

Demokratiedefizit oder Krise der Demokratie? Europäische (Des-) Integration verstehen lernen am Beispiel der EU-Flüchtlingspolitik

Europäische (Des-) Integration als Grenzerfahrung

Mitte der 1980er Jahre verließen zehntausende Flüchtlinge und Ausreisewillige die DDR und andere osteuropäische Länder. Allein in Ostdeutschland wurden jährlich zwischen 1.500 und 2.000 Menschen nach misslungenen Fluchtversuchen inhaftiert, 164 Flüchtlinge ertranken seit 1961 in der Ostsee, die Todeszahlen an der "innerdeutschen" Grenze belaufen sich nach neueren Studien auf über 1600.¹ Legale Auswanderungen waren in der Regel verbunden mit einem Verbot der Wiedereinreise. Mit wenigen Koffern und Kartons stiegen junge Familien in einen Zug von Eisenach nach Gießen oder von Pankow nach Marienfelde. Eine Reise, für die sie keine Rückfahrkarte kaufen konnten. Diese persönlichen, existentiellen Grenzerfahrungen wurden 1989 zu Erfahrungen der Grenzöffnung und Grenzüberschreitung. Diese begannen mit den friedlichen Revolutionen in Osteuropa, mit der Solidarnosz-Bewegung in Polen, Glasnost in der Sowjetunion, der Grenzöffnung in Ungarn und tausenden ostdeutscher Flüchtlinge in Prag. Damit vollzog sich im "erweiterten Europa" gleichzeitig eine kontinuierliche Grenzverschiebung.

Wie erleben junge Menschen heute den europäischen Einigungsprozess? Oder befinden wir uns mittlerweile eher in einem Prozess der europäischen und sozialen Desintegration? Nicht nur die Folgen von Finanz- und Wirtschaftskrisen treffen in erster Linie ost- und südeuropäische EU-Grenz- und Nachbarstaaten. Auch die Aufgaben der "Sicherung" europäischer Außengrenzen und die Umsetzung einer restriktiven Flüchtlingspolitik der EU verschärfen die politischen und sozialen Krisen in diesen Ländern. Diese Politik führt seit den 1990er Jahren zu gewaltsamen Ausgrenzungen mit circa 20.000 toten Flüchtlingen an den EU-Außengrenzen² und menschenrechtswidrigen Verhältnissen in vielen EU-Staaten. Die Mitgliedsländer der EU — immerhin Friedensnobelpreisträgerin 2012 — verletzen vielfach die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Mehrfach verurteilte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die unrechtmäßige Inhaftierung und Abschiebung von Flüchtlingen.³ Die Befugnisse der "Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen

der Mitgliedstaaten der Europäischen Union" (Frontex) unterlaufen demokratische Kontroll- und Beteiligungswege (EUGH 2010/252/EU), als quasi "technische Behörde" wurde sie zu einem "verselbständigten Exekutivorgan" und ist "am systematischen Bruch der Genfer Konvention beteiligt" (Georgi/Kasperek 2009, 40).

Ich möchte in drei Schritten die Frage diskutieren, inwiefern Politische Bildung mit dem Demokratiedefizit der Europäischen Union und mit dem Vertrauensverlust in "das" europäische Integrationsprojekt umgeht.⁴ (1) Über welche Krisen reden wir eigentlich? Bewegen wir uns von einer Finanzkrise, über die Eurokrise zu einer Krise der Demokratie? Wie werden europäische Krisen und Phänomene politischer Desintegration im Unterricht und in der non-formalen Bildung thematisiert? (2) Welches "europäische Projekt" wird zum Gegenstand Politischer Bildung — und welche anderen (Des-) Integrationsprojekte werden eher ausgespart? Seit Beginn des Einigungsprozesses gibt es sehr kontroverse Vorstellungen zur Integration Europas: von der Freihandelszone, über ein "Europa der Vaterländer" bis hin zum europäischen Bundesstaat. Häufig waren es die BürgerInnen selbst, die weitere Integrations-schritte verhindert haben, wie z. B. beim europäischen Verfassungsvertrag 2005. (3) Schließlich möchte ich am Beispiel der europäischen Flüchtlings- und Asylpolitik einen kritisch-emanzipatorischen Ansatz europapolitischer Bildung begründen. Es kann nicht Aufgabe einer europäischen "Bürgerschaftsbildung" sein, für die EU zu werben und Identitäts- oder Zugehörigkeitsbekenntnisse einzufordern, zumal die Bezugnahme auf "Unionsbürger" bereits zahlreiche SchülerInnen und TeilnehmerInnen Politischer Bildung ausschließt. Demokratie in Europa kann nur mit kritischen BürgerInnen gestaltet und gestärkt werden, die die Bedingungen politischer und sozialer Teilhabe immer auch — im Sinne einer "Ausgeschlossenenorientierung" (deMoll u. a. 2013, 306) — zusammendenken mit den sie begleitenden Mechanismen der Ab- und Ausgrenzung. Viele junge Menschen fordern Möglichkeiten zur aktiven Mitgestaltung transnationaler Demokratie und Alternativen

1 Lapp 2013; www.grenzregime-der-ddr.de/ag_13_august_opfer/index.php (4.4.2014)

2 Düvell 2013, 25ff., nach Zahlen des UNHCR

3 U. a. in Malta (2010, EGMR 38816/07), mehrfach in Ungarn (2011, EGMR 10816/10 und 2012: 13058/11; 13457/11), in Italien (2012, EGMR 27765/09), in Griechenland und Belgien (2011, EGMR 30696/09)

4 Die ersten beiden Teile dieses Beitrages gehen zurück auf einen Vortrag und Workshop auf der NECE-Konferenz 2013 in Den Haag zum Thema: The EU and the Promise of Democracy: What can Citizenship Education and Civil Society contribute? Eine Kurzfassung des Workshop-Inputs findet sich auf www.bpb.de/veranstaltungen/netzwerke/nece/170482/workshop-4-the-eu-as-a-topic-of-citizenship-education-the-democratic-deficit-and-the-loss-of-trust-in-the-european-project-as-new-challenges (vom 22.3.2014).

zu einem wirtschaftsliberalen “europäischen Projekt“, das in den letzten Jahrzehnten den “Integrationsprozess” dominierte. Nicht nur die Occupy-Bewegung, die Indignados, die Lycéens-Bewegung, die erste Europäische Bürgerinitiative („Water is a human right“), Netzwerke von NGOs und soziale Bewegungen zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer, sondern auch zahlreiche Flüchtlingsproteste und solidarische Initiativen — nicht zuletzt von tausenden von SchülerInnen — zur Neuregelung einer europäischen (und deutschen) Asylpolitik sind anschauliche Beispiele gegenhegemonialer Bewegungen, die auch im Mittelpunkt der politischen Bildungspraxis und des sozialwissenschaftlichen Unterrichts stehen sollten.

1 **Krise? Welche Krise? — Wie demokratiefähig ist die EU?**

Wie erleben junge Menschen heute den europäischen Einigungsprozess und neue Formen gesellschaftlicher Desintegration? Die Quoten der Jugendarbeitslosigkeit steigen weiter an oder bleiben auf einem erschreckend hohen Niveau, in Kroatien, Spanien und Griechenland zwischen 50 und 60 %, in Italien und Zypern auf über 40 %, in weiteren Ländern der Eurozone auf ein Drittel. Die anhaltende Wirtschaftskrise bedeutet für viele Menschen Sozialabbau und Existenzangst. Sie führt zu neuen Protesten und zur anhaltenden Skepsis gegenüber politischen Institutionen, aber auch zur nationalen Abgrenzung und zur Unterstützung neuer rechtspopulistischer Parteien. Nach den Erhebungen des Eurobarometers sinkt das Vertrauen sowohl in die Europäische Union als auch in die nationalen Institutionen weiter auf einen Tiefstand von 31 % für die EU und lediglich 25 % bzw. 23 % für die Parlamente und Regierungen der Mitgliedsstaaten (Eurobarometer 80/2013, First Results, 6).

Die Situation in den südeuropäischen Krisenländern verschärft sich zudem im Kontext einer fehlgeleiteten EU-Asylpolitik. Während die EU-Außengrenzen weiter abgeriegelt werden, liegt die Hauptlast der Flüchtlingspolitik indes auf den EU-Grenzstaaten sowie den EU-Nachbarstaaten, deren rechts- und sozialstaatliche Standards ohnehin vielfach als prekär gelten müssen (Düvell 2013). Gleichzeitig propagieren nationale Akteure und Unternehmerverbände der prosperierenden EU-Staaten eine — in diesem Kontext gleichwohl zynische — “Willkommenskultur” für wirtschaftlich “nützliche” MigrantInnen, die den Fachkräftemangel ausgleichen und den demografischen Wandel abfedern sollen (Carrel 2013). Offensichtlich haben wir es nicht nur mit einer Finanzkrise, einer Währungskrise oder einer Staatsschuldenkrise zu tun. Während einige Mitgliedsstaaten vor dem Bankrott stehen oder ihre Insolvenz durch gigantische Finanzgarantien gerade noch abgewendet werden konnte, steigt das Wohlstandsgefälle innerhalb europäischer Gesellschaften in bislang unvorstellbare Gegensätze von akkumuliertem Reichtum und wachsender Armut. Sozialwissenschaftler sprechen längst von einer Demokratiekrise, einer “Refinanzierungskrise” (Bofinger/Habermas/Nida-Rümelin 2012), wenn nicht sogar vom

“strukturelle[n] und ideologische[n] Demokratieverfagen” im Übergang vom “Steuerstaat zum Schuldenstaat” (Streeck 2013, 113+109). Die Abhängigkeit von den Finanzmärkten erreicht ein neues Niveau, und deren Akteure verstehen sich mittlerweile — mit guten Gründen — als “fünfte Gewalt” (Breuer 2000).

Welches Wissen und welche Kompetenzen benötigen junge Menschen, um Politik in Europa heute zu verstehen? Wie bereitet Politische Bildung sie vor auf ihre Rolle als (künftige) “SchuldnerInnen” (im Sinne des “Schuldenstaates” bei Streeck) oder als “Akteure der Volkssouveränität, als Autoren demokratischer Selbstgesetzgebung” (Steffens 2012, 385)? Bereits vor der Krise bedeutet die europäische Integration nicht für alle Menschen eine Erweiterung der Freiheiten im Binnenmarkt. Viele Menschen verbinden mit der Übertragung staatlicher Aufgaben auf eine supranationale Ebene nicht nur Hoffnungen auf bessere Problemlösungen, sondern auch Verunsicherung, Demokratieabbau, Ausgrenzung und Entmündigung (Voßkuhle 2012, 5ff.). Betrachten wir zunächst einige Ergebnisse europapolitischer Unterrichtsforschung, die ich schwerpunktmäßig in Deutschland und Großbritannien zu Beginn der Finanz- und Eurokrise durchführte. Die Daten aus offenen Interviews und Kurzfragebögen von 65 LehrerInnen und 241 SchülerInnen zeigen, dass die Jugendlichen häufig eher optimistische Vorstellungen mit Europa verbinden und ein pragmatisches, leistungsorientiertes Selbstbild als UnionsbürgerInnen entwickeln. Sie äußerten deutlich weniger Vorbehalte und Skepsis gegenüber der Handlungsfähigkeit der EU zur Lösung aktueller Problemlagen als die befragten Lehrenden (Eis 2010, S. 246ff. und 323ff.). Häufig sehen SchülerInnen in denselben Politikbereichen, die sie als drängend oder beängstigend wahrnehmen, gleichzeitig die EU auch als einen entscheidenden Akteur, der zur Regulierung transnationaler Herausforderungen beitragen könne. Auch die 15. Shell-Jugendstudie bestätigte 2006 noch den Befund, dass Jugendliche am ehesten der EU zutrauen, die Probleme der Globalisierung politisch zu gestalten (in der 16. Shell-Studie von 2010 wurde danach nicht mehr gefragt).

Die für meine Vergleichsstudie in europäischen Fortbildungsseminaren befragten LehrerInnen aus acht EU-Mitgliedsstaaten äußerten hingegen deutlich umfangreichere Kritik und Ängste, sie sehen nur sehr eingeschränkte politische Gestaltungsräume auf europäischer Ebene. Die Spannweite der Aussagen reicht dabei von “Abbau der Sozialstandards” (LE 8, 7), der Feststellung, dass der “Wohlstand [...] mehr aufgeteilt wird” (LE 7, 80), der “Gefahr des Rückfalls in die Freihandelszone” (LE 8, 12) über “zu viel Bürokratie und Partikularinteressen” (LE 8, 10), die Bedenken, dass Mehrheitsentscheidungen zu “faulen Kompromissen” werden (LE 8, 11), über das “Anwachsen von Verdross und Uneinigkeit” (LE 8, 17), die Bedrohung durch “Migration, das Boot ist voll?” (LE 8, 16) und die “Macht der Konzerne, Sozialdumping, Genmais-Oase für Monsanto” (LE 11, 5) bis hin zu den verschiedenen Bestrebungen des “furchtbaren Fundamentalismus” (LE 10,

48) und der Angst vor Souveränitäts-, Identitäts- und Werteverlust (LE 6, 22+32). Gleichzeitig werden in mehreren Lehreraussagen durchaus auch Policy-Bereiche erwähnt, in denen die EU auf drängende grenzüberschreitende Probleme besser reagieren könne als nationale Akteure (z. B. Klimapolitik, Minderheitenschutz, Flüchtlingspolitik). So wird etwa die positive Rolle der EU bei der Regulierung internationaler Konflikte angesprochen, die sich mit der Hoffnung verbindet, die EU möge “its ‘soft powers’ more effectively” anwenden (LE 5, 41; LE 11, 6). Gleichzeitig wird aber auch der Befürchtung Ausdruck verliehen, dass sie nicht eine ähnliche Militärmacht wie die USA werden solle (LE 9, 14). (Eis 2010, 328ff.)

Nicht selten verbinden sich die angesprochenen Politikfelder bei den LehrerInnen mit einer grundlegenden Skepsis gegenüber und Kritik an den Entscheidungswegen, der Effizienz und der demokratischen Legitimation europapolitischer Rechtsakte und Beschlüsse. Etwa ein Drittel der kodierten Aussagen, die unter der Kategorie “politischer Prozess” zusammengefasst wurden, spricht das allgemeine Demokratie- und *Effizienz*defizit der EU an. Auf die *Effektivität* der Entscheidungen, d. h. die Problemlösungskompetenz im Sinne einer output-orientierten Legitimation wird jedoch ebenso wenig Bezug genommen wie auf den politischen Prozess und die Entscheidungswege im Einzelnen. Nicht einer der befragten LehrerInnen erwähnt explizit das Modell des Mehrebenensystems, nur wenige die zentrale Rolle von nichtstaatlichen Akteuren in europäischen Prozessen der Willensbildung und Entscheidungsfindung.

In der Auswertung von über 60 Unterrichtsstunden⁵ zeigt sich, dass die Lehrenden nur sehr selten einen transparenten Umgang mit ihren eigenen Vorbehalten und der Kritik gegenüber den Auswirkungen von Europäisierung- und Globalisierungsprozessen sowie deren wahrgenommenen oder befürchteten Einschnitten in die nationalen Sozialstandards praktizieren. Stattdessen bekunden einige Lehrende *hochoptimistische Europa-Euphorie*, die in ihrer Deutungsstruktur mitunter wenig konsistent und glaubwürdig wirkt (ebd., 336ff.). Die wiederholten Friedensbekenntnisse und Beteuerungen der Erfolge und Chancen, die sich mit der Einigung Europas verbinden, stellen sich mitunter eher als ambivalente Lippenbekenntnisse von “eigentlich glühenden Anhängern” eines “an sich” und “erst einmal phantastischen” Europas dar. Das große “Aber” wird gelegentlich in den Interviews angesprochen, im Unterricht jedoch kaum thematisiert, vielmehr bestimmen Skepsis und Kritik am Demokratiedefizit die implizite Deutungsebene des Unterrichts. Schülerinnen und Lehrer begeben sich in den beobachteten Stunden nur selten auf einen Weg des gemeinsamen Lernens und der ergebnisoffenen Analyse politisch ungelöster, kontroverser Fragen. Migrationspolitik wurde im Kontext der Debatte um einen möglichen EU-Beitritt der Türkei in einigen Stunden beiläufig erwähnt, aber

5 Dies erfolgte überwiegend in den neuen Bundesländern durch teilnehmende Beobachtung (Protokolle und z. T. Videotranskriptionen).

lediglich in einer der 64 ausgewerteten Stunden hinsichtlich der ökonomischen Bedeutung von ArbeitsmigrantInnen thematisiert. In den Unterrichtsanalysen zeigt sich, dass eine Demokratisierung und die Reform der institutionellen europäischen Ordnung bisher nahezu ausschließlich in den Begriffen parlamentarischer oder direktdemokratischer, in jedem Fall aber *staatsorientierter* Vorstellungen gedacht werden. Die Rolle “nichtstaatlicher” Akteure der Zivilgesellschaft, neue Formen politischer Steuerung jenseits parlamentarischer Willensbildung (Governance), deliberative Beteiligungsmodelle, soziale Bewegungen oder Prozesse des Demokratieabbaus werden in den untersuchten Stunden kaum problematisiert, geschweige denn in einer hegemoniekritischen Perspektive reflektiert.

2 Europäisches Integrationsprojekt? — Welches Projekt? Welches Europa?

Inwiefern ist es überhaupt sinnvoll, von “einem” europäischen Integrationsprojekt zu sprechen? Welches europäische Projekt dominiert den Integrationsdiskurs? Welches Paradigma europäischer Demokratievorstellungen kann als Orientierung für die Politische Bildung dienen? Die europäische Krisenpolitik hat auch das Selbstverständnis europapolitischer Bildung nachhaltig verändert (Büsing u. a. 2013). Allerdings gestaltet sich die wirtschaftliche, politische und soziale Integration Europas nicht erst in den Jahren der aktuellen Vielfachkrise als ein offener, äußerst konfliktreicher Prozess. Die Geschichte der europäischen Einigung ist immer wieder durch ein “Ineinander von Auf- und Zusammenbrüchen” (Beck/Grande 2004, 13) sowie durch existentielle (Vertrauens-) Krisen gekennzeichnet. Europa ist nicht nur eine Erfolgsgeschichte. Der Integrationsprozess ist ebenso verbunden mit Mechanismen der Ausgrenzung, der Desintegration und Entdemokratisierung. “Es wäre tragisch und geradezu fatal, wenn wir auf dem Weg zur Rettung des Euro und mehr Integration die Demokratie verlieren” (Voßkuhle 2012, 9). Auch für den Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts ist die Frage noch keineswegs entschieden: Verbindet sich mit weiteren Integrationsschritten der Eurozone (wie z. B. der Fiskalunion) tatsächlich eine Weiterentwicklung der Demokratie, oder werden nicht vielmehr im Kontext der Krisenpolitik die Grundsätze parlamentarischer Demokratie systematisch untergraben?

Die Frage des *Demokratiedefizits* stellt sich gleichwohl nicht nur auf der Ebene von Institution und Entscheidungen. Prozesse der Europäisierung beschränken sich nicht nur auf den Wandel von Staatlichkeit. Sie verändern auch tiefgreifend die Bedingungen der Selbst-Bildung, die unser politisches Bewusstsein formen und unsere Möglichkeiten zur Teilhabe prägen. Die Vorstellungen junger EuropäerInnen sind heute vielfach durch leistungsorientierte, den Wettbewerbsdruck verinnerlichte Haltungen geprägt (vgl. Shell-Jugendstudie 2010; Eis 2010, 258ff.). Gleichzeitig sinkt das Vertrauen in die europäischen Institutionen und in traditionelle Partizipationswege (Eurobarometer 80/2013). Die Öffnung der Grenzen

innerhalb der EU ermöglicht vielen Jugendlichen, aber längst nicht allen, Reisefreiheit. Einige SchülerInnen, Studierende und ArbeitnehmerInnen nutzen kulturelle Austausch- und Bildungsangebote in Europa, andere sind schlicht gezwungen, sich EU-weit auf Jobs zu bewerben. Wer in welcher Form von den "Freiheiten" im Binnenmarkt "profitieren" kann, hängt nicht nur vom kulturellen und sozialen Kapital der Einzelnen ab, sondern auch vom Aufenthaltsstatus und der ökonomischen Macht- oder Ohnmachtsposition. Nach Erhebungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) sind in der EU rund 880.000 Menschen von Zwangsarbeit betroffen (Stand 2012)⁶. Sie leben und arbeiten häufig unter sklavenähnlichen Verhältnissen in rechtsfreien Räumen im Haushalt, im Baugewerbe, in der Landwirtschaft, etwa 30 % werden sexuell ausgebeutet. Prozesse der Europäisierung und Globalisierung sind durch Grenzverschiebungen und damit immer auch durch neue Mechanismen der Inklusion und Exklusion gekennzeichnet. Die Akteure und Strukturen politischer Machtausübung sind vielfältiger und undurchsichtiger geworden, keineswegs auf staatliche Institutionen und Parteien beschränkt (Expertengremien, Lobbyisten, NGOs). Dem gegenüber stehen neue Formen des Regiertwerdens auf der Ebene der Subjekte. Junge Menschen werden weniger als Akteure adressiert, die an politischen Entscheidungen zu beteiligen sind, denn als "Unternehmer ihrer selbst" oder als "Ich-AGs", die selbstverantwortlich ihre berufliche Mobilität und soziale Sicherung regulieren. Gleichzeitig werden institutionalisierte Partizipationsmöglichkeiten verringert oder durch Mechanismen der Selbst- und Fremdausschließung ausgehöhlt (Eis/Salomon 2014).

Zudem verbinden politische Eliten, ebenso wie die BürgerInnen seit Beginn der Integration sehr unterschiedliche Projekte mit Europa: ein "Europe des patries" (Charles de Gaulle), ein "kind of United States of Europe" (Winston Churchill), eine "Freihandelszone", ein "Europa der Regionen" oder auch ein sozial und politisch integriertes Europa. Eine Forschergruppe der Universitäten Marburg und Kassel unterscheidet gegenwärtig (mindestens) fünf unterschiedliche politische Projekte, die versuchen gesellschaftlich dominant und hegemonial zu werden (www.staatsprojekt-europa.eu; Kannankulam/Georgi 2012). "Im Kontext solcher (Hegemonie)Krisen wird darum gerungen, in welche Richtung sich die in die Krise geratene Ordnung und Struktur bewegen soll. In solchen Krisen [...] wird auch immer um die kulturell-ideologische Hegemonie und die Frage der 'politischen Führung' gerungen" (ebd., 19). Nach den Analysen des DFG-Forschungsprojekts bestimmt heute weitgehend das (1) "neoliberale Hegemonieprojekt" die europäische Integrationspolitik. Am Beispiel der Flüchtlings- und Migrationspolitik werden Entwicklungen hin zu einem "autoritären Etatismus" untersucht, der in erster Linie die Interessen der Finanzmärkte durchsetzt und auf Wettbewerbsfähigkeit in allen Gesellschaftsbereichen ausgerichtet ist. (2) Das zweite, "proeuropäisch-soziale Hege-

monieprojekt" wird hingegen von vielen Gewerkschaften und europäischen Intellektuellen unterstützt. Sie fordern mehr demokratische Kontrolle, eine weitere Aufwertung des Europäischen Parlaments und eine gemeinsame europäische Sozialpolitik (ebd., 41ff.). Euroskeptische Positionen gibt es hingegen im konservativen Lager ebenso wie bei den Linken. Entsprechend eines (3) "national-konservativen Hegemonieprojektes" oder auch eines (4) "national-sozialen Hegemonieprojektes"⁷ wird argumentiert, dass Demokratie und Sozialstaat nur in Abgrenzung zur EU auf der nationalen Ebene gesichert werden könnten.

Eine bloße Unterscheidung zwischen vermeintlichen "Europa-Unterstützern" und "Gegnern" wäre demnach deutlich zu einfach. Gemäß eines (5) "links-liberal alternativen Hegemonieprojektes" kritisieren viele NGOs die Abgrenzung der EU nach außen, fordern eine neue Flüchtlings- und Menschenrechtspolitik, die Besteuerung von Finanztransaktionen und eine glaubwürdige Entwicklungs- und Umweltpolitik, statt Agrarsubventionen für die industrielle Landwirtschaft und Steuergeschenke für Fluggesellschaften. Mit dem Anhalten der Finanzkrise organisieren sich immer weitere Netzwerke mit zunehmender Unterstützung bereits etablierter Organisationen, wie Gewerkschaften, Umwelt- und Menschenrechtsgruppen, aber auch religiöser Verbände (vgl. z. B. die Kampagne "umFAIRteilen", "Steuer-gegen-Armut"). Es entstehen begrenzte Räume transnationaler Öffentlichkeiten. Dachverbände und Interessenvertreter wie *Attac*, *Finance Watch*, *Friends of the Earth Europe*, *Human Rights Watch* etc. agieren auf europäischer Ebene. An der ersten erfolgreichen Bürgerinitiative "Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht" haben sich mit fast 1,9 Millionen UnterzeichnerInnen nahezu doppelt so viele BürgerInnen beteiligt, als erforderlich (www.right2water.eu).

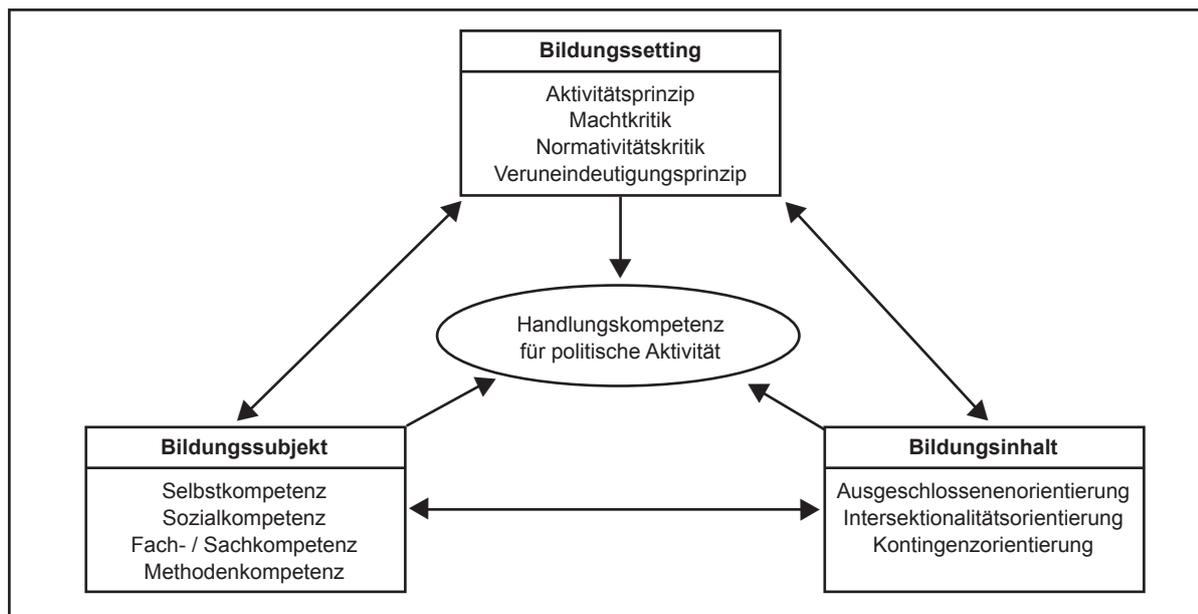
3 Europapolitische Demokratiebildung — Welche BürgerInnen? Welche Bildung?

Was europapolitische Bildung leisten muss, ist, die Defizite und Krisenphänomene zu problematisieren. Ihre Aufgabe kann es nicht sein, strukturelle politische Defizite durch pädagogische Projekte des Demokratielernens oder der Förderung von europäischem Patriotismus zu kompensieren. Die Lerngelegenheit der Krise besteht vielmehr in der Analyse ihrer sozio-ökonomischen Ursachen, in der Kritik an defizitären Legitimationswegen, dem Aufzeigen politischer Alternativen und der Erprobung neuer Verfahren partizipatorischer Beteiligung. Junge Menschen suchen

7 Der bewusst irritierende Ausdruck eines "État national social" geht zurück auf Étienne Balibar (2001, 240f.). Er verweist auf die historische Verschränkung des Konzepts des Nationalstaates und der Entwicklung eines Wohlfahrtsstaates seit Ende des 19. Jahrhunderts, der zur gesellschaftlichen und politischen Integration der Arbeiterklasse beitragen konnte. Heute werde dieses Projekt von verschiedenen Links-Keynesianern, links-nationalen ebenso wie sozial-konservativen Akteuren und mittelständischen Unternehmern vertreten (vgl. Kannankulam/Georgi 2012, 49f.).

6 www.ilo.org/berlin/presseinformationen/WCMS_193689/lang--de/index.htm (6.4.2014)

Das didaktische Modell radikaldemokratischer Politischer Bildung



deMoll 2013, 310

durchaus wirksame Wege politischer Einflussnahme. Viele BürgerInnen und *Non-Citizens* (Nicht-UnionsbürgerInnen, Staatenlose, „sans papiers“) zweifeln jedoch, ob ihnen überhaupt eine aktive Rolle außer der des Leistungsträgers, der wirtschaftlich nützlichen Arbeitsmigrantin oder des solventen Konsumenten eingeräumt wird. Politische Mündigkeit bedeutet selbst zu denken, Formen der Entmündigung und Fremdbestimmung überhaupt erst einmal wahrzunehmen, Kritik zu üben an hegemonialen Leitbildern und damit die Grenzen der eigenen Selbst- und Weltaneignung zu verschieben, was letztlich immer nur graduell – Mündigkeit also prinzipiell nie umfassend – möglich und realisierbar ist, aber gleichwohl regulative Idee und normativer Anspruch bleiben muss. Europapolitische Demokratiebildung sollte dazu befähigen, am politischen Streit und an demokratischen Aushandlungen teilnehmen zu können. Über die Bedingungen dieses Diskurses – wer zum „Volk“ gehört, wer berechtigt und befähigt ist, mitzureden und mitzuentcheiden – muss in Demokratien immer wieder neu verhandelt werden („demokratische Iterationen“, Benhabib 2008, 196ff.). Dies ist in länderübergreifenden (transnationalen) Gesellschaften umso schwieriger. Aber Demokratien sind eben nur solange stabil, wie sie auch entwicklungs- und gestaltungsfähig bleiben.

Im Zentrum politischer Analyse müssen zum einen die *verhinderten* Möglichkeiten sozialer Teilhabe und demokratischer Mitbestimmung stehen. Zum andern zeigen Blockupy, die Proteste gegen das ACTA-Abkommen, Initiativen wie „Steuer-gegen-Armut“, „Right2Water“ oder die Protestcamps und (Schüler-) Demonstrationen für das Bleiberecht und bessere Lebensbedingungen von Flüchtlingen durchaus neue Formen der Mobilisierung und Solidarisierung. Politikdistanz, politisches Desinteresse bis hin zu Apathie und Euroskepsis können nicht allein als Folgen mangelnder *Civic Literacy* erklärt werden. Dieser *Defizit-Ansatz* würde den strukturellen

Machtverschiebungen in europäischen Demokratien kaum gerecht werden. Europapolitische Bildung muss sich dem Widerspruch stellen, dass die rechtliche *und soziale* Ordnung einer Unionsbürgerschaft nicht nur eine *Erweiterung* rechtsstaatlicher Standards ermöglicht, sondern für viele Menschen auch Formen der (Selbst-) Entmündigung, des Abbaus von sozialen Sicherheiten sowie ungleiche Voraussetzungen politischer Teilhabe bedeutet und für viele Nicht-UnionsbürgerInnen gleichzeitig zu systematischen Menschenrechtsverletzungen, illegalen Internierungen und unterlassener Hilfeleistung führt und damit sowohl gegen die EMRK als auch die Genfer Flüchtlingskonvention verstößt (vgl. Anm. 2+3).

Ein hegemoniekritisches fachdidaktisches Modell, das vielmehr an den „Kompetenzen des Subjekts als Ausgangspunkt“ politischer Lernprozesse ansetzt, entwickelten SozialwissenschaftlicherInnen der Universität Frankfurt am Main (deMoll u. a. 2013, 300; vgl. Abb. 1). DeMoll/Kirschner/Riefling/Rodrian-Pfennig erläutern ihr Modell anhand der europäischen Flüchtlingspolitik. „Am Beispiel der EU-Grenzsicherung lassen sich identitätsstiftende, zugleich ein- und ausschließende polizeiliche Praktiken analysieren sowie davon ausgehend Möglichkeiten zu deren Unterbrechung und Veränderung freilegen“ (ebd., 302). Dabei gehe es nicht um „Wissensvermittlung“ und „Kompetenzaufbau“, sondern um relationale Lern- und Bildungsprozesse, „die am Subjekt und dessen Fähigkeiten ansetzen, um die Möglichkeiten zu eröffnen, das eigene Handlungsrepertoire zu erweitern“ (ebd., 301; Aktivitätsprinzip). Das politische Agieren in komplexen Handlungssituationen beruhe auf einer Analyse der „wechselseitige[n] Verstrickung von Subjekten in die gegebene, soziale Ordnung“, und „so meint Handlungskompetenz die kritische Reflexion von Ein- und Ausschließungspraktiken, die Diskussion und das Verschieben von Grenzziehungen“ (ebd.).

Das fachdidaktische Modell kritischer Demokratiebildung stellt damit die soziale Verortung der Lernenden und Lehrenden in den Mittelpunkt und als Ausgangspunkt gemeinsamer Lernprozesse. Subjekte werden in der sozialen Welt “des Sichtbaren” und “des Sagbaren”, also in der “polizeilichen” Ordnung nach Rancière, hervorgebracht (Kontingenzorientierung). Sie haben die symbolischen Ordnungen als Habitus verinnerlicht, die gesellschaftlichen Teilungen und Anteile sind ihnen als zugewiesene Positionierungen in Wahrnehmungs-, Deutungs- und Verhaltenskonzepten eingeschrieben. So werden “Menschen, die in Booten von Nordafrika kommend über das Mittelmeer fahren, erst durch ihre Anrufung als (illegal) Migrierende kollektiv von der europäischen Identität ausgeschlossen. Sie müssen diese Anrufung annehmen, um ein Aufenthaltsrecht anstreben zu können; zugleich kann ihnen dieses erst unter Rekurs auf ihren Migrationsstatus verweigert und können Migrierende illegalisiert werden.” (ebd., 304). Doch in aller Regel “stellen die Verfolgerstaaten ihren Opfern keine Reisepässe aus, und auch Visa für Flüchtlinge gibt es in den Zielstaaten nicht” (Düvell 2013, 24). Für die überwiegende Zahl der Flüchtlinge gibt es also keine “legale” Möglichkeit, in einen sicheren Staat einzureisen. Politisches Lernen beginnt dort, wo diese kontingenten (nicht notwendigen) Teilungen und Zuweisungen kategorial zugänglich, kritikfähig und kollektiv infrage gestellt werden (Selbst- und Sozialkompetenz). Ein- und Ausgeschlossene gewinnen erst durch “eigene Wiederholungen der Anrufung” die Möglichkeit “subversiven Gegenhandelns” (deMoll 2013, 304). So werden etwa mit der Forderung: “Kein Mensch ist illegal” Positionierungen von “Autochthonen” und “MigrantInnen”, von “EU-BürgerInnen” und “Illegalen” gemeinsam dekonstruiert. Dazu eignet sich in besonderer Weise die Analyse und Reflexion eigener Entgrenzungs- und Ausgrenzungserfahrungen (vgl. Eis/Salomon 2014, 8), die sich entsprechend im Bildungssetting widerspiegeln (Macht- und Normativitätskritik).

Machtkritik vollzieht sich gleichwohl nicht nur auf der Ebene des Bildungssettings und der Reflexion “asymmetrischer Verhältnisse” in Lehr-Lern-Situationen (deMoll 2013, 308). Mit den didaktischen Prinzipien der *Ausgeschlossenen* sowie der *Intersektionalitätsorientierung* werden vielmehr gerade die machtvollen Verschränkungen unterschiedlicher Diskriminierungs-, Ausgrenzungs- und Unterdrückungsformen in ihrem jeweiligen Zusammenwirken untersucht (Intersektionalität). “Warum finden sich in Auffangslagern vor allem männliche Migrierende? [...] Auf welche Art und Weise ist die Illegalisierung von Menschen verbunden mit ökonomischer Marginalisierung” (ebd., 307). Frauen und Kinder sind nahezu gleich häufig, aber in sehr unterschiedlicher Weise von Flucht und Vertreibung betroffen. Düvell (2013, 24f.) verweist auf Daten des UNHCR, nach denen unter den weltweit über 45 Millionen Flüchtlingen 48 % Frauen und 52 % Männer, darunter 46 % Minderjährige sind. Von diesen Flüchtlingen erreichen lediglich 3,3 % (1,5 Mio.) die EU, darunter circa ein Viertel Frauen und 20 % Kinder und Jugendliche. Unter den 880.000

ZwangsarbeiterInnen beträgt der Anteil von Frauen hingegen 58 % (Anm. 6). Während Deutschland sich zur Aufnahme von 5.000 syrischen Flüchtlingen bereit erklärte, flohen allein über 500.000 SyrierInnen in die Türkei und über eine Million in den Libanon, die dort bereits einen Anteil von mehr als 20 % der Bevölkerung ausmachen. Nicht nur in den EU-Nachbarstaaten sind Flüchtlinge in besonderer Weise von Übergriffen, illegaler Internierung, Obdachlosigkeit und Gewalt, insbesondere gegen Frauen bedroht. Die Verurteilungen mehrerer EU-Länder durch den EGMR (s. Anm. 3) dokumentieren wiederholt die systematischen Verstöße gegen das “Recht auf Freiheit und Sicherheit” (Art. 5, EMRK) durch die monatelange Inhaftierung von Flüchtlingen, einschließlich Familien und Kindern, menschenunwürdige Unterkünfte, fehlende Zugänge zu existentieller Grundversorgung und systematische Verweigerung des Rechts auf Asyl durch willkürliche Abschiebungen (Düvell 2013, 28f.).

Die *Thematisierung von sozialen Bewegungen und nicht-staatlichen Akteuren* der Zivilgesellschaft bedeutet eine besondere Herausforderung für die europapolitische Bildung. Auch Hilfsorganisationen, Flüchtlingsverbände und andere NGOs stehen nicht in einem machtfreien Raum der “Zivilgesellschaft”, sondern sind — aus einer hegemoniekritischen Perspektive — Teil des “integralen”, erweiterten Staates (Gramsci). Sie spielen eine durchaus ambivalente Rolle zwischen der Reproduktion der gesellschaftlichen Verhältnisse und ihrer Infragestellung (Veruneindeutigungsprinzip). “NGOs sind auf allen Ebenen der Festung Europa aktiv”, und sie sind vielfach beteiligt an der Aufrechterhaltung des europäischen Migrations- und Grenzregimes (Georgi/Szezeapanikova 2010, 2). Die heterogenen Akteure verfolgen klar begrenzte Ziele und Strategien, sie sind von privaten oder auch Regierungsgeldern abhängig. Die Bandbreite der NGOs reicht dabei von kleinen Freiwilligen- und Selbsthilfeinitiativen bis hin zu “transnationalen NGO-Konzernen wie Amnesty International oder dem Roten Kreuz” (ebd.). Georgi und Szezeapanikova unterscheiden dabei drei Gruppen von NGOs, die sich in der Flüchtlingspolitik engagieren, hinsichtlich ihrer Finanzierung, ihrem Verhältnis zu staatlichen Institutionen, ihres “Zielgruppen”-Verständnisses sowie der Ebene und Art ihrer humanitären oder politischen Aktivitäten. (1) Kleinere und mittlere NGOs der ersten Gruppe arbeiten lokal “als operative DienstleisterInnen für Staaten und internationale Organisationen”, indem sie MigrantInnen “professionell-parternalistisch als KundInnen und viktimierte HilfesempängerInnen behandeln” und mitunter auch selbst — wie z. B. die Arbeiterwohlfahrt Berlin — die Verantwortung für den Betrieb von Abschiebelagern übernehmen (ebd.). (2) Hingegen bemühen sich eher “aktivistisch orientierte Basisorganisationen”, MigrantInnen in Flüchtlingsräten, mit öffentlichen Kampagnen gegen Abschiebegefängnisse, durch Rechtsberatung und Bildungsangebote in ihrer Selbstermächtigung zu unterstützen. (3) Die dritte Gruppe der “hochprofessionellen NGOs” betreibt mit aufwendigen Recherchen und Kampagnen politische Lobbyarbeit. Als “global player” sind

sie — wie *Human Rights Watch* oder das *European Council on Refugees and Exiles* (ECRE) — Ansprechpartner für und kritische BegleiterInnen von staatlichen und internationalen Akteuren. “NGOs nehmen eine ganze Reihe entscheidender Funktionen im europäischen Migrationskontrollsystem wahr. In der Tat ist es schwer vorstellbar, wie das Regime funktionieren würde, ohne ihre unzähligen lokalen Hilfsprojekte, ohne ihren vielgepriesenen direkten und flexiblen Zugang zu den MigrantInnen, ohne ihr Expertenwissen bei Anhörungen der Europäischen Kommission, ohne ihre Rolle als ‘Quelle von Legitimation’” (ebd., 4).

Das *Demokratiedefizit* und die Phänomene von *Verletzung und Aushöhlung demokratischer und rechtsstaatlicher Grundprinzipien* kann am Beispiel der Flüchtlings- und Migrationspolitik der EU in mehrfacher Hinsicht in Bildungskontexten analysiert werden. EU-Mitgliedsstaaten brechen wiederholt und systematisch die Europäische Menschenrechtskonvention und die Genfer Flüchtlingskonvention. Die Abschiebep Praxis und Zurückweisung von Flüchtlingen in die Länder ihres ersten EU-Kontaktes gemäß des Dublin-II-Abkommens genügt in zahlreichen Fällen nicht den rechtsstaatlichen Standards und unterhöhlt das Recht auf Asyl (Düvell 2013, 29f.). Das menschenverachtende Grenzregime der Agentur Frontex weist tausende Flüchtlinge auf offener See zurück und zwingt sie zu immer gefährlicheren Routen z. B. über den Atlantik in Richtung Kanaren. Frontex ist ein unabhängiges Exekutivorgan, das nur seinem Verwaltungsrat rechenschaftspflichtig ist, die Agentur ist europarechtlich weder hinreichend legitimiert, noch demokratisch kontrolliert, zudem unterminiert sie die Gewaltenteilung und baut mit am neuen Überwachungsstaat (Georgi/Kasperek 2009, 40). Dennoch greift diese liberale Kritik aus einer hegemoniekritischen Perspektive zu kurz. Werden die rechtsstaatlichen und demokratischen Defizite ausgeräumt, würde das Grenzsicherungssystem möglicherweise umso effizienter funktionieren. Nicht zuletzt sind viele NGOs auch Teil einer effektiven Umsetzung der europäischen Flüchtlingspolitik. Vielmehr müssen grundsätzlich die Diskurse und sozialen (Ein-) Teilungen in “legale” und “illegale”, wirtschaftlich “nützliche” und “nutzlose” MigrantInnen dekonstruiert und die Machtfrage gestellt werden: Wem nützt es? Eine hier nur angegedeutete hegemoniekritische Analyse könnte vielmehr zu dem Ergebnis kommen, “dass die EU-Grenzagentur wichtiger Teil eines ‘Staatsprojektes’ ist, welches die EU als regionale Hegemonialmacht und globale Großmacht etablieren will. Dazu gehört auch, staatliche Souveränität über die Mobilität von ArbeiterInnen und ihren Familien (mit oder ohne EU-Pass) zu intensivieren. Die freie Mobilität der ‘Nutzlosen’ soll vermindert und die Bewegung der ‘Nützlichen’ flexibel ‘gemanaged’ werden, um den Prozess der Kapitalverwertung stabil und profitabel zu erhalten.” (Ebd., 41)

Literatur

Balibar, Étienne (2001): *Nous, citoyens d'Europe? Les frontières, l'État, le peuple*, Paris

Politisches Lernen 1–2/14

- Beck, Ulrich / Grande, Edgar (2004): *Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der zweiten Moderne*, Frankfurt/M.
- Benhabib, Seyla (2008): *Die Rechte der Anderen. Ausländer, MigrantInnen, Bürger*. Frankfurt/M.
- Bofinger, Peter / Habermas, Jürgen / Nida-Rümelin (2012): *Einspruch gegen die Fassadendemokratie*, in: FAZ 180, 4.8.2012, S. 33
- Breuer, Rolf-E. (2000): *Die fünfte Gewalt*, in: *Die Zeit* 18, 27.4.2000, 21.
- Büsing, Harald / Eis, Andreas / Klöpffer, Manfred (2013): *Demokratie in der Krise — Krisenpolitik und demokratische Legitimation*, Oldenburg — auch als Download unter: <http://oops.uni-oldenburg.de/1821/1/buedem13.pdf>
- Carrel, Noemi (2013): *Anmerkungen zur Willkommenskultur*, in: APuZ 47/2013, 30–33
- deMoll, Frederick / Kirschner, Christian / Riefling, Markus / Rodrian-Pfennig, Margit (2013): *Überlegungen zu einem Modell radikaldemokratischer politischer Bildung. Eine Dezentrierung des Kompetenzbegriffs*. In: Bremer, Helmut / Kleemann-Göhring, Mark / Teiwes-Kügler, Christel / Trumann, Jana (Hg.) (2013): *Politische Bildung zwischen Politisierung, Partizipation und politischem Lernen. Beiträge für eine soziologische Perspektive*. Weinheim, 293–314
- Düvell, Franck (2013): *Flüchtlinge an den Grenzen Europas*, in: APuZ 47/2013, 24–30
- Eis, Andreas (2010): *Europäische Bürgerschaftsbildung. Die Neukonstruktion der Bürgerrolle im europäischen Mehrebenensystem*, Schwalbach
- Eis, Andreas / Salomon, David (2014): *Gesellschaftliche Umbrüche und Transformationen des Selbst als Gegenstand der Politischen Bildung und fachdidaktischen Forschung*, in: dies. (Hg.): *Gesellschaftliche Umbrüche gestalten — Transformationen in der Politischen Bildung*, Schwalbach, 5–20
- Georgi, Fabian / Szczepanikova, Alice (2010): *Wer sind die Guten? Die ambivalente Rolle von NGOs im europäischen Migrationsregime*, in: *Forum Recht. Das rechtspolitische Magazin für Uni und soziale Bewegung* 2 (2010), 56–58
- Georgi, Fabian / Kasperek, Bernd (2009): *Jenseits von Staat und Nation. Warum Frontex abzuschaffen ist*, in: *Informationsstelle Militarisierung e. V. (Hg.): Frontex. Widersprüche im erweiterten Grenzraum* (August 2009). S. 39–42
- Kannankulam, John / Georgi, Fabian (2012): *Die europäische Integration als materielle Verdichtung von Kräfteverhältnissen. Hegemonieprojekte im Kampf um das ‘Staatsprojekt Europa’*, Marburg
- Lapp, Peter Joachim (2013): *Das Grenzregime der DDR*, Aachen
- Steffens, Gerd (2012): *Politische Bildung in einer Welt der Umbrüche und Krisen*, in: Sander, Wolfgang / Scheunpflug, Annette (Hg.): *Politische Bildung in der Weltgesellschaft. Herausforderungen, Positionen, Kontroversen*, Bonn, 385–398
- Streeck, Wolfgang (2013): *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Berlin
- Voßkuhle, Andreas (2012): *Über die Demokratie in Europa*, in: APuZ 13, 3–9

Dr. Andreas Eis ist Juniorprofessor für Didaktik des politischen Unterrichts und der politischen Bildung an der Universität Oldenburg, Institut für Sozialwissenschaften