

Hallo, junge Nachbarn!

Die EU braucht ein partnerschaftliches, aufgeklärtes Grenzkontrollsystem

Roderick Parkes | **In Nordafrika wachsen die Gesellschaften und mit ihnen die Jugendarbeitslosigkeit; Europa hat ein Überalterungsproblem. Eine Lösung zum beiderseitigen Nutzen liegt auf der Hand. Technokratische Top-Down-Ansätze haben aber keine Chance auf Erfolg. Und Europas Regierungen müssen ihren Wählern unbequeme Wahrheiten sagen.**

Als Brüssel im Frühjahr 2011 hysterisch auf die Ankunft einiger tausend Flüchtlinge aus Tunesien an den Küsten Europas reagierte, schlug die Stunde einer ganzen Reihe EU-Beamter und Parlamentarier. Sie sahen plötzlich eine Chance, für ihre Lieblingsideen zu werben. Das Thema Einwanderung berührt schließlich ein weites Feld von innerer Sicherheit über Sozial- und Arbeitsmarkt- bis hin zu Entwicklungs- und Außenpolitik.

Die grundlegende Analyse bleibt dabei unverändert. Die Gesellschaften Nordafrikas wachsen vielleicht nicht mehr ganz so schnell wie noch vor 30 Jahren, aber die Bevölkerung ist jung und die Jugendarbeitslosigkeit liegt offiziell bei etwa 25 Prozent (in Ägypten ist sie fast doppelt so hoch). Das ist ein potenzieller Quell der Instabilität, aber auch eine Chance für Europa, dessen eigene Bevölkerung immer älter wird. Es gibt drei Vorschläge, wie sich das Beste aus der Situation machen ließe.

Drei Modelle

Der erste Vorschlag ist eine Art „Sozialpolitik 2.0“. Sie wäre ein Eingeständnis, dass die bisherigen Versuche, Europas demografisches Problem zu lösen, weitgehend erfolglos geblieben sind. Ein Beispiel: Es stimmt zwar, dass ein längeres Leben nicht bedeuten muss, im Alter inaktiv zu sein. Aber es bedeutet auch nicht automatisch, dass die Europäer länger arbeiten wollen oder dass sie, falls sie es doch tun, mit ihren Erfahrungen und Qualifikationen genau das anzubieten haben, was in der Wirtschaft künftig an Arbeitskräften gebraucht wird.

Auch der Versuch, den aktuellen Arbeitskräftemangel in der EU mit Weiterbildungs- und sozialpolitischen Maßnahmen zu bekämpfen, die vor allem die Marginalisierten (also auch Menschen mit Migrationshintergrund) in den Ar-

beitsmarkt bringen sollen, ist allenfalls eine Teillösung. Er könnte sogar zu einem weiteren Niedergang der Geburtenraten führen, wenn die Menschen sich eher am Arbeitsplatz als im Schlafzimmer aufhalten.

Die Zeit drängt: Das Bevölkerungswachstum in Nordafrika ist von Land zu Land verschieden, aber selbst dort sind in letzter Zeit die Geburtenraten gesunken, was bedeutet, dass der Anteil an jungen Leuten in einigen Ländern seinen Höchststand erreicht hat. Angesichts der niedrigen Geburtenrate in den 27 EU-Staaten (sie liegt bei etwa 1,6, also deutlich unter der Reproduktionsrate von 2,1, trotz eines leichten Anstiegs im Jahr 2008) müssen wir die Chancen ergreifen, die buchstäblich direkt vor unserer Haustür liegen.

Die Befürworter dieses Modells unterschätzen keineswegs, wie schwer es sein wird, die Neuankömmlinge zu integrieren, vor allem in Zeiten grassierender Jugendarbeitslosigkeit in vielen EU-Ländern. Doch im Vergleich zu der geradezu existenziellen Gefahr einer überalterten Bevölkerung sind das Peanuts. Natürlich ist es nicht so, dass die Europäer kurz vorm Aussterben stünden. Überalterung ist vielmehr das logische Ergebnis der von der EU in Ehren gehaltenen sozialpolitischen Ziele – zum Beispiel bessere Gesundheits- und Bildungssysteme oder bessere Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt. Und wenn Europa so bleiben will, wie es ist, dann muss es das Alterungsproblem lösen.

Wenn Europa so bleiben will, wie es ist, dann muss es sein Alterungsproblem lösen

Das zweite Modell sieht vor, globale Trends für temporäre oder „zirkuläre“ Migration zwischen der EU und ihren Nachbarländern zu nutzen, also eine Art „Außenpolitik 2.0“ zu betreiben. Dass Arbeitsmigranten so mobil sind, macht sie zu einem idealen Instrument, um den europäischen Arbeitsmarkt anzukurbeln, ohne mühsam Integrationspolitik betreiben und die Beziehungen zu Drittländern belasten zu müssen.

Zirkuläre Migration würde ein bisschen Schwung in den europäischen Arbeitsmarkt bringen, ohne soziale Brüche zu verursachen. Sie würde das Problem der irregulären Zuwanderung entschärfen, indem sie legale Einwanderungsmöglichkeiten schafft. Die Migranten könnten das Leben in der EU kennenlernen, Arbeitserfahrung sammeln, Weiterbildungsmaßnahmen mitmachen und Geld verdienen, um es in der Heimat zu investieren. Sie würden so zu „Agenten“ guter Regierungsführung und Entwicklung, daheim und im Ausland.

Mit ihren östlichen Nachbarn hat die EU längst solche „Mobilitätspartnerschaften“ abgeschlossen. Dank dieser Abkommen dürfen die Bürger der Partnerländer für einen bestimmten Zeitraum in den teilnehmenden EU-Staaten arbeiten. Gleichzeitig ist gewährleistet, dass sie irgendwann zurückkehren und in ihren Heimatländern nicht den Braindrain verstärken, die Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte. Rücküberweisungen und Wissenstransfer in die Herkunftsländer werden erleichtert. Tunesien und Marokko führen mit der EU Gespräche über ähnliche Vereinbarungen.

Das dritte Modell heißt „Grenzkontrolle 2.0“. Einige EU-Länder haben angefangen, in Sachen Grenzpolitik enger mit den europäischen Mittelmeerstaaten zusammenzuarbeiten, und haben sich von der gesetzlichen Harmonisierung

hin zu einer operationellen Zusammenarbeit bewegt. Sie setzen stärker auf den Aufbau von Kapazitäten in Nordafrika – wobei sie davon profitieren, dass dort das Interesse an guter Regierungsführung und geordneter Mobilität geteilt wird. Sie haben außerdem Informationskampagnen gestartet, um potenziellen Zuwanderern zu helfen, ihren Interessen auf legalem Wege nachzugehen. Das ist ein Bruch mit der Vergangenheit. Bisher bedeutete europäische Zusammenarbeit in der Migrationspolitik, dass die nördlichen EU-Staaten nach Wegen suchten, ihre Souveränität zu stärken und nicht, sie zu teilen. Brüssel war zu einem Forum geworden, in dem sie ihre Regeln formulierten, die dann von EU-Mitgliedern an der Peripherie, benachbarten Drittstaaten, Migranten und Asylsuchenden sowie Transportfirmen umgesetzt werden sollten.

Diese Taktik funktionierte ganz gut – bis zum Frühjahr 2011. Die autokratischen Regime in Nordafrika waren nicht daran interessiert, ihre Bürger gehen zu lassen, und waren dankbar, die EU-Kontrollen ausführen zu dürfen.

Migranten sahen in den
Regierungen Europas bisher
eher eine feindliche Macht

Als diese Regime stürzten, war die EU plötzlich verwundbar. Die südlichen EU-Mitgliedstaaten hatten sich natürlich gemeinsamen Regeln verpflichtet, aber kaum Kapazitäten oder auch nicht den Willen, sie umzusetzen. Und die Migranten, die ankamen, sahen in den Regierungen Europas eher eine feindliche Macht – die es auszutricksen galt und der man nicht trauen konnte. Schon jetzt hat die EU erkannt, dass sie aufhören muss, gegen die Migranten zu arbeiten, und stattdessen versuchen sollte, ein bisschen mehr mit ihnen zu arbeiten.

Bewertung der Modelle

Die EU wurde wegen ihres ungeschickten Vorgehens während der „Einwanderungskrise“ im Frühjahr 2011 international kritisiert. Heute lautet das Ziel Brüssels, eine Migrationspolitik zu entwickeln, die mit dem Geist des Arabischen Frühlings irgendwie im Einklang steht. Aber welches der drei Modelle ist denn nun das aufgeklärteste und liberalste? Ist es das weitsichtige Modell einer „demografischen Zuwanderung“? Oder das für Europa und Nordafrika gleichermaßen vielversprechend erscheinende Modell der „zirkulären Migration“?

In vielerlei Hinsicht ist es das Grenzkontrollenmodell. Der Grund ist ganz einfach: Seine Fürsprecher kennen ihre Grenzen. Sie wissen, dass die Regierungen der EU-Länder fast keine Möglichkeit haben, Migrationsströme zu steuern oder zu managen. Wirtschaftliche Zwänge, liberaldemokratische Normen und der Erfindungsreichtum der Migranten machen dies unmöglich. Anstatt diese Handlungsbeschränkungen zu leugnen und zu versuchen, ihre Macht formal in die öffentliche, private und internationale Sphäre auszuweiten, haben sie sich für einen bescheideneren Ansatz entschieden.

Anstatt widerstrebende Zuschauer in ihre Versuche der Migrationskontrolle einzubeziehen, sollte die EU stärker auf einen konsensorientierten Ansatz setzen, der von gemeinsamen Interessen und Kompromissen ausgeht. Ihre politischen Ziele dabei mögen restriktiv und illiberal sein, ihre Methoden wären es dann nicht. Mit anderen Worten: Die höchst aufgeklärte Idee, Macht

zu vergrößern, indem man sie mit anderen teilt, könnte sich auszahlen. Auf diese Weise gehen europäische Beamte nicht von vornherein davon aus, dass Einwanderer kriminelle Problemfälle sind, sondern ermöglichen ihnen, ihre Interessen auf legalem Wege zu verfolgen. Das wird die ungewollte irreguläre Migration (zum Beispiel Einwanderer, die sich mit den Gesetzen nicht auskennen und deshalb die falschen Dokumente haben oder zu lange bleiben) verringern und in manchen Fällen sogar das Auswandern in andere Weltregionen erleichtern, wo viele Nordafrikaner vielleicht lieber hinwollen.

Geordnete Mobilität ist nicht nur etwas, womit sich Europäer beschäftigen

Anstatt davon auszugehen, dass die Länder Nordafrikas nur daran interessiert sind, ihren Bürgern Arbeitsmarktchancen in der EU zu eröffnen, haben die Brüsseler Beamten sich inzwischen an die entsprechenden Regierungen gewandt und deren Standpunkte eingeholt. Es zeigt sich, dass Marokko und Tunesien ein ebenso großes Interesse daran haben, ihr Grenzmanagement zu verbessern, wie die EU. Geordnete Mobilität und gesunde Regierungsstrukturen sind nicht etwas, womit sich nur Europäer beschäftigen.

Aufgeklärte Innenministerien

Innenministerien hält man auf den ersten Blick kaum für Befürworter eines solch aufgeklärten Modus Operandi. Wenn es um innere Sicherheit und Migration geht, denkt man normalerweise an aufdringliche Methoden, die wenig Rücksicht nehmen auf die Interessen und Rechte sogar jener, die sie zu schützen vorgeben. In Wirklichkeit haben sie ihre eigenen Grenzen sehr wohl kennengelernt, und zwar auf die harte Tour.

Noch bis in die achtziger Jahre waren Innenministerien die Herrscher ihres eigenen Universums; sie konnten Migration und grenzüberschreitendes Verbrechen in einer Welt, die mehr oder weniger eingefroren war, vergleichsweise bequem kontrollieren. Seit dem Ende des Kalten Krieges und dem Beginn der Massenmobilität findet dagegen kein Treffen von Grenzbeamten statt, ohne dass mindestens einer von ihnen einräumt, er könne Einwanderungsströme genauso wenig kontrollieren wie die Ausbreitung von Facebook.

Den Geist von Konsens und Verständigung, der neuerdings zwischen den EU-Innenministerien, Drittstaaten und den Migrantinnen selbst in Sachen Grenzkontrolle weht, kann man durchaus als Kontrast zu dem hochgradig technokratischen Denken hinter der Idee einer demografischen Migration sehen. Ein solches Top-Down-Denken, das mit der Realität und den Interessen nordafrikanischer Einwanderer wenig zu tun hat, kann nach hinten losgehen: sobald sich nämlich herausstellt, dass die Neuankömmlinge eben doch kein Zuchtmaterial, sondern menschliche Wesen sind.

Der technokratische Top-Down-Ansatz findet sich auch in dem Modell der zirkulären Migration. Zunächst scheint dieses Modell eine Reihe von gemeinsamen Interessen zu bündeln; es ist eine Art Deal mit den Migrantinnen und den nordafrikanischen Ländern auf Grundlage eines gemeinsamen Interesses an temporärer Zuwanderung. Es erkennt Mobilität als eine Realität an, die es mit oder ohne staatliches Eingreifen geben wird.

Die Vorstellung von Einwanderern als „Agenten“ ist von der Realität weit entfernt

Doch die Vorstellung von Einwanderern als „Agenten“ von Staaten, die diesen einen bestimmten Nutzen bringen sollen, ist von der Realität ebenfalls weit entfernt und könnte sich gut als Eigentor erweisen. Selbst temporäre Migranten werden aus- oder fortgebildet, und ihre europäischen Arbeitgeber werden kaum ein Interesse daran haben, sie wieder zu verlieren. Außerdem könnte das entstehende Wachstum im geringqualifizierten Sektor dazu führen, dass Unternehmen noch mehr Zuwanderer herholen. Die Rücküberweisungen nach Nordafrika würden dort eine wohlhabendere, ehrgeizigere und mobilere Bevölkerungsschicht entstehen lassen und die Zahl der potenziellen Migranten nach Europa vergrößern. Wenn es seine aufstrebende Jugend an die Europäer verliert, würde das Nordafrikas Verhältnis zur EU belasten.

Selbst wenn diese Zuwanderer wie geplant nur vorübergehend kommen, gibt es trotzdem keinen Grund anzunehmen, dass die europäischen Bürger ihnen gegenüber weniger skeptisch eingestellt wären als wenn sie vorhätten, sich dauerhaft niederzulassen. Die Aussicht, eine mobile Population ohne jegliches Zugehörigkeitsgefühl aufzunehmen, ist für viele EU-Bürger höchst beunruhigend.

Probleme daheim

Dieser letzte Punkt verweist auf den wahren Ursprung der „Einwanderungskrise“ der EU: Es ist keiner europäischen Regierung gelungen, ihren Bürgern klarzumachen, dass ihre Möglichkeiten einzugreifen begrenzt sind. Die Bürger wiederum fühlen sich angesichts der Realitäten moderner Zuwanderung zutiefst beunruhigt. Die europäischen Staaten halten sich gern für „hochattraktiv“, was zu einer massiven Überschätzung der Einwanderungsproblematik führt. Diejenigen, die nach außen den Eindruck erwecken, sie könnten die Zuwanderung kontrollieren, verleiten indirekt zur Massenhysterie – dann nämlich, wenn sich herausstellt, dass das in Wirklichkeit gar nicht geht. Und diejenigen, die behaupten, dass sie vor Schengen und der passkontrollfreien Reisefreiheit die Zuwanderung kontrollieren konnten, nähren bloß Sehnsüchte nach einer Renationalisierung der Brüsseler Grenzhoheit.

Das ist vielleicht der springende Punkt: Wenn sie nicht selbst eine gewisse Unabhängigkeit von ihren Regierungen, einen gewissen Unternehmegergeist, einen Gradmesser für Mobilität und Flexibilität entwickeln, werden Europas Bürger jede Zuwanderung als zutiefst bedrohlich empfinden.



RODERICK PARKES ist Leiter des Brüsseler Büros der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).