

Simulationsspiele zur europäischen Migrations- und Asylpolitik - Ein Seminar

Verena Schäfer-Nerlich

Im Sommersemester 2016 fand am Institut für Politikwissenschaft ein Seminar mit Simulationsspielen zur europäischen Migrations- und Asylpolitik statt. Hintergrund für dieses besondere Angebot, das sich an Lehramtsstudierende der Fachrichtung „Politik und Wirtschaft“ richtete, war die Motivation, die aktuellen politischen Entwicklungen aufzugreifen und diese in einem Seminar für diese Zielgruppe politikwissenschaftlich aufzuarbeiten. Aufgrund der Präsenz der ‚Flüchtlingspolitik‘ in der öffentlichen Wahrnehmung lag es nahe, anhand der europäischen Migrations- und Asylpolitik die Funktionsweise des europäischen Mehrebenensystems zu vermitteln und dabei insbesondere die Europäische Union als Verhandlungssystem in den Blick zu nehmen. Unter Verhandlungen kann nach Arthur Benz (2007, S. 106) ein Modus sozialer Interaktion zwischen gleichberechtigten Akteuren verstanden werden, die durch den direkten Austausch von Forderungen, Angeboten und Argumenten eine gemeinsame Entscheidung anstreben. Bei der EU handelt es sich um ein besonderes Verhandlungssystem, da sie auf der freiwilligen Partizipation der Mitgliedstaaten beruht und Entscheidungen in Bereichen, die von vitalem nationalen Interesse sind, nicht nach dem Mehrheitsprinzip, sondern einstimmig getroffen werden, was eine Konsenssuche erforderlich macht. Da zentrale

Fragen der europäischen Migrationspolitik in den Bereich der Nationalstaaten fallen und daher eine intergouvernementale Entscheidungsfindung bedingen, bot sich die Schwerpunktsetzung auf das EU-Verhandlungssystem in besonderer Weise an.

Am Fall der Migrationspolitik wird zudem deutlich, dass Entscheidungen auf europäischer Ebene meist fundamentale Verteilungsfragen betreffen und diese Regelungen Nutzen und Lasten sehr unterschiedlich auf die einzelnen Mitgliedstaaten verteilen können. Aufgrund dieser Besonderheiten sind mit der Entscheidungsfindung innerhalb der EU meist intensive Verhandlungen verbunden, die, je nach Strategie, stärker argumentativ ausgerichtet oder positionsorientiert geführt (Arguing/Bargaining) werden können. Der Mix beider Verhandlungsmodi und das abschließende Schnüren von Verhandlungspaketen, die eine Verrechnung von Forderungen und Zugeständnissen vorsehen und somit ein von allen Mitgliedstaaten getragenes Konsensergebnis dokumentieren, stellen schließlich weitere Charakteristika des EU-Verhandlungssystems dar (vgl. Wolfgang Wessels 2008, S. 176 ff.; Ingeborg Tömmel 2014, S.296 ff.).

Um das in den ersten Seminarsitzungen vermittelte Wissen über die spezifischen Ausprägungen der europäischen Migrations- und Asylpolitik sowie über die

Prozesse und Mechanismen des EU-Verhandlungssystems anhand dieses Politikbereichs erfahrbar zu machen und nachhaltig zu festigen, sah die Seminarkonzeption zwei Simulationsspiele vor. Zur Vorbereitung dieser wurden Arbeitsgruppen gebildet, die im Laufe des Seminars, angeleitet von Arbeitsaufträgen, die Positionen der EU-Mitgliedstaaten zur europäischen Migrations- und Asylpolitik erarbeiten sollten. Mit Blick auf die zentralen Debattenbeiträge zur ‚Flüchtlingspolitik‘ im europäischen Kontext und eine in der öffentlichen Wahrnehmung mit verschiedenen EU-Mitgliedstaaten verbundenen Polarisierung wurde bereits eine Vorauswahl getroffen. So konnten die Teilnehmer*innen in die Rollen der Regierungen Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Österreichs, Ungarns, Großbritanniens, Griechenlands oder der Niederlande schlüpfen. Dabei konnten die Studierenden selbst entscheiden, aus welchen Regierungsmitgliedern ihre nationale Delegation bestehen sollte und wie die damit verbundenen Rollen innerhalb der Arbeitsgruppe verteilt und ausgeübt werden sollten. Nach umfassenden Recherchen, sowohl zum politischen System und zur Geschichte des gewählten EU-Mitgliedstaates als auch zur Positionierung von Regierung, Opposition und Zivilgesellschaft, stellten die Studierenden als nationale Regierungsvertreter*innen bei einer gemeinsamen „Pressekonferenz“ die

jeweiligen Standpunkte zur europäischen Flüchtlingspolitik vor. Visualisiert wurden die Statements durch selbst gestaltete Plakate und durch Positionspapiere, die von den anwesenden „Journalist*innen“ auch als Grundlage für anschließende Nachfragen genutzt wurden. Im Anschluss an die Pressekonferenz fand ein informeller Austausch zwischen den nationalen Delegationen statt, der mit Blick auf den geplanten „EU-Sondergipfel zur Migrations- und Asylpolitik“ für bilaterale Gespräche und erste Verhandlungen genutzt wurde. In diesem zweiten Simulationsspiel trafen die Staats- und Regierungschefs der acht EU-Mitgliedstaaten und ihre Delegationen aufeinander und verhandelten unter Leitung eines Vorsitzes die Tagesordnungspunkte „Sicherung der Außengrenzen“ und „Europäisches Verteilungssystem“. In diesem Rahmen konnten die Studierenden ihre Kenntnisse zur europäischen Migrations- und Asylpolitik und zur Verhandlungsführung praktisch anwenden. Um die Verhandlungen dynamischer zu gestalten, erhielten die Delegationen verschiedene „Joker“, die eine Auszeit für Beratungen oder einen personellen Tausch der Verhandlungsführung, aber auch bilaterale Gespräche mit Regierungsvertreter*innen anderer Mitgliedstaaten ermöglichten. Bei den Verhandlungen zeigte sich deutlich, dass die von den Repräsentant*innen der Mitgliedstaaten zunächst eingenommenen Positionen zugunsten eines Konsenses auf-

geweicht wurden und innerhalb der Delegationen auch aus taktischen Gründen verschiedene Verhandlungsmodi Anwendung fanden. Die Ergebnisse der Gipfelverhandlungen wurden in Form einer Schlusserklärung festgehalten und von den nationalen Regierungsvertreter*innen einstimmig verabschiedet. Den Abschluss des Seminars bildete eine umfassende Reflektion, bei der vonseiten der Studierenden die Vorteile von Simulationsspielen bei der Vermittlung komplexer politischer Prozesse und die Notwendigkeit einer differenzierten Perspektive auf den Themenbereich Flucht und Migration hervorgehoben wurden.

Literatur

Arthur Benz (2007): Verhandlungen, in: Ebd./Susanne Lütz/Uwe Schimank/Georg Simonis (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 106-118.

Ingeborg Tömmel (2014): Das politische System der EU, 4. Aufl., München.

Wolfgang Wessels (2008): Das politische System der Europäischen Union. Wiesbaden.



Fotos: Louisa Süß