

Andreas Fisch

Entwicklung als Königsweg zur Eindämmung der Fluchtgründe?

Ein Plädoyer für eine Politik der Prävention von Krisen



1. Einleitung

Der Königsweg zur Reduktion der Flüchtlingszahlen scheint die Entwicklung der weniger entwickelten Länder zu sein. Diesen Eindruck erwecken die zahlreichen entwicklungspolitischen Initiativen der Bundesregierung. In diesem Beitrag sollen die Stimmigkeit dieser Annahme und mögliche Alternativen geprüft werden.

Die entwicklungspolitischen Initiativen definieren als ihr Ziel die Fluchtursachenbekämpfung. Eine solche ist begrifflich grundsätzlich (und möglicherweise naiv) zunächst als *Reduktion der Fluchtgründe globaler Fluchtbewegungen* auszudeuten. Der Kontext der bundesrepublikanischen Debatte nach der „Flüchtlingskrise 2015–2016“ legt jedoch nahe, dass insgeheim *eine Reduktion der Fluchtbewegungen nach Europa* verfolgt wird. Beide Bedeutungen werden bei empirischen Analysen als auch bei den ethischen Reflexionen mit bedacht. Sodann werden entwicklungspolitische, migrationstheoretische und empirische Untersuchungen herangezogen, um zu prüfen, inwieweit die vorgelegten Initiativen (und ihre Alternativen) tatsächlich geeignet sind, Migration einzudämmen.

Auf der ethischen Reflexionsebene ist zu fragen, ob diese fokussierte Zielsetzung auf eine Eindämmung von Flucht dem Anspruch eines *globalen humanitären Lösungsansatzes für menschenwürdige Lebensumstände* genügt und ob ein genereller Ausschluss von Migration empirisch sinnvoll ist und sich ethisch überhaupt rechtfertigen lässt. Bei den ethischen Reflexionen werden neben einem *idealen Anspruch* auch *in der politischen Umsetzung realistischere Ansätze* erwogen, die diverse Interessen berücksichtigen. Diese Reflexionsebenen durchziehen alle Kapitel.

In Kapitel 2 rezipiere ich vor allem Forschungsergebnisse zu Entwicklungspolitik und in Kapitel 3 zu Migration. In Kapitel 4 bewerte ich anhand dieser Forschungsergebnisse und ethischer Kriterien die aktuellen politischen Initiativen wie den „Marshallplan mit Afrika“ und seine Alternativen. Kapitel 5 entwickelt daraus Orientierungen für politische und zivilgesellschaftliche Akteure, ihr Engagement, ihre Energien, ihre finanziellen Mittel und andere Ressourcen zielführend einzusetzen.¹

2. Ausgewählte Forschungsergebnisse zur Entwicklungspolitik

2.1 Interessengeleitete Entwicklungspolitik

Die bisherige staatliche Entwicklungszusammenarbeit (finanziell, personell, technisch) weist sehr wohl Erfolge bei der Bekämpfung von Armut und sogar bei der Förderung selbständigen Unternehmertums vor. Die zahlenmäßig größte Reduktion der gemessenen Armut in verschiedenen

1 Fortgesetzt wird diese Auseinandersetzung mit Reduktionsmaßnahmen durch die Untersuchung des Türkei-Abkommens, vgl. *Andreas Fisch*, Das Türkei-Abkommen der Europäischen Union. Sozialethische Einschätzungen zu einem nicht-idealen Lösungsansatz, in: Felix Geyer/Jonas Hagedorn/Anna Maria Riedl (Hg.), *Europa – verkauft und verführt? Sozialethische Reflexionen zu Herausforderungen der europäischen Integration*, Münster 2018, 239–264.

Entwicklung als Königsweg zur Eindämmung der Fluchtgründe?

Formen verdankt sich jedoch nicht der Entwicklungszusammenarbeit, sondern der stärkeren Integration von Entwicklungsländern in den Weltmarkt („Globalisierung“), die vor allem in Asien und hier besonders in China und Indien weltweit existenzielle Armut im niedrigen dreistelligen Millionenbereich bekämpft hat.² Die Beurteilung der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit hängt an ihrer konkreten Ausgestaltung. Sie bewegt sich in einem Geflecht von unterschiedlichen, auch sehr eigennutzorientierten Interessen. Nationale Interessen sind beispielsweise der Zugang zu militärisch wichtigen Stützpunkten oder zu Absatzmärkten durch Marktliberalisierungen, Einfluss in rohstoffreichen Ländern, aber auch die Wirtschaftsförderung für deutsche Unternehmen durch Entwicklungszusammenarbeit, um deren Produkte abzusetzen. Die USA haben mittels der Drohung, die freiwillig gewährte Entwicklungshilfe zu entziehen, Entwicklungsländer unter Druck gesetzt, in internationalen Gremien im Sinne der USA abzustimmen, etwa beim Versuch US-amerikanische Soldaten generell von einer Überstellung an den Internationalen Strafgerichtshof auszunehmen. Auch Deutschland drohte Afghanistan mit der Kürzung der Entwicklungshilfe, um die Zurückschiebung von Flüchtlingen in angeblich „sichere Zonen“ zu erzwingen.³ Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit auch deshalb gemindert ist, weil sie nicht ausschließlich der Entwicklungsförderung, sondern auch eigenen, nationalen Interessen dient.⁴

2 Vgl. *Branko Milanovic*, Die ungleiche Welt. Migration, das eine Prozent und die Zukunft der Mittelschicht, Berlin 2016.

3 Vgl. *Margret Johannsen* u. a. (Hg.), Friedensgutachten 2016 des IFSH, des HSFK, des BICC, des FEST, des INEF, Berlin/Münster/Wien/Zürich/London 2016, 17.

4 Vgl. zusammenfassend *Andreas Fisch*, Die weltweite Armut überwinden. Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfspflichten angesichts globaler Notlagen, in: Peter Klasvagt/Andreas Fisch (Hg.), Was trägt, wenn die Welt aus den Fugen gerät. Christliche Weltverantwortung im Horizont der Globalisierung, Paderborn 2010, 218–235.

Diese Kritikpunkte innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit werden ergänzt durch die Inkohärenz mit anderen Politikfeldern wie der Außenwirtschaftsförderung oder der Agrarpolitik.⁵ Unterstützende Maßnahmen, selbst solche, die zu selbständigen Unternehmen und Wirtschaftszweigen führen, werden teilweise durch einseitige Handelsabkommen oder Subventionen für europäische Bauern zunichte gemacht. Jenseits der oft beschworenen Marktlogik entstehen durch Subventionen künstlich verbilligte verarbeitete Produkte zum Export etwa aus Tomaten, Milchpulver, Rindfleisch, Hühnchenteilen usw. Im Entwicklungsland ansässige Firmen können sich gegen diese Dumpingpolitik nicht behaupten. So zerstört eine in ihren Zielen nicht abgestimmte Politik vorzeigbare Erfolge der Entwicklungszusammenarbeit. Die Fischereindustrie, die manchem Fischerdorf die Lebensgrundlage entzieht, gehört in ähnlicher Weise zu den Folgen europäischer oder internationaler Wirtschaftspolitik; manchmal ist es die ungenügende Durchsetzung bestehender Regeln.⁶ Hier wird die Rücksichtnahme auf Lobby- und Wählergruppen und auf eigene, kurzfristig verstandene Interessen letztendlich höher gewichtet als das Interesse an der Entwicklung anderer Staaten.⁷

5 Vgl. *Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz* (Hg.), Partnerschaft mit den Armen. Wechselseitige Verpflichtungen in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, Bonn 2004, 9–19.

6 Vgl. *Jochen Ostheimer*, Nachhaltige Entwicklung: Die gerechte Nutzung natürlicher Gemeinschaftsgüter, in: Markus Demele/Michael Hartlieb/Anna Noweck (Hg.), Ethik der Entwicklung. Sozialethische Perspektiven in Theorie und Praxis, Münster 2011, 57–72.

7 Zu aktuellen Entwicklungen in der Entwicklungspolitik in dieser Hinsicht vgl. die Einschätzungen von *Siegmar Schmidt*, Entwicklungszusammenarbeit als strategisches Feld deutscher Außenpolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 7-9/2015, 29–35; online: https://www.bpb.de/system/files/dokument_puf/APuZ_2015-07-09_online.pdf (Abruf 08.02.2019).

2.2 Interne Probleme von Entwicklungsländern, bestärkt durch weltwirtschaftliche Strukturen

Vor allem das Fehlen guter Regierungsführung („Good Governance“) führt zu Fehlentwicklungen und massiven innerstaatlichen Konflikten wie etwa in Eritrea, Mali, Syrien, Irak und vielen weiteren mehr. Den meisten Entwicklungsländern fehlen Rechtssicherheit, soziale Sicherungssysteme und ein geeigneter Ordnungsrahmen für Entwicklung und Investitionen. Dies betrifft auch Länder, die aufgrund von relativ leicht auszubeutenden Rohstoffen eigentlich prosperierende Länder sein sollten. Viele Konfliktländer haben große Rohstoffvorkommen und erleben den sog. „Ressourcenfluch“. Mit diesem Begriff wird der empirische Zusammenhang gefasst, dass leicht auszubeutende und international handelsfähige Rohstoffe einen Zugang zu Devisen und großem Einkommen versprechen, wenn es einer kriminellen Clique, einer militärischen Einheit oder einem Regime gelingt, Zugriff auf diese Rohstoffe zu erlangen. Es besteht also der Anreiz, sich gewaltsam, undemokratisch und ohne Rücksicht auf die eigene Bevölkerung als Herrscher zu behaupten. Dieser Anreiz wird dadurch bestärkt, dass das *Handelsprivileg* international nicht an eine dem Volk dienliche Staats- und Herrschaftsform gebunden ist. Auch mit ausbeuterischen Regimen lassen sich trefflich und legal Geschäfte machen.⁸ Würden handelsinteressierte Länder nur mit aus ihrer Sicht liberalen Staaten und achtbaren Völkern (Rawls' „Descent Peoples“) Handel treiben und nicht mit sogenannten „Schurkenstaaten“ („Outlaw States“)⁹, würde ein gegenteiliger Anreiz gesetzt,

8 Ausgenommen vom Ressourcenfluch ist einzig Norwegen mit seinen Erdölfunden 1969. Die Erklärung für diese einzigartige Ausnahme ist, dass Norwegen zum Zeitpunkt des Fundes bereits eine längere demokratische Tradition besaß.

9 Nur das Verständnis achtbarer Völker und von „Schurkenstaaten“ ist in diesem Zusammenhang John Rawls entliehen. Im Sinne von Rawls sind Länder achtbar, wenn sie zwar nicht liberale Standards westlicher Demokratien erfüllen, aber dennoch Herrschaftsformen ausüben, die die Bedürfnisse der eigenen Be-

nämlich diese Mindestbedingungen zu erfüllen oder zu geringerem Preis an Länder zu verkaufen, die diese Bedingung nicht mittragen. Analog in der Anreizstruktur verhält es sich mit dem *Kreditprivileg* zur Aufnahme von Schulden bei privaten Banken, anderen Staaten und internationalen Finanzinstitutionen.¹⁰

Auch die Kooperationsbereitschaft westlicher Länder mit Autokraten, wenn es sich um Terrorbekämpfung, finanzierte Kooperationen bei der Rückhaltung von Flüchtlingen oder die erkaufte Bereitschaft, abgeschobene Asylbewerber*innen zurückzunehmen, handelt, widerspricht dem Grundsatz, Zuwendungen und Unterstützung verbindlich an gute Regierungsführung zu knüpfen.

Rein profitorientierte private Unternehmen und Konzerne in Konfliktländern tragen zu Fluchtursachen bei, wenn diese Menschenrechtsverletzungen etwa bei der Vertreibung von Einheimischen für Produktionsflächen dulden. Auch das „Land Grabbing“ zählt zu durch Unternehmen mitverursachten Benachteiligungen der Bevölkerung. Als Abkommen zwischen Unternehmen und sich bereichernden Regierungen führt es zu Vertreibungen und verschärft den Verlust an dem Produktivmittel, das in Agrarwirtschaften die selbständige Versorgung der Familie ermöglicht.¹¹ Zur Mitwirkung an eigentlich internen Problemen von Entwick-

völkerung auf angemessene Art beachten, Konsultationen in ihrer Politik durchführen, eine nicht aggressive Außenpolitik verfolgen und weiteres mehr, vgl. *John Rawls*, *Das Recht der Völker*. Enthält: Nochmals: Die Idee der öffentlichen Vernunft, Berlin/New York 2002 [englische Erstveröffentlichung 1999].

- 10 Vgl. *Thomas Pogge*, *Weltarmut und Menschenrechte. Kosmopolitische Verantwortung und Reformen*, Berlin 2011, 186-210 (Kap. 6 „Die Chancen auf Demokratie verbessern“); *Andreas Fisch*, *Tragen Industrieländer Verantwortung für die Armut in Entwicklungsländern? Eine entwicklungspolitische und philosophische Auseinandersetzung mit Thomas Pogge*, in: *Markus Demelle/Michael Hartlieb/Anna Noweck* (Hg.), *Ethik der Entwicklung. Sozialethische Perspektiven in Theorie und Praxis*, Münster 2011, 37–56.
- 11 Vgl. *Fred Pearce*, *Landgrabbing. Der globale Kampf um Grund und Boden*, München 2012; *Brigitta Herrmann*, *Fluchtursache Perspektivlosigkeit. Über*

Entwicklung als Königsweg zur Eindämmung der Fluchtgründe?

lungsländern gehören auch die Hinnahme von *Korruption* und die Förderung von korrupten Geschäftsbeziehungen mit zweifelhaften Regierungen oder Eliten auf Kosten der einheimischen Bevölkerung. Diese „Komplizenschaft“ zwischen westlichen Akteuren und zweifelhaften Regierungen bestärkt die internen Probleme dieser Entwicklungsländer.

2.3 Involvierung in die Minderentwicklung von Ländern

Die Nichtentwicklung sogenannter Entwicklungsländer hat eine Ursache in der unfairen Handelspolitik der reichen Länder. Dazu zählen unfaire Handels- und Investitionsregeln, die Grundregeln der Welthandelsorganisation, das Agrarabkommen und das Abkommen über geistige Eigentumsrechte (TRIPS).¹² In der sogenannten „Doha-Entwicklungsagenda“ schlossen sich zwecks besserer Interessenvertretung Entwicklungs- und Schwellenländer zusammen und setzten diese Strategie konfrontativ bei der Ministerkonferenz in Cancún 2003 um. Die Konsequenzen offenbaren umso mehr die Machtlosigkeit dieser Gruppe in internationalen Verhandlungen zu Weltwirtschaftsregeln. Hatten die früheren „Entwicklungsrunden“ stets zu Ergebnissen geführt, die sich als überdurchschnittlich vorteilhaft für Industrieländer erwiesen haben, so verhinderte diese Strategie zwar ungünstige Verhandlungsergebnisse für Entwicklungs- und Schwellenländer. Folge ist jedoch, dass diese aktuelle „Entwicklungsrunde“ sich von 2001 bis heute hinzieht und überhaupt keine Wei-

die Folgen unfairen internationaler Handels- und Investitionsregeln, in: Marianne Heimbach-Steins (Hg.), *Begrenzt verantwortlich? Sozialethische Positionen in der Flüchtlingskrise*, Freiburg 2016, 191–206, hier 194–196.

- 12 Vgl. ebd. bes. 196–205, auch *Jonas Koudissa*, Europäische Verantwortung für Verarmung und Migration. Überlegungen aus afrikanischer Sicht, in: *Amos international. Gesellschaft gerecht gestalten* 2/2017 (Themenheft: Europa und Afrika – Partnerschaft auf Augenhöhe?), 15–20. Ferner verweise ich auf *Paul Collier*, *Die unterste Milliarde. Warum die ärmsten Länder scheitern und was man dagegen tun kann*, München 2008, bes. 33–77, 197–216, *Pogge*, *Weltarmut* (s. Anm. 10), bes. 23–40, 245–306.

terentwicklung erzielt. Die letzte „Uruguay-Welthandelsrunde“ hat von 1986 bis 1994 weniger als die Hälfte der Zeit gedauert. Allerdings hatten damals die Industrieländer die für Entwicklungsländer vorteilhafte Öffnung ihrer Agrarmärkte kaum umgesetzt. Aufgrund der derzeit fehlenden Ergebnisse tendieren Industrieländer wiederum einerseits zu bilateralen Verhandlungen, in denen Entwicklungsländer überhaupt keine Interessen ausbalancierende Verhandlungsmacht haben, sowie andererseits zu eigenen Abkommen zwischen Regionen wie der EU mit den USA (TTIP) und Kanada (CETA), die wiederum negative Auswirkungen auf Entwicklungsländer haben.¹³ Im Bereich *Wirtschaft und Handel* sind dies über die genannten Themen hinaus Handelshemmnisse, Konflikte um Seltene Erden, Wasser und andere Ressourcen und auf den *Finanzmärkten* die fehlende Lösung für überschuldete Staaten, die (De-)Regulierung internationaler Finanztransaktionen mit ihren Folgen durch Finanz- und Wirtschaftskrisen ausgehend von den Industrieländern.¹⁴

Sinnenfällig wird dieser Zustand bei dem *Economic Partnership Agreement* (EPA) zwischen der EU und 78 Ländern der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten.¹⁵ Zwar werden den allerärmsten

13 Vgl. Herrmann, Fluchtursache (s. Anm. 11), 203–205.

14 Vgl. Martin Dabrowski u. a., Das Insolvenzrecht für Staaten. Philosophische Begründung – Ökonomische Beurteilung – Sozialethische Bewertung, Münster 2003; Gerhard Kruip, Entschädigung gefordert? Die armen Länder als Opfer der Finanzmarktkrise 2008–2009, in: Ingeborg Gabriel/Ludwig Schwarz (Hg.), Weltordnungspolitik in der Krise. Perspektiven internationaler Gerechtigkeit, Paderborn u.a. 2011, 169–184; Andreas Heinemann-Grüder, Fluchtursache Interventionismus, in: Margret Johannsen u. a. (Hg.), Friedensgutachten 2016 (s. Anm. 3), 59–70, hier 65–69.

15 Zur Kritik an diesem Abkommen vgl. zum Beispiel: Karin Küblböck/Franziskus Forster, Die „Economic Partnership Agreements“ (EPAs) mit Westafrika, in: BRIEFING PAPER 2/2008 (https://www.researchgate.net/publication/237320125_DIE_ECONOMIC_PARTNERSHIP_AGREEMENTS_EPAS_MIT_WESTAFRIKA) (Abruf 08.02.2019); Jacques Berthelot, Unfair Trade. Die neuen Wirtschaftsabkommen mit der EU übervorteilen die westafrikanischen Länder, in Le Monde diplomatique vom 11.09.2014 (<https://www.monde-diploma>

Entwicklung als Königsweg zur Eindämmung der Fluchtgründe?

Entwicklungsländern spezielle Vorrang-Regeln eingeräumt, diese greifen jedoch nur, wenn es sich um kleine, also keineswegs marktstarke Länder handelt und selbst für die allerärmsten Länder dieser Welt sind die Vorteile stets auf so geringe Kontingente limitiert, dass diese eingeräumte Vorrangregel den europäischen Markt nicht gefährdet.

Es hat meines Erachtens Gründe, warum Entwicklungsprojekte nicht darauf zielen, weniger entwickelte Länder durch exportfähige Produkte wirtschaftlich stark zu machen. Der Anreiz einer auf Wettbewerb angelegten Weltwirtschaft ist es, die eigenen Produkte vor Konkurrenz zu schützen. Alle wirklich entwicklungswirksamen Maßnahmen und weltwirtschaftlichen Strukturreformen würden dazu führen, dass ungerechtfertigte Vorteile wegfielen -- und auch die darüber erwirkten Gewinne und Arbeitsplätze. So weit zu einigen entwicklungspolitischen Zusammenhängen.

3. Ausgewählte Forschungsergebnisse zur Migration

3.1 Fluchtgründe und Voraussetzungen zur Flucht

In der Migrationsforschung führen nicht Armut und Not, sondern erst die hinzukommende Perspektiv- und Hoffnungslosigkeit, dass sich im Heimat- bzw. vorübergehenden Aufnahmeland die Lebensverhältnisse nicht zum Besseren wenden werden, mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu, auswandern zu wollen. Dies zeigt sich ebenso in Flüchtlingslagern als

<http://www.tique.de/pm/2014/09/12.mondeText.artikel,a0043.idx,13> (Abruf 08.02.2019) sowie den Appell von zivilgesellschaftlichen Organisationen an die Abgeordneten in der Europäischen Union und Afrika (https://www.attac.de/fileadmin/user_upload/Kampagnen/ttip/EPA_EU-Westafrika_Appell.pdf) (Abruf 08.02.2019); deutlich wohlwollender ist *Evita Schmieg*, Außenhandel für nachhaltige Entwicklung? Freihandelsabkommen zwischen der EU und dem globalen Süden, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 4-5/2018: Themenheft: Freihandel (<http://www.bpb.de/ajax/183654?type=pdf>) (Abruf 08.02.2019).

Aufenthaltort. Migrierenden Eltern geht es nicht vorrangig darum, auf lebenserhaltendem Niveau versorgt zu werden, ihr Ziel ist eine bessere Zukunft für ihre Kinder. Erst wenn ihre Kinder zum Beispiel schulische Bildung genießen, eine berufliche oder universitäre Ausbildung erlangen oder auskömmliche Arbeit finden, liegen ausreichende Gründe zu bleiben und nicht weiterzuwandern vor. Darum sind Bildung und die Schaffung von Arbeitsplätzen wichtige Zielsetzungen.

Zwar liegen oft migrationsauslösende Gründe vor, aber entscheidender ist es, ob überhaupt migrationsermöglichende Mittel vorhanden sind, bevor schließlich migrationslenkende Faktoren das Zielland zu bestimmen helfen.¹⁶ Oft verdeckte Ursachen, warum zum Beispiel aus Syrien verhältnismäßig viele Flüchtlinge Europa erreicht haben, liegen darin,

- dass die aufnehmenden Nachbarländer durch den sich lange hinziehenden Krieg in ihren Aufnahmekapazitäten überlastet waren und sind,
- dass dieser Krisenherd geografisch relativ nahe liegt und
- dass eine Reihe von Netzwerken nach Deutschland als Anlaufstellen und Brückenköpfe existieren.

Eine weitere Ursache lag in der ausgebliebenen, wenn auch schon zugesagten Finanzierung von Lebensmitteln für Flüchtlingslager auf den Fluchtrouten.

Erzielt Entwicklungszusammenarbeit die Wirkung, eine hoffnungsvolle Perspektive im Land zu wecken, könnte dies potenziellen Flüchtlingen *einen* migrationsauslösenden Grund nehmen und sie zum Bleiben

16 Vgl. *Stephen Castles/Hein de Haas/Mark J. Miller*, *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, New York ⁵2014; *The Government Office for Science/Foresight*, *Migration and Global Environmental Change. Future Challenges and Opportunities*, Final Project Report, London 2011; *Jörg Alt*, *Leben in der Schattenwelt. Problemkomplex „illegale“ Migration. Neue Erkenntnisse zur Lebenssituation „illegaler“ Migranten aus München und anderen Orten Deutschlands*, Karlsruhe 2003, 283–315.

Entwicklung als Königsweg zur Eindämmung der Fluchtgründe?

bewegen. Studien zu einzelnen Ländern und die Zahlen des UNHCR zu Binnenflüchtlingen zeigen hingegen, dass Flüchtlinge es oft gar nicht weiter als bis in eine andere Region des eigenen Landes schaffen. Untersuchungen zum UNO-Entwicklungsindex belegen, dass die allerärmsten Länder eine viel geringere Auswanderungsquote haben als diejenigen Länder auf einem mittleren Entwicklungsniveau und zwar weil ihnen die finanziellen Mittel und die zur Flucht notwendige Bildung fehlen.¹⁷ Im Endeffekt mussten die meisten Flüchtlinge als Binnenmigrant*innen im eigenen Land Refugien suchen (2017: 40 Millionen Menschen). Sie werden als Flüchtlinge überwiegend in Entwicklungs- und sogar in am wenigsten entwickelten Ländern aufgenommen (19,9 Millionen unter UNHCR-Mandat, 5,4 Millionen palästinensische Flüchtlinge ohne UNHCR-Mandat), so dass 2017 62,3 von 68,5 Millionen Menschen auf der Flucht in Entwicklungsländern aufgenommen worden sind.¹⁸

Manchmal werden die fehlenden migrationsermöglichenden Mittel ausgeglichen durch die Unterstützung des ganzen Dorfes, das dies als Investition mit hoher Zinserwartung betrachtet. Eine allgemeine Anhebung des Lebensstandards im Dorf durch Entwicklungszusammenarbeit erhöht auch die finanziellen Möglichkeiten zu dieser Unterstützung und eigenen Art der Geldanlage. Entwicklungszusammenarbeit, die darauf zielt, durch Armutsbekämpfung den Lebensstandard – die es auch nur geringfügig – anzuheben, wirkt unter Umständen auf einen *migrationsermöglichenden* Faktor, so dass Menschen in Not ihr gewünschtes Migrationsprojekt dann durchführen können. Vor diesem Hintergrund kann die ohnehin nur mittel- bis langfristig angelegte Entwicklungszusammenarbeit realiter den Effekt erzielen, mehr Menschen zur weitläufige-

17 Vgl. *Hein de Haas*, Mythen der Migration, in: *Der Spiegel* 9/2017, 61–63; *ders.*, Turning the tide? Why ‘development instead of migration’ policies are bound to fail, Oxford 2006; *ders.*, The Myth of Invasion. The inconvenient realities of African migration to Europe, in: *Third World Quarterly* 29 (7) 2008, 1305–1322.

18 *UNHCR*, Global Trends. Forced Displacement in 2017, Genf 2018, online: <https://www.unhcr.org/5b27be547.pdf> (Abruf 08.02.2019), 2.

ren Flucht und Migration zu befähigen und die Zahlen derer, die Europa erreichen, zu erhöhen und dies, obwohl vordergründig einige Fluchtgründe bekämpft werden.

Die Bundesregierung nimmt die zu erwartende demografische Entwicklung als einen Ausgangspunkt für ihre Afrika-Initiativen: „Dieser Kontinent wird sich bis 2050 bevölkerungsmäßig verdoppeln. Jedes Jahr sind 20 Millionen neue Arbeitsplätze notwendig. Schafft der Kontinent das nicht mit unserer Hilfe, werden sich Millionen aufmachen, eine neue Völkerwanderung in Richtung Europa sich in Gang setzen“ (Gerd Müller).¹⁹ Die *demografische Entwicklung in Afrika*, besonders südlich der Sahara müsste als „Zwillingsherausforderung“ im Kontext von Entwicklung und Zwangsmigration erörtert werden.²⁰ Südlich der Sahara leben vor allem Christ*innen unterschiedlicher Konfessionen, die etwa die Hälfte der Bevölkerung dieses Kontinents stellen. Bei der Einschätzung, wie viele Zwangsmigrant*innen und Flüchtlinge sich auf den Weg nach Europa machen, sind jedoch unverändert die migrationsermöglichenden Faktoren entscheidend und sie werden sich absehbar nicht ändern. Entgegen aller dramatischen Wanderungsszenarien konstatieren Witt/Fisch: „Das realistischere Szenario einer Bevölkerungszunahme in Afrika sind Hungersnöte in statt Massenfluchten aus Afrika.“²¹ Die pessimistische Einschätzung, dass Hungersnöte als kleine Zeitungsmeldung erscheinen werden, während der Aufnahme von Flüchtlingen in Europa große Berichte gewidmet werden, hat sich bereits erfüllt, wenn aufmerksame Le-

19 Zitat aus: <https://blog.ard-hauptstadtstudio.de/afrika-migration-europa-101/> (Abruf 08.02.2019); ähnlich: *Bundesregierung*, Eckpunktepapier „Wirtschaftliche Entwicklung Afrikas – Herausforderungen und Optionen“, Berlin 2017, 1.

20 Vgl. zu dieser Thematik die Veröffentlichungen des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung (www.berlin-institut.org) (Abruf 08.02.2019), zum Beispiel *Ruth Müller/Stephan Sievert/Reiner Klingholz*, *Krisenregion Mena. Wie demografische Veränderungen die Entwicklung im Nahen Osten und Nordafrika beeinflussen und was das für Europa bedeutet*, hg. v. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin 2016.

21 *Thomas Witt/Andreas Fisch*, *Beides muss sein: Not verhindern und lindern*, in: *Herder Korrespondenz* 2/2018, 22–25, hier 22–23.

Entwicklung als Königsweg zur Eindämmung der Fluchtgründe?

ser*innen die Berichterstattung über die Aufnahme von 49 Flüchtlingen von der Sea-Watch III (Januar 2019) vergleichen mit den Notizen zur Katastrophe in Südsudan oder den 14 Millionen Menschen, die im Jemen von Hungersnot bedroht sind.

3.2 Prävention von Klimaflüchtlingen?

Eine hervorragende Überblicksstudie fasst über 70 vorhandene Studien zum Thema „Klimawandel und Migration“ zusammen.²² Es hat sich weder akademisch noch empirisch als trennscharf erwiesen, Klimaflüchtlinge als neue Kategorie einzuführen. Sie unterscheiden sich nicht signifikant durch ein alleiniges Merkmal „klimawandelbedingte Flucht“ von anderen Flüchtlingen mit Zwangsursachen zur Flucht.²³ Dennoch beeinflusst der Klimawandel migrationsauslösende Faktoren bei den politischen, wirtschaftlichen, sozialen, demografischen und umweltbezogenen Bedingungen. Zweifellos wird der Einfluss klimabedingter Einwirkungen zukünftig auf den Entscheidungsprozess zur Flucht stärkeren Einfluss nehmen. Sogar Maßnahmen, die die Erdüberhitzung²⁴ bekämpfen, können Fluchtgründe durch Vertreibung und Entwurzelung erzeugen.²⁵ Besonders betroffene Regionen sind Trocken- und tief liegende

22 Das gesamte Kapitel bezieht überwiegend die Forschungsergebnisse dieser breiten Überblicksstudie ein: The Government Office for Science/Foresight, *Environmental Change* (s. Anm. 16); zum Klimawandel aus sozioethischer Perspektive vgl. *Andreas Lienkamp*, *Klimawandel und Gerechtigkeit. Eine Ethik der Nachhaltigkeit in christlicher Perspektive*, Paderborn u. a. 2009.

23 Vgl. ebenfalls *Philipp Aufenvenne/Carsten Felgentreff*, *Umweltmigranten und Klimaflüchtlinge – zweifelhafte Kategorien in der aktuellen Debatte*, in: Carsten Felgentreff/Martin Geiger (Hg.), *Migration und Umwelt*, Osnabrück 2013, 19–44.

24 Vgl. die kluge Analyse von *Elisabeth Wehling*, *Politisches Framing. Wie eine Nation sich ihr Denken einredet – und daraus Politik macht*, Köln 2016, 180–190.

25 Exemplarisch zur Situation am Tana-Delta in Kenia und dem Anbau von Jatropha und Zuckerrohr zur Gewinnung von Bioethanol vgl. *Jeanette Schade*,

Küstengebiete sowie Bergregionen. Als erste Ziele von Zwangsmigrationen sind vor allem die großen Städte Anlaufpunkte.

Anschließend an das Konzept migrationsauslösender, -ermöglicher und -lenkender Faktoren im vorangehenden Kapitel wirken sich extreme klimatische Veränderungen auf die Fähigkeit zu Flucht und Migration aus. Klimaveränderungen können diese Fähigkeit bis hin zu „eingeschlossenen“ (*trapped*) Bevölkerungsteilen (zum Beispiel Inseln) vernichten. Extreme Wetterereignisse wie Überflutungen oder Dürren und die schleichende Erdüberhitzung können die bereits kaum vorhandenen migrationsermöglichenden Mittel noch weiter reduzieren und bislang relativ wohlhabende Bevölkerungsgruppen, die über die notwendigen Mittel für die Flucht verfügen, zur Migration nötigen. Die zurückbleibenden, zur notwendigen Flucht nicht fähigen Bevölkerungsgruppen sind die verletzlichsten und von gravierender Not am stärksten betroffenen Gruppen. Die Armen sind dabei doppelt Benachteiligte, weil sie dem Klimawandel am stärksten ungeschützt ausgesetzt sind und dessen Auswirkungen am wenigsten entgegenstellen können. Sie sehen sich als Flüchtlinge gezwungen unter Bedingungen zu migrieren, die ihre ohnehin große Verletzlichkeit auf einer zwangsläufig ungeplanten irregulären, unsicheren und auszubeutenden Flucht erhöht.

Das Ziel der Reduktion von Fluchtbewegungen nimmt sich vor diesem Hintergrund bereits ideologisch enggeführt aus, wenn es eigentlich um menschengerechte Lösungen gehen soll. Geplante und begleitete Migrationen erweisen sich gegenüber der Migrationsverhinderung als vorzuzugwürdig, um absehbare noch größere humanitäre Katastrophen zu verhindern oder wenigstens zu minimieren. In vielen Fällen sind Migrationen ein wichtiger Teil der Lösung („an extremely effective way to build long-term resilience“), wenn angestrebt wird, Menschen aus humanitär sehr verletzlichen Situationen herauszuführen. Die Kosten un-

Klimabedingte Migration: auch Klimapolitik verursacht Entwurzelung und Vertreibung, in: Carsten Felgentreff/Martin Geiger (Hg.), *Migration und Umwelt*, Osnabrück 2013, 97–140.

Entwicklung als Königsweg zur Eindämmung der Fluchtgründe?

terlassenen Handelns in diesem Bereich werden im Foresight-Report erheblich höher veranschlagt als jene, die jetziges vorausschauendes Handeln verursachen.²⁶

Angemessene Maßnahmen sind nach Einschätzung des Forscherteams:

Erstens die konsequente Annahme der bekannten Herausforderung, die Erdüberhitzung zu minimieren, also die sog. „Klimaschutzpolitik“, die begrifflich stimmiger vor allem die menschlichen Lebensgrundlagen schützt.

Das *zweite* Maßnahmenbündel besteht darin, Schutzlücken für Migrierende und solche, die nicht migrieren können, zu schließen, auch indem Migrationen frühzeitig arrangiert und unterstützt werden. Diese Maßnahmen umfassen ebenfalls eine kluge Planung für städtisches Wachstum, ferner den Umgang mit Spannungen, die sich durch vom Klimawandel mit ausgelösten Migrationen verschärfen.

Ein *drittes* Bündel umfasst als Anpassungsmaßnahmen Umsiedlungen, den Bau neuer Städte zur Aufnahme der vom Klimawandel Vertriebenen und die Gestaltung von Migrationsbewegungen, so dass diese in prekären Lebensumständen im Heimatland zurückgebliebene Familien mitversorgen können (vgl. Abschnitt 3.3). Die Autor*innen der Studie betonen ausdrücklich, dass es illusorisch ist, sich nur auf die erste Maßnahme zur Vermeidung der Erdüberhitzung zu konzentrieren, weil es jetzt schon absehbar ist, dass gleichzeitig alle drei Maßnahmenbündel notwendig sind.

3.3 Migration als entwicklungspolitisches Instrument

Die Zielvorgabe einer Reduktion der Zahl der Flüchtlinge durch entwicklungspolitische Maßnahmen verdankt sich im jetzigen Debattenkontext *nicht* dem Wunsch, Flüchtlingszahlen altruistisch weltweit zu

26 The Government Office for Science/Foresight, Environmental Change (s. Anm. 16), 10.

reduzieren, um sehr engagierte und belastete Aufnahmeländer zu entlasten.²⁷ Eine solche schmerzlich vermisste Solidarität galt ja mit wenigen Ausnahmen noch nicht einmal den unmittelbaren Nachbarn Italien und Griechenland innerhalb der Europäischen Union. Ziel ist vielmehr eine Eindämmung der Flüchtlingsbewegungen weltweit zu erreichen, um Wanderungen und Flucht *nach Europa* präventiv zu verhindern. Ein solches vorgegebenes Ziel, das zumal mit entwicklungspolitischem Instrumentarium erreicht werden soll, steht diametral dem Instrument „Migration“ als entwicklungspolitische Option entgegen.

Migration als entwicklungspolitisches Instrument umfasst die Rücküberweisungen von Migrant*innen außerhalb ihrer Heimatländer und fern ihrer Familien, die sie darüber unterstützen und deren Armut mildern. Die Höhe der Rücküberweisungen liegt seit Jahren und steigend um ein Vielfaches höher als die weltweite Entwicklungshilfe. 2015 standen zirka 410 Milliarden US-Dollar lediglich der *offiziell* erfassten Rücküberweisungen 161 Milliarden US-Dollar für die Entwicklungszusammenarbeit weltweit gegenüber. Die direkte Armutsbekämpfung in den Familien irregulärer und regulärer Arbeitsmigrant*innen würde am ehesten durch eine stärkere Zulassung von Arbeitsmigration bekämpft, die sich ohnehin eher nach den Konjunkturzyklen, also der jeweils vorhandenen Nachfrage nach Arbeitskräften in den Zielländern orientiert.²⁸

-
- 27 2017 waren dies nach absoluten Aufnahmezahlen die Türkei (3,5 Millionen Flüchtlinge), Pakistan (1,4), Uganda (1,4), Libanon (1,0), Iran (0,98), Deutschland (0,97), Bangladesch (0,93) u. w. m.; im Verhältnis zur Einwohnerzahl Libanon, Jordanien, Türkei, Uganda, Tschad, Schweden, Südsudan u. w. m., nach *UNHCR, Trends* (s. Anm. 18), 3, 21; 2016 im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt pro Kopf Südsudan, Tschad, Uganda, Niger, Libanon, Ruanda u. w. m.
- 28 Vgl. *de Haas, Mythen* (s. Anm. 17), 61–63; *Andreas Fisch, Über Arbeitsmigration zur Entwicklung. Sozialethische Analyse des Konzepts „Zirkuläre Migration“*, in: Hermann-Josef Große Kracht/Christian Spieß (Hg.), *Christentum und Solidarität. Bestandsaufnahmen zu Sozialethik und Religionssoziologie*, Paderborn 2008, 541–564; *Paul Kevenhörster, Durch Migration zur Entwicklung? Die Kohärenz von Entwicklungs- und Migrationspolitik im internationalen Vergleich*, in: Sigrid Baringhorst/James F. Hollifield/Uwe Hunger (Hg.),

Entwicklung als Königsweg zur Eindämmung der Fluchtgründe?

Zirkuläre Migration sowie Brain Gain mit anschließender Remigration sind weitere Instrumente, die Migration und Entwicklung verbinden. Im Gegensatz zur Vorstellung einer Einbahnstraße eines *Brain Drains*, also des kontinuierlichen Abflusses von intelligenten Köpfen aus Entwicklungsländern, beschreibt *zirkuläre Migration* ein Pendeln zwischen zwei Ländern, das sich trefflich für Geschäftsbeziehungen zwischen diesen Ländern nutzen lässt. Zudem vermeidet zirkuläre Migration oft einen *Brain Waste* im Herkunftsland, nämlich der Umstand, dass instabile Gesellschaften für gut ausgebildete Fachleute keine adäquaten Beschäftigungsmöglichkeiten bieten. *Brain Gain* hingegen beschreibt den Ausbildungs- und Erfahrungsgewinn von Migrant*innen, die mit diesem neuen Know How in ihr Heimatland oder (empirisch wahrscheinlicher) in attraktive Schwellenländer (zurück)wandern, sobald es die Umstände zulassen, und ihr neues Wissen dort entwicklungs-förderlich anbringen, wie es Untersuchungen zeigen.²⁹

Für die Armutsbekämpfung und die Vermeidung humanitärer Not spielen diese Formen der Arbeitsmigration deshalb eine große Rolle, weil die Rücküberweisungen nicht einfach Geld einbringen, sondern in ein größeres Konzept der Einkommensdiversifizierung eingebunden sind und so eine sicherere und stabilere Zukunftsplanung im Heimatland ermöglichen, weil das Risiko von Einkommensausfällen in unsicheren Regionen gestreut wird. Auch wenn erfolgreiche Auswanderer*innen andere inspirieren, nach ihrem Vorbild zu handeln, sorgen ihre Geldüberweisungen in Notfällen dafür, dass Armut familienzuspezifisch indirekt durch die verliehene Kaufkraft sogar in der Region bekämpft wird. Darüber verhindern Arbeitsmigrant*innen, dass ihre Familien und Menschen ihrer Region sich auf den gefährlichen Weg der Flucht vor Not machen müssen, während ein Unterbinden der Option „Arbeitsmigrati-

Herausforderung Migration. Perspektiven der vergleichenden Politikwissenschaft, Berlin 2006, 375–398.

29 Vgl. diese zusammenfassend *Fisch*, Arbeitsmigration (s. Anm. 28), 549–552. Selbst *Diaspora-Migranten* können eine entwicklungspolitisch relevante Rolle einnehmen, ebd. 555–558.

on“ zur Auswanderung der ganzen Familie aus menschenunwürdigen Umständen führen kann.³⁰

Frühere Einschätzungen zur entwicklungspolitischen Wirkung von Migration schwankten zwischen Euphorie und Pessimismus. Neuere Studien zeigen, dass dieser Zusammenhang komplexer und teilweise voraussetzungsreich ist.³¹ Die armutsbekämpfende Rolle von Rücküberweisungen besteht darin, dass eine bessere Versorgung der Grundbedürfnisse mit ausreichender Nahrung, Wohnung, Bildung, Medizin usw. verwirklicht wird. Der Armut bekämpfende Effekt wäre jedoch größer, wenn mehr Familienmitglieder aus *ärmeren* Bevölkerungsteilen auswandern würden. Darüber hinaus ist die Bedeutung des gesellschaftlichen und kulturellen Austauschs entdeckt worden, der neue Ideen, Werte und Perspektiven in das Heimatland trägt, um zu überprüfen, ob diese in den dortigen Lebensumständen hilfreich sind. In einigen Fällen entlastet der Abfluss an Arbeitslosen die Staaten und entschärft interne Konflikte. In anderen nimmt dieser Abfluss den politischen Druck für sinnvolle Reformen bei grundlegenden Institutionen, vor allem, wenn wohlhabende Schichten Auswanderer*innen schicken und sich durch deren Rücküberweisungen soziale Ungleichheiten verschärfen. Negativ können sich Rücküberweisungen auf Entwicklung auswirken, wenn neue Abhängigkeiten geschaffen werden, denn in manchen Ländern erreichen Rücküberweisungen im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt relevante Größen. Indem Rücküberweisungen den Wechselkurs beeinflussen, erhöhen sie die Preise für Exportprodukte und benachteiligen darüber die heimische Exportwirtschaft. Problematisch ist auch, dass zurückgelassene Kinder und Familienmitglieder neue Rollen im Familiensystem erhalten. Die aus familienpolitischen Gründen naheliegende Familienzusammenführung im Zielland mindert die Motivation zu Rück-

30 Vgl. *Castles/de Haas/Miller*, Age (s. Anm. 16), 69–81.

31 Vgl. zum folgenden Abschnitt die Beiträge in: *Jeronimo Cortina/Enrique Ochoa-Reza* (Hg.), *New Perspectives on International Migration and Development*, New York 2013.

Entwicklung als Königsweg zur Eindämmung der Fluchtgründe?

überweisungen, erhöht dafür jedoch zum Wohle des Ziellands die Konsumausgaben dort.

Im Ergebnis ist das Potenzial der Entwicklungsförderung in der Arbeitsmigration kontextabhängig und durch staatliche Gestaltung zu verbessern, etwa durch die Erleichterung der Rücküberweisungen und durch Senkung der hohen Transfergebühren von Banken. Entwicklungsbemühungen und Reformen auf nationaler Ebene können Arbeitsmigration nicht ersetzen, verstärken jedoch wirtschaftliche und institutionelle Reformen³² in ihren entwicklungspolitisch positiven Auswirkungen durch Rückkehr und zirkuläre Migration erheblich.³³

3.4 Limitierung der Entwicklungszusammenarbeit bei kriegs- und krisenbedingten Fluchtursachen

Die Zahlen der gegenwärtigen Flüchtlingszuwanderung belegen, dass die Ursachen derzeit quantitativ vornehmlich (Bürger-)Kriegen und Konflikten geschuldet sind. Weltweit stammt die überwiegende Zahl der Flüchtlinge aus Kriegs- und Konfliktgebieten sowie unterdrückerischen Regimen. Dies belegt ein Blick in die Statistik des UNHCR über die zehn größten Herkunftsländer von Flüchtlingen, die allesamt in diese Kategorie fallen und den größten Anteil der Flüchtlinge stellen.³⁴ Ursachen von Konflikten und Kriegen sind vielfältig, mitunter durch weltpolitische Interessen und weltwirtschaftliche Strukturen mitverursacht oder bestärkt. Vor allem diese komplexe Gemengelage erschwert oder verhindert in den jeweiligen Regionen gütliche Einigungen.³⁵ Gegenüber

32 Dazu gehören eine wachsende Wirtschaft, ein angemessener Wechselkurs, gute Rahmenbedingungen zur Eröffnung kleiner Unternehmen und Investitionen, Rechtssicherheit und die Achtung von Arbeitnehmerrechten.

33 Vgl. *Castles/de Haas/Miller*, Age (s. Anm. 16), 69–81.

34 Vgl. *UNHCR*, Trends (s. Anm. 18), 15.

35 Vgl. *Heinz-Gerhard Justenhoven*, Europas Verantwortung für die Entstehung von Grundkonflikten in Afrika und der arabischen Welt, in: Marianne Heimbach-Steins (Hg.), *Begrenzt verantwortlich? Sozialethische Positionen in der*

diesen migrationsauslösenden Fluchtgründen bleibt ein isolierter Ansatz der Entwicklungszusammenarbeit als Armutsbekämpfung weitgehend wirkungslos bzw. werden Erfolge der Entwicklungszusammenarbeit durch Kriege wieder vernichtet. Entsprechende Bedeutung erhalten Maßnahmen zur Bekämpfung von Fluchtursachen im Rahmen der Krisenprävention (mehr dazu in Kapitel 4.4.).

4. Aktuelle Initiativen zur Entwicklungszusammenarbeit und ihre Alternativen

Im Nachgang zur zeitweilig erhöhten Aufnahme von Flüchtlingen in Deutschland seit 2015 überschlagen sich 2017 Vorschläge aus der Politik, Afrika durch neue Initiativen zu entwickeln und dadurch die Flüchtlingszahlen aus Afrika zu reduzieren. Zu den vorgeschlagenen Maßnahmen zählen vor allem folgende Initiativen:

- der von Gerd Müller, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, vorgelegte „Marshallplan mit Afrika“ (Januar 2017),³⁶
- die von Wirtschaftsministerin Brigitte Zypries im Rahmen der

Flüchtlingskrise, Freiburg 2016, 174–190; *Annett Mutke*, Fluchtursache inkonsequente Außenpolitik? Der Beitrag westlicher Demokratien zur Gewalteskalation am Beispiel Libyens, in: Andreas Fisch/Myriam Ueberbach/Prisca Patenge/Dominik Ritter (Hg.), *Zuflucht – Zusammenleben – Zugehörigkeit? Kontroversen der Migrations- und Integrationspolitik interdisziplinär beleuchtet*, Münster ³2019, 95–119; *Marietta S. König*, Mission impossible? UN-Vermittlungsmissionen vor unlösbaren Aufgaben am Beispiel Georgien, in: Peter Klasvogt/Andreas Fisch (Hg.), *Was trägt* (s. Anm. 4), 207–214.

- 36 Ausgenommen habe ich von diesen Initiativen die bereits 2016 beschlossenen „Migrationspartnerschaften“, weil deren Konzeption weniger einer genuinen Entwicklungshilfe als vorrangig darauf zu zielen scheint, Regierungen afrikanischer Länder entlang von Fluchtrouten zu bewegen, Flüchtlingsmigrationen zu behindern und zu unterbinden.

Entwicklung als Königsweg zur Eindämmung der Fluchtgründe?

Außenwirtschaftsförderung gestartete Initiative „Pro! Afrika“ (Mai 2017),

- die auf dem Afrika-Gipfel der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer unter der Präsidentschaft Deutschlands vorgeschlagenen „Investitionspartnerschaften – Compact with Africa“ (Juni 2017)
- und das von der deutschen Bundesregierung vorgelegte Eckpunktepapier „Wirtschaftliche Entwicklung Afrikas – Herausforderungen und Optionen“ (ebenfalls Juni 2017; Kapitel 4.2.).

Diese Liste erweitere ich um zwei alternative Ansätze:

- den Vorschlag einer ringförmig erweiterten Entwicklungsförderung (Kapitel 4.3.)
- und der Krisenprävention mit besonderer Berücksichtigung der Rolle der Entwicklungszusammenarbeit darin (Kapitel 4.4.).

4.1 Globale Hilfspflichten und Verantwortung nach dem Verursachungsprinzip (in Thesen)

Die hier präsentierten Thesen zu globalen Hilfspflichten und ihren Grenzen sind an anderer Stelle, zugeschnitten auf die zu behandelnde Thematik, ausführlicher begründet.³⁷

Ein utopisches Ideal im Umgang mit Flüchtlingen würde nahelegen, dass alle Menschen in Not, gestaffelt nach individueller Bedürftigkeit, mit den für sie passenden Hilfsmaßnahmen unterstützt werden. Weltweit

37 Vgl. *Andreas Fisch*, Skizze einer Migrationsethik für die Reduktion der Zahl von Flüchtlingen. Rechtfertigungsgründe für ein heikles Politikfeld, in: *Jahrbuch für Recht und Ethik/Annual Review of Law and Ethics* 25 (2017), 23–48. Ausgespart habe ich die Kriterien für Reduktionsmaßnahmen (ebd. das Kapitel „Rechtfertigungsgründe für Maßnahmen zur Reduktion von Geflüchteten“), weil diese erst Anwendung finden, wenn andere Maßnahmen ethisch geprüft werden.

müsste eine faire Verteilung der Lasten (Aufnahme schwer Integrierbarer und Versorgung Alter und Kranker, Finanzierung und Beitrag zur Ursachenbekämpfung) und Gewinne (Zuzug gut Qualifizierter bzw. Qualifizierbarer, „Brain Drain“, regionale Friedensdividende, wirtschaftliche Effekte zirkulärer Migration) erfolgen (These a1).

Die Verpflichtung zur Unterstützung von Menschen in politisch verursachter, materiell bedingter und strukturell herbeigeführter, aber auch individuell verschuldeter Not ist fundamental, um ein Leben in Würde für alle Menschen sicherzustellen. Die Hilfspflicht konkretisiert sich zum einen in temporären Hilfspflichten gegenüber den aktuell Notleidenden und Gefährdeten durch eine schutzgewährende Aufnahme und durch Armutsbekämpfung (These a2).

Die Hilfspflicht konkretisiert sich zum andern in einer Pflicht zur Mitwirkung an der Herstellung von Gerechtigkeit durch strukturelle Reformen zur Bekämpfung der Zwangsursachen von Flucht. Das Ziel der Reduktion der Flüchtlingszahlen durch die Bekämpfung der Ursachen von unfreiwilliger Flucht besitzt schon deshalb Legitimität, weil es dem Schutz der Menschenrechte nachhaltig dient und zugleich Ursachen von Not, von Flucht, von neuer Not während der Flucht usw. behebt (These a3).

Begründete Sollens-Ansprüche lassen sich durch faktisch bestehende Einflussbereiche und -möglichkeiten und durch das Verursachungsprinzip konkretisieren. Die Identifikation dieser Einflussbereiche geht über den nationalstaatlichen Zuständigkeitsbereich hinaus. Auch in inter- und multinationalen Institutionen versuchen Nationalstaaten ihre Interessen durchzusetzen und verfolgen durch politische, wirtschaftliche, militärische und andere Formen effektiver Machtausübung ihre Interessen. Die nationalstaatliche Involvierung in Fluchtursachen ist sichtbarer Ausdruck des eigenen Könnens und bestärkt eine weitergehende Verantwortung für Reformen (These a4).

4.2 Vorläufige Einschätzungen zu den neuen Initiativen für Afrika

Bei den „*Investitionspartnerschaften – Compact with Africa*“ der G20 können sich reformwillige Staaten bewerben, die mehr Rechtssicherheit und weniger Korruption versprechen, etwa Marokko, Tunesien, die Elfenbeinküste, Senegal und Ruanda. Im Gegenzug erhalten sie dafür Kontakte zu potenziellen Investoren aus der Privatwirtschaft. Die genauen Details werden mit jedem Land einzeln ausgehandelt.³⁸

Die Initiative „*Pro! Afrika*“ des Wirtschaftsministeriums soll den Weg für eine vertiefte Kooperation ebnen und dafür vorhandene Instrumente auf Afrika ausrichten, um mehr privatwirtschaftliches Engagement zu ermöglichen. Indem Beschäftigungsperspektiven geschaffen werden, soll der Migration in Richtung Europa entgegengewirkt werden.³⁹

Beim „*Marshallplan*“ des Entwicklungsministeriums wird ein Schwerpunkt auf die Schaffung von Arbeitsplätzen für Jugendliche als „*die zentrale Herausforderung*“⁴⁰ gelegt und sogar legale Zuwanderungswege als Option eingebracht. Dazu sollen förderliche Rahmenbedingungen wie Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsbekämpfung sowie Anreize für private Investitionen geschaffen werden. Der „*Marshallplan*“ vollzieht dabei in seinen Formulierungen den Wandel „*Wertschöpfung statt Ausbeutung*“⁴¹ mit und thematisiert sogar den Abbau der von der EU geschaffenen Handelshemmnisse für den Marktzugang von Afrika nach Europa. Reformpartnerschaften sehen die vorrangige Zusammenarbeit mit denjenigen

38 Vgl. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Compact-with-Africa/2017-06-29-G20-cwa.html> (Abruf 08.02.2019).

39 Vgl. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/strategiepapier-pro-afrika.pdf?__blob=publicationFile&v=22 (Abruf 08.02.2019).

40 *BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, Afrika und Europa – Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft. Eckpunkte für einen „*Marshallplan*“ mit Afrika, Berlin 2017, 5.

41 Ebd. 6.

Ländern vor, die glaubwürdig gute Regierungsführung, Schutz der Menschenrechte und wirtschaftliche Entwicklung unterstützen, wie es auch die Ziele der Afrikanischen Union (AU) vorsehen. Auch Defizite der Welt handelsordnung, wie ein zu errichtender „gerechter Handel, der Kampf gegen illegale Finanzströme und der Stopp von Waffenlieferungen in Krisengebiete“⁴² werden angesprochen.

Das *Eckpunktepapier der Bundesregierung* fasst die Anliegen der anderen Initiativen fokussiert auf ausgewählte Maßnahmen zusammen, zielt auf eine Stärkung der Rahmenbedingungen in afrikanischen Staaten für nachhaltige Privatinvestitionen unter anderem in die Infrastruktur und will darüber vor allem für die demografisch wachsende junge Bevölkerung Arbeitsplätze schaffen.⁴³

Es kann im Rahmen dieses Beitrags nicht in angemessener Tiefe auf die immer noch theoretischen Details der vier Ansätze eingegangen werden. Sie sollen vielmehr in den skizzierten größeren Zusammenhang von Entwicklung und Fluchtvermeidung eingeordnet werden, um grundlegende Anfragen und Perspektiven deutlich zu machen. Nach dem Kriterium *Menschen in Not zu helfen* (These a2) ist eine Entwicklungspolitik, die die Lebenslagen von Menschen verbessert, wertvoll für die Bekämpfung von Armut und extremer Not. Ob diese Maßnahmen alleine ausreichen, um den Menschen nicht nur eine Notlinderung, sondern eine Perspektive für sich und ihre Familie im eigenen Land zu verschaffen, muss zumindest nach dem Stand empirischer Migrationsforschung bezweifelt werden. Eine auf die Bedürfnisse der Menschen und des Landes ausgerichtete Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik samt Reformen der Welthandelsregeln trüge viel eher das Potenzial in sich, durch wirtschaftliche Perspektiven Arbeitsplatz- und Planungssicherheit für die eigene Zukunft zu vermitteln und so Zwangsmigration aus Gründen wirtschaftlicher Perspektivlosigkeit zu verhindern. Eine leichte Verbesserung der Lebenslage würde wahrscheinlich sogar zu mehr Fluchtbewe-

42 Ebd. 6.

43 Vgl. *Bundesregierung*, Eckpunktepapier (s. Anm. 19).

Entwicklung als Königsweg zur Eindämmung der Fluchtgründe?

gungen in westliche Länder führen, weil diese dann überhaupt erst finanzierbar werden.

Der „Marshallplan“ bietet am ehesten Handlungspunkte an, um der weltwirtschaftlichen Mitverursachung von entwicklungshemmenden strukturellen Umständen Rechnung zu tragen (These a3).⁴⁴ Konsens und roter Faden aller vier Initiativen scheint jedoch die Förderung der Privatwirtschaft und ihrer Investitionen mit dem Ziel, Arbeitsplätze zu schaffen, zu sein. Die Bedingung passender Voraussetzungen kann auch als wenig entwicklungsförderliche, nur „unternehmergeneigte“ Investitionsfreundlichkeit verstanden werden, zumal schon die Konzepte auf dem Papier ohne verlässliche ökologische Vorgaben und Sozialstandards als Bedingungen auskommen. Die Förderung der Entwicklung durch schulische Bildung vor Ort stellt keinen zentralen Aspekt dar, nur die berufliche Ausbildung. Hier scheint nach meiner Einschätzung das zusammenfassende Eckpunktepapier das dominante und entscheidende für den Willen der Bundesregierung zu sein. Entlarvend ist die denkbar schwache Formulierung zu den Handelsabkommen, die aus ethischer Perspektive und aus politischer Klugheit eigentlich einen Vorrang für Entwicklungsländer formulieren sollten: „Handelsabkommen (z. B. Wirtschaftspartnerschaftsabkommen – EPA) mit afrikanischen Staaten müssen *für beide Seiten vorteilhaft* sein, wobei den sensitiven Interessen der Entwicklungsländer *angemessen* Rechnung zu tragen ist.“⁴⁵ Hier wird exemplarisch erkennbar, dass der Überwindung der eigenen Invol-

44 Vgl. optimistisch: *Brigitta Herrmann*, Wie viel Verantwortung trägt Europa für Armut und Hunger in Afrika? Zum Recht auf Ernährung und zu den Regeln des Welthandels, in: *Amos international*. Gesellschaft gerecht gestalten 2/2017 (Themenheft: Europa und Afrika – Partnerschaft auf Augenhöhe?), 9–14, hier 14.

45 *Bundesregierung*, Eckpunktepapier (s. Anm. 19), 8 [Hervorhebungen Fi]. Pessimistisch ist die Einschätzung von *Hartmut Sangmeister*, Prolegomena zur Frage: Verändert die europäische Flüchtlingskrise die Entwicklungszusammenarbeit?, in: ders./Heike Wagner (Hg.), *Verändert die europäische Flüchtlingskrise die Entwicklungszusammenarbeit? Entwicklungszusammenarbeit im 21. Jahrhundert*. Wissenschaft und Praxis im Dialog, Baden-Baden 2017, 17–26.

vierung in Gründe für Unterentwicklung und Flucht (These a4) keine Entsprechung im Eckpunktepapier der Bundesregierung hat.

4.3 Ringförmige Entwicklungsförderung als Anreizmodell

Die oben analysierten Eigeninteressen (Kapitel 2.1.), die eine substanzielle Entwicklungszusammenarbeit konterkarieren, legen es nahe, nach Modellen zu suchen, die einen auch interessengeleiteten Anreiz bieten, um mit zu erwirkenden Vorteilen den Erfolg der Entwicklungszusammenarbeit wirklich zu wollen. Interessen einzubeziehen dient hierbei auch der Ermöglichung politischer Lösungen, um den Willen für politische Lösungen zu wecken und damit das Können als Voraussetzung für das ethisch geforderte Sollen neu zu erschließen. Deshalb möchte ich einen weiteren Ansatz vorlegen.

Entwicklungszusammenarbeit könnte eine Priorität auf die Nachbarländer legen. Die darüber angezielte Ausweitung von Sicherheit und Demokratie bzw. achtbarer Völker vermeidet eine Frontstellung zwischen Nachbarländern, deren Lebensverhältnisse, Wirtschaftskraft und politische Freiheiten in krasser Weise auseinanderklaffen. Entwicklungszusammenarbeit wäre eine Investition in die Frontstaaten der Krisengebiete und würde bei Erfolg einen Nährboden für Extremismus und Anfälligkeit für Radikalisierungen austrocknen. Sie senkt die Anreize zu Flucht und Migration, sowohl für dort Einheimische als auch für Transitmigrant*innen, die in diesen Ländern eintreffen. Die bewusste Ausweitung von Wohlstand in den Nachbarländern ermöglicht zudem wirtschaftliche Handelsbeziehungen zum beiderseitigen Vorteil und erschließt durch die Entwicklung Absatzmärkte. Eine so begründete Entwicklungspolitik findet möglicherweise eine höhere Zustimmung in unterschiedlichen politischen Lagern und bei den sie wählenden Bürger*innen.

Der erste Einwand aus ethischer Perspektive angesichts einer idealen Entwicklungspolitik (These a1) ist, dass diese Ausrichtung auf bestimm-

Entwicklung als Königsweg zur Eindämmung der Fluchtgründe?

te Zielgruppen sich zwar mit nachvollziehbaren Gründen auf geographische und räumliche Nähe bezieht, aber damit keineswegs ethisch, etwa über die Option für die Armen nach dem Grad der Bedürftigkeit, legitimiert ist. Eine ethische Rechtfertigung ließe sich angesichts des derzeitigen Zustands, der ebenfalls weit davon entfernt ist, sich im globalen Maßstab vorrangig an den Ärmsten zu orientieren, mit der – noch zu erweisenden – Effektivität der Unterstützungsleistung erhärten. Die Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft hat oft sehr positive Anreize für Reformen gesetzt. Auch könnte das Angebot einer privilegierten Partnerschaft am Mittelmeer ähnliche Anreize setzen, für Europa verbunden mit dem Anreiz, sich darüber einen ganzen, immer mehr entwickelten – das ist für diesen Anreiz entscheidend! – Kontinent als gigantischen Absatzmarkt und Handelspartner zu erschließen.

Die vorgelegte Skizze einer „ringförmigen Entwicklungsförderung“ muss gegenüber einem idealen Ansatz als ethisch minderwertiger Vorschlag bewertet werden. Unter der Prämisse, dass sich die idealeren ethischen Forderungen praktisch nicht verwirklichen lassen, können folgende ethisch aner kennenswerten Aspekte bei der Umsetzung dafür sorgen, dass dieser Vorschlag nicht in Gänze verworfen werden muss: Die praktische Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit und der Welthandelsverträge belegen eindrucklich, dass eine wirkliche Entwicklungsförderung anderer Länder zu konkurrenzfähigen und dann eben auch mit eigenen Produkten und Dienstleistungen konkurrierenden Angeboten nicht gewollt ist. Will man vor diesem Hintergrund einer dominanten Entwicklungspolitik im nationalen Interesse eine umfassendere und langfristige Entwicklung erreichen, ist es zielführender, bei den Entwicklungsländern in der unmittelbaren Nachbarschaft zu beginnen. Diese Bevorzugung von stärker entwickelten Ländern lässt sich aber nur rechtfertigen, wenn sich der Status der Schlechtest-Gestellten gegenüber dem Status quo nicht verringert. Bei gleichbleibenden Mitteln für diese wäre dies nicht der Fall. Zudem müsste diese Strategie eine mittel- bis langfristige Perspektive beinhalten, den Ring der zu entwickelnden Länder auszuweiten, um die jeweils neu entstehenden Grenzen zwischen

den krassen Gegensätzen arm/wohlhabend, freiheitlich/unterdrückerisch, Arbeitsplätze bietend/fehlend usw. zu minimieren.

4.4 Bekämpfung der Fluchtursachen Konflikte und Kriege

Anschließend an die Einschätzung, dass Entwicklungsförderung ein nicht ausreichender Ansatz ist, um die vorrangigen Fluchtursachen „Kriege und Konflikte“ zu beseitigen (Kapitel 3.4.), soll hier die Krisenprävention mit einer besonderen Beachtung der Entwicklungszusammenarbeit innerhalb dieses Konzepts bedacht werden. Krisen- und Gewaltprävention geht von dem programmatischen UN-Dokument „Agenda für den Frieden“ (1992) aus und weckte die Hoffnung auf eine sich etablierende „Kultur der Prävention“ (Kofi Annan). Heute wirkt Krisenprävention in der explizit friedenspolitisch ausgerichteten UN-Nachhaltigkeitsagenda 2030 mit ihren *Sustainable Development Goals* als Nachfolger der Millenniumsziele fort. In Deutschland lebt dieser Ansatz im „PeaceLab“-Prozess im Auswärtigen Amt (2016) neu auf.⁴⁶

Krisen- und Gewaltprävention zielt darauf, Konflikte *vor* Ausbruch durch stabile und gerechte, globale wie innerstaatliche Strukturen und Institutionen zu vermeiden, *während* der Konflikte operativ zusätzliche und erneute Gewalt zu minimieren und *nach* Konflikten einem Rückfall in Gewalt und dauerhafte Feindseligkeiten zu begegnen.⁴⁷ Sie umfasst alle Politikbereiche und sämtliche Akteure. Dazu gehören die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik genauso wie die Agrar-, Finanz-, Wirtschafts- und Umweltpolitik, weil Ungerechtigkeiten in diesen Politikfeldern Konfliktdynamiken auslösen und verstärken können (vgl. Ka-

46 Vgl. Lutz Schrader, Krisen- und Gewaltprävention, Bonn 2012; online: <http://www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatliche-konflikte/54728/praevention> (Abruf 08.02.2019).

47 Vgl. Volker Mathies, Krisenprävention. Vorbeugen ist besser als Heilen, Wiesbaden 2000, bes. 90–100, 191–203.

Entwicklung als Königsweg zur Eindämmung der Fluchtgründe?

pitel 2.2.; 2.3.; 3.2.).⁴⁸ Entwicklungszusammenarbeit kann als ein genuiner Bestandteil der Krisenprävention ausgestaltet werden, muss sich aber bewusst sein, dass selbst positive von ihr beförderte Veränderungen wie Demokratisierung, gute Regierungsführung oder der Abbau sozialer Ungleichheiten Konflikte und Spannungen heraufbeschwören können, weil die Interessen derer, die vom Status quo profitieren, angetastet werden.⁴⁹ Dazu gehört beispielsweise die Ausrichtung einer sozialen Grundsicherung. Unter der Prämisse der Krisenprävention müsste da-

48 Der Handel mit Groß- und Kleinwaffen trägt erheblich dazu bei, Möglichkeiten zu Putsch, Machterhaltung und Unterdrückung zu schaffen, vgl. *Max M. Mutschler/Simone Wisotzki*, Waffen für den Krieg oder Waffen für den Frieden? Die ambivalente Rolle von Klein- und Leichtwaffen in Gewaltkonflikten, in: *Johannsen u. a.* (Hg.), Friedensgutachten 2016 (s. Anm. 3), 140–151. Deutschland hat im Jahr 2016 offizielle Genehmigungen zu Waffenexporten in 83 Länder erteilt, die nach dem Kodex der Europäischen Union keine Waffen hätten erhalten dürfen, darunter Katar als Spitzenreiter mit Rüstungsgütern im Wert von 1,7 Milliarden €, vgl. *GKKE – Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung*, Rüstungsexportbericht 2016 der GKKE, Berlin 2017, 54–56, und auch *GKKE – Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung*, Rüstungsexportbericht 2017 der GKKE, Berlin 2018. – Ähnlich verhält es sich mit der Unterhaltung von sog. „Steueroasen“, die blutige Wüsten in anderen Ländern hinterlassen, deren Herrscher-, Diktatoren- und Regimefamilien anonyme Geldanlagen in sicheren Staaten und außerhalb ihres fragilen Staatswesens bevorzugen. – Maßnahmen gegen diese Missstände (vgl. *Bruno Schoch/Andreas Heinemann-Gründer/Corinna Hauswedell u. a.*, Stellungnahme der Herausgeber und Herausgeberinnen: Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen, in: dies. (Hg.), Friedensgutachten 2017, Wien/Zürich 2017, 1–30, bes. 21, 26), will eine Regierung sich nicht nur der Verantwortung entledigen, sondern diese Fehlanreize unterbinden, erfordern eine weltweite Kooperation aller Regierungen, damit nicht andere skrupellosere Akteure in diese Lücken stoßen.

49 Vgl. weiterführend die Forschungsergebnisse des Hamburger Instituts für Theologie und Frieden, online: <https://ithf.de/> (Abruf 08.02.2019) sowie *Bruno Schoch u. a.* (Hg.), Friedensgutachten 2017 des HSFK, des BICC, der FEST, des INEF, des ISFH, Wien/Zürich 2017, die Einzelbeiträge in Teil 2 „Wie lässt sich Gewalt bändigen?“, *Johannsen u. a.* (Hg.), Friedensgutachten 2016 (s. Anm. 3), die Einzelbeiträge in Teil 1 „Fluchtursachen in den Fokus: Verantwortung übernehmen“.

rauf geachtet werden, dass in der Umsetzung nicht nur Angehörige der regierungsnahen Gruppen diese Zuwendungen erhalten, sondern alle Bedürftigen, um Spannungen vorzubeugen.⁵⁰

Ethisch vorzugswürdig sind Maßnahmen, die präventiv und ohne militärische Intervention auskommen.⁵¹ Viele Migrationsbewegungen sind nach militärischen Interventionen oder einem von außen forcierten Regimewechsel erfolgt⁵², so dass Interventionen der Gefahr zuneigen, in Ländern neue Gewalt zu provozieren. Außerdem fließen in die vordergründig humanitäre Begründung der Schutzverantwortung („Responsibility-to-Protect“) eigene Interessen bei der Entscheidung zur Intervention in bestimmten Ländern mit ein. Diese Entscheidungen müssten sich streng nach humanitären Gesichtspunkten statt nach geostrategischen Interessen richten. Auf der anderen Seite mahnen Massaker wie in Srebrenica und Ruanda, solche Gräueltaten auch militärisch zu unterbinden.⁵³ Eine langfristige und weitsichtige Perspektive wäre es, eine UN-Reform anzustrengen, die es möglich macht, diese Themen anzugehen.⁵⁴

Krisenpräventionsmaßnahmen harren noch darauf, in der europäischen und deutschen Politik mit echtem Willen umgesetzt zu werden.⁵⁵ Oft werden die notwendigen finanziellen Mittel nur unzureichend zur

50 Für diesen Aspekt danke ich Prof. Dr. Esther Schüring.

51 Vgl. *DBK – Deutsche Bischofskonferenz* (Hg.), *Gerechter Friede*, Bonn 2013.

52 Vgl. *Heinemann-Grüder*, *Interventionismus* (s. Anm. 14).

53 Zu Details einer angemessenen Umsetzung vgl. *Schoch u. a.*, *Stellungnahme* (s. Anm. 48), 8–12.

54 Vgl. *Gregor Hofmann*, *Internationale Schutzverantwortung – Instrument der Großmachtpolitik oder wirkliche Innovation?*, in: Margret Johannsen u. a. (Hg.), *Friedensgutachten 2016* (s. Anm. 3), 246–260; *Heinz-Gerhard Justenhoven*, *Eine reformierte UNO im Dienst der Überwindung des zwischenstaatlichen Krieges. Das friedensethische Programm des Papsttums im Spiegel von Caritas in veritate*, in: Peter Klasvotg/Andreas Fisch (Hg.), *Was trägt* (s. Anm. 4), 188–200; *Gerard F. Powers*, *Pax – Selig, die dem Frieden dienen. Vereinte Nationen als Friedensstifter. Wünsche und Hoffnung aus katholischer Sicht*, in: Peter Klasvotg /Andreas Fisch (Hg.), *Was trägt* (s. Anm. 4), 96–106.

55 Vgl. *Einschätzungen von Matthies*, *Krisenprävention* (s. Anm. 47), 100–101; *Schoch u.a.*, *Stellungnahme* (s. Anm. 48).

Entwicklung als Königsweg zur Eindämmung der Fluchtgründe?

Verfügung gestellt (Deutschland 2016: 248,5 Mio. € bei 4.500,0 Mio. € geplanten Ausgaben für militärische Beschaffung⁵⁶) und durch andere Themen wie die Terrorbekämpfung überlagert.⁵⁷ Eine Selbstverpflichtung der Bundesregierung, entschieden auf Zivilmacht und aktive Friedensförderung zu setzen, könnte für diesen präventiven Politikansatz wichtige Weichen stellen⁵⁸ und müsste dann eigene, legitime Interessen auf anderen Wegen als eine von Eigeninteressen durchsetzte Entwicklungshilfe, ungerechte Weltwirtschaftsstrukturen oder fehlgeleitete Interventionen anstreben.

Die größten Hemmnisse dieses Ansatzes liegen einmal in der Rücksicht von Regierungsparteien auf wirtschaftliche und industrielle Interessen, etwa der Waffenindustrie. Zum anderen ist es psychologisch für eine Gesellschaft leichter einen Ansatz zu verfolgen, der die Position „Retter“ beim eigenen Handeln verortet, wie dies in der Entwicklungspolitik geschieht, als sich mit der eigenen Verwicklung in Kriege und deren Folgen bei der Entwicklung von Ländern⁵⁹ auch mit der eigenen Position als „Mittäter“ zu befassen. Und schließlich sind viele der friedensfördernden Maßnahmen in ihrem Gelingen von der Kooperation von einflussreichen Ländern wie etwa den USA, Russland, aber auch Iran und anderen abhängig.

Angesichts des Ziels einer langfristigen Reduktion von Fluchtursachen sowohl weltweit als auch jener Flüchtlinge, die bis nach Europa

56 Vgl. *Margret Johannsen*, Stellungnahme der Herausgeber und Herausgeberinnen: Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen, in: dies. (Hg.), *Friedensgutachten 2016* (s. Anm. 3), 1–30, hier 18.

57 Vgl. auch das Memorandum deutscher Friedens- und Konfliktforscher zur Bundestagswahl 2013, online: https://www.die-gdi.de/fileadmin/user_upload/pdfs/presse/pressemitteilung/Memorandum_Ziv._Konfliktbearbeitung_2013.pdf (Abruf 08.02.2019).

58 Vgl. *Schoch u.a.*, Stellungnahme (s. Anm. 48), 20.

59 Vgl. *Mutke*, Libyens (s. Anm. 35), und *Judith Kopp*, Flucht(ursachen)bekämpfung im Kontext der Krise des europäischen Grenzregimes 2015 – Anmerkungen zu einem die Ursachen verschleiernenden Diskurs, in: Andreas Fisch u. a. (Hg.), *Zuflucht* (s. Anm. 35), 121–146.

gelangen, ist dieser friedenspolitische Ansatz umfassender als eine reine Armutsbekämpfung oder die isolierte Schaffung von Arbeitsplätzen für die junge Generation. Die Vielzahl von Konflikten offenbart jedoch, wie aufwändig und beanspruchend eine konsequent vorangetriebene, sorgfältig abwägende Friedens- und Krisenpräventionsarbeit ist. Krisenprävention, zumal sie von vielen Akteuren hintertrieben werden kann, wirkt selbst angemessen umgesetzt nur auf lange Sicht. Spannt sich dieser Anspruch in einer idealen Theorie über die ganze Welt und ihre Länder, so wäre unterhalb dieses hehren Anspruchs und angesichts begrenzter Mittel eine regionale Konzentration denkbar, die sich zunächst auf die unmittelbaren Nachbarländer erstreckt – analog zur ethischen Rechtfertigung einer ringförmigen Entwicklungsförderung.

5. Vom Zynismus kurzfristiger Interessen zu langfristigen Strategien

Wenn die Motivation für die Entwicklungszusammenarbeit und andere Ansätze darin besteht, lediglich die Zahl derjenigen Flüchtlinge zu reduzieren, die Europa erreichen könnten, so ergäben sich nach den dargelegten empirischen Zusammenhängen zynische Konsequenzen: Es müssten in der Entwicklungszusammenarbeit gerade diejenigen im Stich gelassen werden, die besonders verletzlich sind. Denn die Entwicklungshilfe in Form von Armutsbekämpfung, Bildung und Arbeitsplätzen gäbe gerade ihnen die migrationsermöglichenden Mittel an die Hand, um sich auf den Weg nach Europa zu machen.

Bei der Frage nach Entwicklung und Migration geht es immer um das Teilen von Aufmerksamkeit, politischem Einsatz und Geld. Mitunter erschreckend ist der immense Aufwand für Strategien zur Verschiebung und zur Abwehr, den eigenen Beitrag zur Lösung zu leisten:

- die Finanzierung von immer weiter verstärkten Grenzsicherungen,

Entwicklung als Königsweg zur Eindämmung der Fluchtgründe?

- die Finanzierung der Kooperationsbereitschaft der Länder, die die Abzuschiebenden aufnehmen sollen,
- und die Finanzierung von Regimen, die die Flüchtenden zurückhalten sollen (sog. „Migrationspartnerschaften“).

Allein bei dem einen Kooperationspartner Türkei summiert sich dies auf mehrere Milliarden Euro. Diese Finanzmittel unterstützen zudem – gerade bei einigen ausgewählten afrikanischen Ländern im Rahmen der sogenannten „Migrationspartnerschaften“ – mitunter zweifelhafte Autokraten, einzig weil durch deren Länder Fluchtrouten verlaufen. Stattdessen wäre es sinnvoller und ethisch gefordert, gute Regierungsführung („Good Governance“) zu honorieren und dadurch Fluchtursachen nachhaltig zu bekämpfen, sich der Fluchtursachen anzunehmen und dabei eigene Verstrickungen in Problemkomplexe als Ansatzpunkte für Veränderungen zu nehmen.

Dieser Beitrag entlarvt den versteckten Zynismus einer vorrangig auf die Reduktion von Flüchtlingen abhebenden Politik und identifiziert aus den wissenschaftlichen Erkenntnissen schöpfend bessere Handlungsschwerpunkte für Regierungen und Zivilgesellschaften, wenn ein humanitäres Ziel von Entwicklung im Vordergrund stehen soll:

Die Unumgänglichkeit legaler und begleiteter Migrationen für humanitäre Lösungen: Vor dem Hintergrund von Erdüberhitzung und Klimawandel ergibt sich keine „No Migration-Option“, sondern nur die Wahl zwischen geplanter, verhältnismäßig sicherer Migration oder ungeplanter, mit erhöhter Verletzlichkeit verbundener Migration. Wenn aus ideologischen Gründen die Aufnahme von Arbeitsmigrant*innen und Flüchtlingen verweigert wird, kommen entwicklungsförderliche Funktionen von Migrationen nicht zur Entfaltung. Zusätzlich bestärkt die eigene Involvierung in Fluchtursachen die sekundäre Pflicht zur Aufnahme von Flüchtlingen sowie zum größeren Engagement bei präventiven Maßnahmen im Rahmen globaler Hilfspflichten. Migrationen von vornherein in Lösungsstrategien auszuschließen, lässt sich darum ethisch nicht rechtfertigen.

Eine reformierte Weltwirtschaftsordnung für mehr Stabilität einer humanitären Weltinnenpolitik: Der angemessene Ort für Diskurse zur Ausrichtung der Entwicklungspolitik ist die Entwicklungspolitik und nicht in Diskursen zur Aufnahme von Flüchtlingen. Dort erfüllt er nur den Zweck, mit der verspäteten und möglicherweise nur in Aussicht gestellten Forderung nach Präventionsmaßnahmen die jetzt anstehende Flüchtlingsaufnahme abzuwehren. Die deutschen Entwicklungsinitiativen zeigen vor allem beim „Marshallplan mit Afrika“ gute Ansätze, die etwa legale Migration erweitern, eine gerechte Welthandelsordnung etablieren und sogar Waffengeschäfte überdenken zu wollen. Maßnahmen zu Gunsten von Entwicklung, Bildung und der Schaffung von Arbeitsplätzen, um das Arbeitskräftepotenzial wachsender Gesellschaften aufzufangen, gehen in eine gute Richtung. Das Eckpunktepapier dagegen hat als roten Faden die Einbindung der Privatwirtschaft, die erst noch unter Beweis stellen muss, dass sie vorrangig Entwicklungsziele verwirklichen will. Gerade die geplante Schaffung zahlreicher Arbeitsplätze erfordert eine tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung, die über eine begrenzte Armutsbekämpfung und ein ambitioniertes Arbeitsschaffungsprogramm hinausgeht. Die Reform der von den Industriestaaten maßgeblich gestalteten weltwirtschaftlichen Handelsbeziehungen ist zentral, um marktwirtschaftliche Entwicklungschancen zu eröffnen. Ansonsten behält Boniface Mabanza Bambu Recht: „Ohne eine neue Konfiguration der Handelsbeziehungen sind alle Initiativen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten zur Ankurbelung des Handels mit Afrika, etwa der Marshall Plan und Compact for Africa von Seiten der Bundesregierung, nichts anderes als heiße Luft.“⁶⁰

Krisenprävention als vorrangige Aufgabe zur Vermeidung zukünftiger Flucht: Berücksichtigen Regierungen die vorrangigen Fluchtursachen Krieg und Konflikt, dann gehört die Entwicklungszusammenarbeit

60 Boniface Mabanza Bambu, Afrika und die EU-Handelspolitik. Plädoyer für einen Neubeginn, in: *Amos international*. Gesellschaft gerecht gestalten 2/2017 (Themenheft: Europa und Afrika – Partnerschaft auf Augenhöhe?), 3–8, hier 8.

Entwicklung als Königsweg zur Eindämmung der Fluchtgründe?

konzeptionell in eine Strategie der Krisenprävention eingebettet. Besonders die Kooperation mit Autokraten und Diktatoren in afrikanischen Ländern in Zweckbündnissen zur Zurückhaltung von Flüchtlingen widerspricht eklatant der Förderung von „Good Governance“, die eigentlichen Ursachen von Konflikten und damit einhergehend von Flucht langfristig bekämpfen könnte. Die ausschließlich entwicklungspolitischen Initiativen blenden in der öffentlichen Wahrnehmung kriegsbezogene Fluchtursachen in Verkennung der wirklichen Umstände aus. Krisenprävention, die in allen Politikbereichen verankert sein muss, würde auch hier ein zutreffenderes Bild der Hintergründe der weltweiten Fluchtursachen vermitteln. Von besonderer Unbesonnenheit zeugen da die deutschen Rüstungs- und Waffenlieferungen nach Ägypten. Derzeit gibt es bis September 2019 nach der vermuteten Hinrichtung des Kritikers Jamal Kashoggi keine direkten Waffenlieferungen an Saudi-Arabien, doch wird Katar weiterhin beliefert, die sich am von Saudi-Arabien geführten Krieg gegen Jemen beteiligen. Sie offenbaren eine zum Himmel schreiende Diskrepanz der Regierung zwischen den Erklärungen der Großen Koalition zur Beschränkung des Waffenexports und dennoch erfolgten zweifelhaften Genehmigungen. Darin deutet sich an, dass wirtschaftliche Interessen Vorrang vor friedenspolitischen Maßnahmen haben. Das Unverständnis der anderen europäischen Länder wie Frankreich und Großbritannien, mit denen zusammen Rüstungsprojekte durchgeführt werden, zeigen, wie schwierig hier eine Richtungsdebatte werden wird, wenn Arbeitsplätze und außenpolitische Interessen mit ins Kalkül eingebracht werden.

Zwischen Ideal und Interessenpolitik: Der Vorschlag einer „ringförmigen Entwicklungsförderung“ ist im Vergleich zur idealen Theorie globaler Hilfeleistungen defizitär. Vor dem Hintergrund der real existierenden Alternativen und eines weitgehend angezweiferten politischen Willens zur Entwicklung und zur Krisenprävention bemüht er sich um ein Anreizsystem, das den Willen zu substanziellen Verbesserungen für die Nachbarstaaten zu erwirken sucht. Langfristig müsste dieses Modell auf die jeweils nächsten Nachbarn ausgeweitet werden.

6. Fazit

Die ineinander verwobenen Auswirkungen, Zusammenhänge und Rückwirkungen zeigen immer deutlicher: Sich im Stil einer „Gated Community“ gegenüber den armen und verfolgten Nachbarn abzuschließen und deren Schicksal egal sein zu lassen, ist nicht mehr zu rechtfertigen. Für zukünftige ethische Reflexionen sollten die redliche Analyse der kurz- und langfristigen Interessen und ihre Einbettung in politische Entscheidungsprozesse geradlinig erfolgen und verschleiernde Rhetorik wahrheitsliebend entlarvt werden. Nur darüber gelingt es, zum Kern der vor einer Gesellschaft liegenden Entscheidungen vorzudringen, einerseits um Weltinnenpolitik klüger zu gestalten, andererseits um die *menschlich besten und politisch erreichbaren* Lösungen zu sondieren. Die Fragen nach den Hindernissen für menschengerechte Lösungen in Machtstrukturen, Interessenslagen und Geisteshaltungen sind wissenschaftlich zu erforschen, ethisch zu hinterfragen und gesellschaftlich zu beantworten.

Über den Autor

Dr. Andreas Fisch ist Studienleiter der beiden Fachbereiche Wirtschaftsethik und Kirchliche Dienstgeber*innen an der Kommende Dortmund, Sozialinstitut des Erzbistums Paderborn. Er war Gastredner u. a. im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sowie Berater des Deutschen Caritasverbandes zu Fragen illegaler Migration. Er hat über humanitäre und wirtschaftliche Aspekte irregulärer Migration bei Professor Dr. Dr. Karl Gabriel am Lehrstuhl für Christliche Sozialwissenschaften, Münster, promoviert und diverse Lehraufträge in Berlin, Mainz, Dortmund und anderswo wahrgenommen. Außerdem gibt er regelmäßig Trainings, wie Menschen in unterschiedlichen Kontexten klug auf populistische Parolen reagieren können.

Vita, Publikationen, öffentliche Vorträge unter:

<https://www.kommende-dortmund.de/institut/team/andreas-fisch>.

Entwicklung als Königsweg zur Eindämmung der Fluchtgründe?

Schlagwörter

Entwicklungshilfe, Entwicklungszusammenarbeit, Fluchtursachenbekämpfung, Krisenprävention, Klimaflüchtlinge