden, die einen Großteil der globalen Migrationsprozesse ausmachen, verstärkt auch ein Aufgabenfeld (nicht nur) der deutschen Entwicklungspolitik werden. Auch hier gilt es, die Rechte der Migranten zu schützen, Migrationsprozesse zu erleichtern und den Austausch zwischen Migranten und ihren Heimatländern zu intensivieren.

Gleichzeitig gilt es, nicht hinter die in den 1990er und 2000er Jahren definierten Standards und Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit zurückzufallen. Diese beinhalten nicht nur zum Beispiel „Ownership“ – also vor allem auch die Identifikation der Menschen in den Partnerländern mit den Projekten der Entwicklungszusammenarbeit – sondern auch eine Achtung der Menschenrechte. Denn eine Stärkung und Legitimierung autoritärer Regime und das Ignorieren menschenrechtlicher oder demokratischer Standards kann im Endeffekt ein Beitrag zu zukünftigen Konflikten, Repression oder fragiler Staatlichkeit sein. Somit könnten dann auch zukünftige Flüchtlingsströme und „gemischte Wanderungen“ mitverursacht werden. Die EU steht aufgrund ihrer Zusammenarbeit mit autoritären Regimen in Afrika unter den Vorzeichen der Migrationsmanagements nicht gänzlich unbegründet in der Kritik.<sup>80</sup> Es ist durchaus als ein positives Signal zu werten, dass der deutsche „Marshallplan mit Afrika“ neben Aspekten wie Wirtschaftsförderung (bzw. einer stärkeren Einbindung der Privatwirtschaft) auch auf Demokratie, Menschenrechte, Governance und Konfliktbearbeitung setzt.

In Deutschland ist dazu nicht zuletzt auch eine breitere und intensivere Diskussion darüber nötig, was eigentlich die Ursachen von Flucht und irregulärer Migration sind – und wie man diesen begegnen kann. Die öffentliche und politische Diskussion in Deutschland krankt bis dato zu sehr an Unterkomplexität. Ein wichtiger Beitrag wäre sicherlich eine Stärkung der Forschung in diesem Bereich. Zum anderen könnten durch die im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vereinbarte Einrichtung einer Kommission „Fluchtursachen“ diesbezüglich wichtige Impulse ausgehen.

Ebenso notwendig ist insgesamt eine kohärentere Gestaltung der gesamten deutschen Afrikapolitik sowie eine tiefgreifendere Partnerschaft mit den afrikanischen Ländern, die über eng definierte sicherheits- oder

---

80. A. Koch, A. Weber und I. Werenfels, „Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement“, *SWP Studie*, Nr. 3, April, 2018.

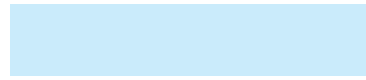
migrationspolitische Zielsetzungen hinausgeht. Deutschland könnte so auch als bedeutender entwicklungspolitischer Akteur auf europäischer Ebene auf mehr Kohärenz und vor allem eine stärkere Verzahnung von entwicklungs-, sicherheits- und migrationspolitischen Zielsetzungen hinwirken. Auch könnte dies positive Impulse für eine gemeinsame deutsch-französische Zusammenarbeit mit afrikanischen Ländern setzen, zumal Frankreich schon seit längerem versucht, sich von der traditionellen „Françafrique“<sup>81</sup> zu verabschieden.

---

81. „Françafrique“ bezeichnet nicht nur „klassische diplomatische Beziehungen. Häufig ist damit die Beteiligung an Wahlfälschungen, an Putsch(versuchen) zur Unterstützung befreundeter politischer Regime oder gar an militärischen Geheimoperationen gegen missliebige Regierungen afrikanischer Staaten gemeint.“, J. Thorel, *Der schwierige Abschied von der „Françafrique“*. Die französische Afrikapolitik zwischen Kontinuität und Wandel, Bundeszentrale für politische Bildung, 2013, verfügbar auf: [www.bpb.de](http://www.bpb.de).

# Letzte Veröffentlichungen des Cerfa

- D. Kohler, J-D. Weisz, [Transformation numérique de l'industrie : l'enjeu franco-allemand](#), Nr. 145, Ifri, Dezember 2018.
- E. Keller, [De Meseberg à nulle part ? Des impulsions franco-allemandes pour la zone euro Visions franco-allemandes](#), Nr. 29, Ifri, November 2018.
- H. Stark, [Entre crise politique et tentative de relance européenne : interrogations allemandes](#), *Notes du Cerfa*, Nr. 144, Ifri, September 2018.
- G. Bosch, [La formation en alternance : clé de voûte du \*made in Germany\*?](#), *Notes du Cerfa*, Nr. 143, Ifri, Juli 2018.
- N. K. Wissmann, [Cinq thèses sur la "crise des réfugiés" en Allemagne](#), *Notes du Cerfa*, Nr. 142, Ifri, Mai 2018.
- B. Kunz, [Beyond 'pro' and 'anti' Putin: Debating Russia Policies in France and Germany](#), *Visions franco-allemandes*, Nr. 28, Ifri, Januar 2018.
- B. Kunz, R. Kempin, [France, Germany, and the Quest for European Strategic Autonomy: Franco-German Defence Cooperation in A New Era](#), *Notes du Cerfa*, Nr. 141, Ifri, Dezember 2017.



Institut français  
des relations  
internationales