

2 Theoretischer Rahmen

In der vorliegenden Arbeit geht es um die Form „supranationale Leadership“ in einem Multilevel-Governance-System, bei dem viele Akteure auf unterschiedlichen politischen und gesellschaftlichen Ebenen an der Gestaltung von Politik in inhaltlicher und struktureller Hinsicht partizipatorisch eingebunden sind. Auch wenn sich die Äußerung „There are many types and ‚grades‘ of leadership“ (Blondel 1987: 34) auf nationalstaatlich ausgerichtete Political Leadership bezieht, sollen diesem Verständnis folgend die nachstehenden konzeptionellen Gedanken und analytischen Aspekte Licht in diese „vielfältig nutzbare Nebelwand“ (Pelinka 1997: 369) Leadership bringen.

Leadership vollzieht sich auch dann, wenn das klassische Attribut „Macht durch Zwang“ oder alternativ ausgedrückt: „Macht durch die finale Entscheidungsgewalt“ oder „formale Autorität“ fehlt. Aus diesem Grund erfolgt zunächst eine Annäherung an die supranationale Leadership als wesenseigene Form, um die Spezifika zu klären, welche diese Art von Leadership in Abgrenzung zum klassischen Verständnis von Political Leadership ausmachen. Meist findet bei Letztgenannter die Konzentration auf eine Führungspersönlichkeit statt, und nicht, wie im vorliegenden Fall, auf einen korporativen Akteur wie die Europäische Kommission. Die weiteren Erörterungen über Macht, politische Strategie und Diskurs dienen dem Verständnis, auf welcher Grundlage das Ausüben supranationaler Leadership in einem System fragmentierter Macht zu erklären ist.

2.1 Supranationale Leadership

Um sich dem Wesensgehalt von supranationaler Leadership zu nähern, ist es wichtig, sich zunächst von der engen Bindung „Political Leadership/Nationalstaat“ zu lösen. Des Weiteren ist es nicht möglich, eine allumfassende Definition von Leadership zu geben. Die unterschiedlichen Disziplinen bieten ein großes Angebot, mit jeweils unterschiedlichen Ansätzen. Eine ausführliche Übersicht darüber zu geben, ist nicht Gegenstand dieser Arbeit, sodass für die vorliegende Analyse eine passende Herleitung des Leadership-Begriffs unter besonderer Berücksichtigung des supranationalen Aspekts im Vordergrund steht. Dafür ist es hilfreich, den Begriff Leadership zunächst auf seine grundlegende Bedeutung zurückzuführen, die nichts anderes als „Führung“ meint. Vereinfacht gesagt geht es darum, wer oder was (einzelner Akteur oder Akteursgruppe?) in welchem Umfang (welche Mittel werden eingesetzt?), warum (worin

besteht das Ziel von Leadership?) und wen (wer genau ist angesprochen?) in welcher Weise (welches Verhältnis besteht zwischen Leader und Follower; welche Strukturen liegen vor?) führt. Das wiederum hängt eng zusammen mit der Ermittlung von Machtverhältnissen und der Frage, welche Form Macht annehmen kann, worauf allerdings erst im nächsten Kapitel ausführlicher eingegangen wird.

Leadership steht zu einem großen Teil in Verbindung mit Untersuchungen politischer Führung, die sich auf eine hierarchisch-formale Führungsposition bezieht und welche sich in demokratisch legitimierten Nationalstaaten lokalisieren lässt. Die EU dagegen ist ein Konstrukt, das seinesgleichen sucht und eine „neue Rationalität des Regierens jenseits staatlicher Territorialherrschaft und Disziplinarmacht“ (Münch 2010: 46) ausbildet. In ihr gelten in Bezug auf die Lokalisierung von Führungsverhalten nicht einfache Formeln, nach denen mit Leadership dort gerechnet wird, wo Machtansprüche vertraglich verankert sind. Vielmehr vollzieht sich Leadership in diskursiven Räumen mit partizipatorischen und kommunikativen Elementen. Diese Räume konstituieren sich aus Machtverhältnissen zwischen den Akteuren, denen außerdem eine „Transformation des Realen“ (Foucault 1999: 188) immanent ist. Um welche Art von Leadership handelt es sich also, wenn der Blick auf ein System wie das der Europäischen Union fällt, bei dem die europäische Integration das Ziel von Leadership, sowohl in politischer als auch in gesellschaftlicher Hinsicht, bildet? Wodurch kommt Leadership auf supranationaler Ebene zustande und durch wen wird sie ausgeführt? Zur Beantwortung dieser Fragen muss eine selbstständige Betrachtung supranationaler Leadership stattfinden.

Was ist bei der Analyse supranationaler Leadership zu beachten? Für Blondel hat Leadership „in the contempory world (...), on the whole, less prestige, less pomp, less of an aura around it than it had in the past“ (Blondel 1987: 161). Dies führt möglicherweise auch zu einer Reduktion ihrer Wirksamkeit (ebd.). Es handelt sich also längst nicht mehr um die starre Betrachtung von Herrschaftsstrukturen, sondern darum, dass Leadership, wie im Falle der vorliegenden Arbeit, auf politische Systeme wie das der EU zutrifft, in dem Politikverflechtung vorherrscht und nicht der Mechanismus Befehl und Gehorsam greift. Unter anderen vertritt Helms eine dynamische Sichtweise, nach der sich Leadership nicht durch gegebene hierarchische Strukturen, sondern aus einem Prozess heraus ergibt (Helms 2000). Dieser Prozess unterliegt einer Dynamik, die angetrieben wird durch die Einsicht einer „effizienten gemeinsamen Problemverarbeitung“ (Wessels 1992: 47) der Beteiligten. Die Europäische Union kann als ein politisches System ganz eigener Art, ein System sui generis, betrachtet werden, das im Vergleich zu anderen Formen zwischenstaatlicher Problemverarbeitung eine Steigerung der Effizienz, Effektivität und auch Akzeptanz der gemein-

samen Nutzung staatlicher Handlungsinstrumente hervorbringt (Wessels 1992: 53). Diese Dynamik begründet eine „logic of supranational dimension“ (McGowan, Lee 2009: 286), die die Produktion eines europäischen Mehrwerts nach sich zieht und worauf supranationale Leadership aufbaut.

Die vorliegende Untersuchung bezieht sich auf eine friedliche Europäische Union; ein Bündnis von Staaten, das zunächst geschlossen wurde, um wirtschaftlichem Wachstum einen geregelten Rahmen zu verschaffen. Dazu bildete sich auf den Grundpfeilern eines gemeinschaftlichen Vertrages eine gemeinschaftliche Bürokratie aus, um den Wohlfahrtsstaaten der Union Wachstum und Entwicklung zu garantieren. Dieses Bündnis ist einerseits geprägt von nationalstaatlichen Eigeninteressen und andererseits von supranational formulierten Zielen, und muss sich fortwährend den Ansprüchen der Euroskeptiker, der Eurorealisten und der Europhoriker stellen. In diesem mit Governance-Strukturen und ideologischen Sichtweisen verwobenen Spannungsbogen, in dem es viele Akteure auf unterschiedlichen Ebenen gibt, agiert die Europäische Kommission.

Um es nochmals deutlich zu sagen: Die supranationale Instanz bzw. Leadership ist in diesem Falle nicht als personifizierte supranationale Leadership in Gestalt des Kommissionspräsidenten gemeint, wonach in idealtypischer Weise ein charismatischer Leader existiert, auf den ein radikaler Wandel einer europäischen Gesellschaft zurückzuführen wäre. Supranationale Leadership wird vielmehr von einer korporativen Akteurin ausgeübt, bei der es zwar intern zu Grabenkriegen kommen mag, nach außen hin aber einheitlich beschlossene Diskursbeiträge abgegeben werden.

Im Multilevel-Governance-System der EU ist die Europäische Kommission eine von vielen Akteurinnen und Akteuren in einem komplizierten System gegenseitiger Abhängigkeiten (vgl. Schout/Jordan 2005: 202). Es handelt sich um eine institutionelle Besonderheit, bei der eine substantielle Emanzipation von der Kontrolle nationalstaatlicher Regierungen mit einer teilweisen rechtlichen Autonomie einhergeht. Die Kommission hat das Initiativrecht europäischer Gesetzgebung inne, was eine entscheidende Ressource ist, wenn es um die Beeinflussung der untergeordneten Ebenen durch europäisch geprägte Zielsetzungen geht, weshalb dem Initiativ-Gedanken in Verbindung mit der supranationalen Leadership der Europäischen Kommission eine gesonderte Aufmerksamkeit zukommt. Wenn Initiative im Sinne von Unternehmergeist aufgefasst wird, handelt es sich bei dem Gedanken der Initiierung um das Geben von wichtigen Impulsen und die Fähigkeit, aus eigenem Antrieb heraus zu handeln. Eine simple, dadurch aber nicht weniger wichtige Feststellung ist, dass geistige Impulse zu setzen unabhängig ist von der politischen Zuständigkeit.

Die Kommission nutzt offensiv die Initiierung in einem Milieu, in dem nicht allein eine Steuerung über regulative Politik vorliegt, sondern im großen

Maße eine initiative Politik beobachtet wird. Demnach sind Initiierung und Koordinierung prägend für das Leadership-Verhalten der Europäischen Kommission, während die eigentliche Politikformulierung und Implementation den Nationalstaaten überlassen bleibt (vgl. Roth/Schmid 2001: 402). Wendon fasst in seinen Ausführungen treffend zusammen, dass die Europäische Kommission eine Schlüsselrolle „in shaping policy images at a European level“ spielt (Wendon 1998: 344)³.

Die eben beschriebenen Attribute machen die Europäische Union und damit die Einrichtung eines supranationalen Organs wie das der Europäischen Kommission zu einem Unikum. „None of the other regional schemes have created independent supranational bodies like the EC Commission“ (Laursen 2007: 6). Diese ihr zugewiesene Rolle als supranationale Impulsgeberin ist für die weitere Betrachtung von supranationaler Leadership wichtig. Denn die Kommission wirkt oftmals stimulierend auf die Nationalstaaten, wenn von ihr – mit fehlender Durchsetzungsmacht, aber normativem Impetus – immer wieder der Anschub dazu gegeben wird, nationale Trennungen aufzuheben und unterschiedliche Erfahrungen einander gegenüberzustellen. „Europeanization (...) no longer takes place primarily through law and its goal is no longer ‚legal uniformity‘; instead it occurs through informal pressures, self accommodation and learning.“ (Beck/Grande 2007: 75). Schließlich existiert eine Unterscheidung zwischen nationaler Leadership und supranationaler Leadership, die sich nicht zuletzt am Begriff der Supranationalität festmacht.

Mit dem Begriff der Supranationalität kann in Bezug auf die EU der nüchterne Sachverhalt beschrieben werden, bei dem es um den Transfer von Souveränität der Nationalstaaten auf eine höhere Ebene geht. Im Zuge dessen findet eine Gesetzgebung statt, auf die der einzelne Nationalstaat keinen exklusiven Einfluss mehr hat. Supranationalität mag eine Überwindung von Nationalstaatlichkeit ausdrücken, und noch weiter die „Hoffnung auf die Aufhebung von Wahrnehmungs- und Handlungsschranken“ (Lietzmann/Wilde 2003: 59) beinhalten, er beschreibt aber zu gleichen Teilen ein Verharren im „nationalstaatlichen Gehäuse der Zugehörigkeit“ (ebd.).

Dieser Umstand macht die Entstehung und Ausübung von supranationaler Leadership zu einem interessanten Gegenstand. Die Europäische Kommission ist dabei im Organisationsgefüge der EU Trägerin des supranationalen Moments mit

³ Wendon bezieht sich hier sowohl auf Peters, B.G. (1994): Agenda-setting in the Euroean Community, in *Journal of European Public Policy* 1 (1), 9-26, als auch auf Mazey, S./Richardson, J. (1995): Promiscuous policymaking: the European policy style?, in: Rhodes, C./Mazey, S. (Hrsg.): *The State of European Union. Building a European Polity?* Boulder, Co.: Lynne Rienner, und Mazey, S./Richardson, J. (1994): *The Commission and the lobby*, in: Edwards, G./Spence, D. (Hrsg.): *The European Commission*, London.

all seinen vertraglichen und verwaltungstechnischen Auswirkungen und gleichzeitig eine Institution, die verknüpft ist mit der Perfusion von Werten (vgl. Selznick 1984: 17). In der praktischen Umsetzung ist es allem voran das Initiativrecht als eines in einer Reihe von Kompetenzen, welches es der Kommission ermöglicht, ihr „Aufgabenspektrum über rein administrative Funktionen hinaus erheblich auszudehnen (...) (und) eine nachhaltige Strukturierung der Willensbildung und Entscheidungsfindung auf der europäischen Ebene“ (Bach 2008: 97) zu erwirken, und ihre zentrale und aktive Rolle als politischer Akteur im Mehrebenen-System der EU einzunehmen (ebd.: 96). In diesem System von Interessen und Hierarchien gilt es, Leadership in der Form auszuüben, den allgemeinen Willen zu finden oder zu bilden und zu formulieren, woraufhin sich die Koordination von Politik anschließen lässt. Eine Aussage über eine erfolgreiche supranationale Leadership kann also längst nicht mehr nur anhand einer bestimmten Anzahl von harmonisierend verbindlichen Ergebnissen am Ende eines Policy-Making-Prozesses getroffen werden, an denen sich der Grad einer Vertiefung der Integration oder einer Stärkung des Einflusses ablesen ließen. Vielmehr müssen die Mechanismen, die für die Formung der öffentlichen Meinung bedeutsam sind, herangezogen werden.

In diesem permanenten Spannungsverhältnis zwischen den Interessen der einzelnen Staaten und der Erfüllung supranationaler Absprachen und Ziele, bedeutet supranationale Leadership eine Führung im Sinne einer europäischen Sichtweise und eines gemeinschaftlichen Denkansatzes. Das Wohl der Gemeinschaft und nicht das eines einzelnen Staates steht im Vordergrund. Dabei ist die Europäische Kommission als die Verkörperung einer gemeinschaftlichen Denk- und Handlungsweise zu verstehen.

Die Betrachtung supranationaler Leadership der Europäischen Kommission gründet auf dem Fundament einer synergetischen Betrachtung von verschiedenen Leadership-Ansätzen und den unter dem Label supranationaler Institutionalismus⁴ zusammengefassten Ansätzen und Theorien, wobei sich politikwissenschaftliche und soziologische Perspektiven vermischen. Unter dem Label des supranationalen Institutionalismus lassen sich folglich diejenigen Ansätze und Theorien zusammenfassen, welche die Unabhängigkeit der Mitgliedstaaten als begrenzt ansehen und Mechanismen ausmachen, die den Integrationsprozess vertiefen, ohne dafür allein den Willen der Mitgliedstaaten heranzuziehen. Vertretern des akteurszentrierten Institutionalismus etwa ist hierbei wichtig, eine Tradition der symbiotischen Betrachtung von Akteur und Institution bzw. System zu verfolgen (Mayntz/Scharpf 2000). In der vorliegenden Arbeit ist die Institution in erster Linie als kognitives Modell und kulturelle Regel zu verstehen,

⁴ Eine ausführliche Herleitung dazu siehe Wozniak Boyle 2006.

kurz, als kulturelles Regelsystem, welches mit seinen Leitideen und normativen Skripten Verhaltenswirksamkeit erlangt (Bach 2008: 40)⁵. Dabei wird die Europäische Kommission als eine Institution in einem System verstanden, in dem sich die supranationale Systembildung auf Augenhöhe mit der politischen Vergesellschaftungsform des Nationalstaates begegnet (Bach 2008: 45). Die Neofunktionalisten sehen einen solchen Mechanismus im Spill-Over-Effekt, bei dem sich integrative Effekte eines Policy-Bereichs auf einen anderen sachlogisch ausweiten. Bei den Vertretern des Public-Policy-Ansatzes steht unter anderem die Frage nach dem maßgeblichen Einfluss des Leaders im Agenda-Setting-Prozess im Vordergrund (Peters 1994; Nugent 1995). Alles in allem ist dabei der Blickwinkel entscheidend, der bei der Sicht auf den europäischen Integrationsprozess eingenommen wird. Die Bezeichnung supranationale Leadership stellt zunächst eindeutig das supranationale Moment in den Vordergrund. Die Europäische Kommission ist die legitime Vertreterin dieses supranationalen Moments, indem die Mitgliedstaaten Teile ihrer Souveränität an eine ihnen übergeordnete Ebene abtreten. Neben der begrenzten Unabhängigkeit der Nationalstaaten sind supranationale Institutionen relativ autonom in der Verfolgung ihrer Ziele. Dabei lässt sich feststellen, „(...) as integration proceeds, member-state governments become less and less proactive, and more and more reactive to changes in the supranational environment to which they belong“ (Stone Sweet/Sandholtz 1998: 6).

Supranationale Leadership impliziert sowohl Elemente der transaktionalen als auch der transformativen Leadership. Burns hat zwischen diesen beiden Arten von Leadership eine Unterscheidung vorgenommen. Das wesentliche Kriterium der Unterscheidung ist die Zielsetzung. Transaktionalem Handeln liegt kein Streben nach kollektivem Interesse zugrunde, es richtet sich nicht auf Werte. Transaktionale Leadership speist sich aus dem Austauschen des einen gegen ein anderes und es tritt die vermittelnde Rolle des Leaders in den Vordergrund (Burns 2003: 24). Transformative Leadership hingegen richtet sich auf die substantielle Änderung einer Gesellschaftsentwicklung (Burns 2003: 25). Die Europäische Kommission vereint als Leaderin sowohl das transaktionale als auch das transformative Moment. Zu dieser groben Kategorisierung von Leadership kommen Typenbezeichnungen wie strukturelle, unternehmerische und intellektuelle Leadership (Young 1999). Auch der Kontext des Leaders bleibt eine nicht wegzudenkende Komponente (Blondel 1987: 17; Nye 2011), sodass supranationale Leadership abzuleiten ist als eine Autorität auf der Grundlage von materiel-

⁵ Bach orientiert sich in seiner institutionensoziologischen Perspektive auf die Europäische Union entlang der von Lepsius entworfenen soziologischen Institutionenanalyse und in Abgrenzung zu den verschiedenen neo-institutionalistischen Theorieansätzen von Hasen/Krücken; Powell/DiMaggio; Nedelmann; Weinert.

len und immateriellen Machtressourcen in einem dynamischen Prozess der Entwicklung von Gesellschaft und Politik(inhalten) in einem komplexen politischen System.

Während die Betrachtung von Politik unter dem Leadership-Ansatz das Augenmerk auf den Aspekt lenkt, eine Gesellschaft zum Besten zu führen (Tucker 1995), erlauben die Aspekte des Governance-Ansatzes und im spezielleren des Multilevel-Governance-Ansatzes eine nähere Betrachtung des „Wie“ beim Ablauf von Prozessen. Die Kommission ist hierbei Teil einer Governance-Struktur, in der Hierarchien, politischer Wettbewerb, Netzwerke, Verhandlungen, Policy-Transfers etc. dicht beieinander stehen. Die EU wird auch gerne als nichthierarchisch vernetztes Verhandlungssystem charakterisiert, das aus Regelsystemen und Koordinationsprozessen ohne einen Souverän besteht (Eising/Lenschow 2007: 325). Es lässt sich also keine so machtvolle Führungsinstanz ausmachen, die in einer hierarchisch strukturierten Umgebung repressive Macht ausüben würde. Trotzdem haben wir es natürlich mit einem System zu tun, in dem Akteure Leadership situativ und offensichtlich ausüben.

Nach der Auffassung von Burns fällt es schwer, als einziges Bewertungskriterium für Leadership den Grad an intendiertem, wirklichem Wandel anzulegen, der im Endeffekt erreicht wird (vgl. Burns 1978: 19). In einem Multilevel-Governance-System wie dem der EU verhält es sich ebenso. Es geht nicht etwa um eine Leadership, die sich in der erfolgreichen Anwendung verbindlicher Rechtsinstrumente widerspiegeln ließe. Es interessiert vielmehr, was die führende Einheit für Taktiken anwendet, um den Verlauf der Dinge zu beeinflussen (Denis/Lamothé/Langley 2001: 811). So kann supranationale Leadership nicht im steuerungsoptimistischen Sinne verstanden werden, wonach angestrebte Steuerungserfolge durch vorausschauendes Denken, den richtigen Instrumenteneinsatz und genau bestimmbare Handlungssequenzen geplant zu erreichen sind (vgl. Raschke/Tils 2007: 134).

Im Zuge der Beleuchtung von Governance-Vorgängen werden vielerlei Fähigkeiten der Europäischen Kommission offengelegt, die für ihre Leadership-Qualität sprechen. Neben der Fähigkeit zum Strukturieren (Tömmel 2006) gesellen sich neue qualitative Merkmale von Herrschaft wie Kooperation und Argumentation, die eine neue Art der Steuerungskapazität konstituieren (Grande/Jachtenfuchs 2000). Die Europäische Kommission wird sowohl als Strategiespielerin mit Leadership-Qualitäten (Cini 1996) als auch als strategische Prozessführerin bei der europäischen Politikformulierung (Eichener 2000) identifiziert. Die Kommission ist nicht allein Policy Entrepreneurin, sondern auch Policy Managerin (Laffan 1997). Dabei ist ausschlaggebend, dass der Policy Entrepreneur „who is ready rides whatever comes along“ (Kingdon 1984: 182). Er wartet auf ein Thema, an welches sich das eigene Konzept anhängen lässt

(Kingdon 1985: 194). Viele Autoren beschäftigen sich mit der Bedeutung des Agenda-Setting und der Policy-Entrepreneurship (H  retier 1993, Mazey/Richardson 1993). Auch das „Window of Opportunity“ (Kingdon 1985) findet sich selbstverständlich im Vokabular, wenn von der Europäischen Kommission als einer Institution die Rede ist, die sich als „actor in shaping policy“ (Wendon 1998) darstellt und Policy Images⁶ (Wendon 1998, Baumgartner/Jones 1991) produziert. Sowohl die Rolle von Ideen (Young 1991), als auch die Ansätze des Policy Change (Sabatier 1998) und des Policy Framing (Rhinard 2010) sind immer wieder beim Beleuchten von Machtverhältnissen behilflich, wenn es um die Frage nach dem Inhaber der hegemonialen Position in Problemdefinitionen- bzw. L  sungsdiskursen geht (Schneider/Janning 2006: 223f). Angesichts dieser Eigenschaften und unter Berücksichtigung der institutionellen Kontexte soll „Regieren (...) verstanden werden als der fortwährende Prozess bewusster politischer Zielbestimmung und Eingriffe zur Gestaltung gesellschaftlicher Zustände“ (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003: 86). Damit lassen sich Aspekte des Governance-Ansatzes für die Betrachtung supranationaler Leadership nutzen, wenn die leitende Idee der mit Burns verbundene transformative Gedanke ist und bei dem vom Leader Leitbilder ausgehen, nach denen sich gemeinschaftlich-gesellschaftliche Prozesse vollziehen.

In einem Governance-Milieu, in dem politische Steuerung im Sinne von Interaktionen und sozialen Transaktionen, die in einem informellen oder netzwerkartigen Kontext erfolgen (Lemke 2004: 163), verstanden wird, und welches durch eine Vielzahl von Autorit  tszentren („dispersed across multiple centers of authority“, Hooghe/Marks 2003: 233) charakterisiert ist, stellt sich die Frage nach den Aspekten, aus denen sich supranationale Leadership der Europäischen Kommission speist und wie sie Kapazitäten zur Steuerung des Diskurses um das lebenslange Lernen aufbaut. Es geht um jene Aspekte, die zusammen genommen eine Dynamik beschreiben, aus der sich Leadership ableiten lässt, um letztlich den Verlauf eines Diskurses zu bestimmen und einen allgemeinen Geltungsanspruch zu produzieren.

Bei der Betrachtung supranationaler Leadership geht es demnach nicht darum, eine außergewöhnliche Leaderin herauszustellen und zu beschreiben und womöglich noch in Abgrenzung zu potenziellen Followern zu stellen: „Leader and follower roles become ephemeral, transient, and even indistinct“ (Burns 2003: 185). So ist supranationale Leadership in Gestalt der Europäischen Kommission schließlich als Fähigkeit zur Erarbeitung und Aufbereitung politisch-gesellschaftlich relevanter Themen und deren nachhaltiger Sicherung in einem

⁶ Policy Images sind eine Mischung aus empirischen Fakten und emotionalen Appellen, die die Art und Weise prägen bzw. Richtung angeben, wie die dazugehörige Policy zu verstehen ist und diskutiert werden soll (Wendon 1998: 344).

System zu verstehen, welches sich durch Gegenseitigkeit und Gemeinsamkeit auszeichnet (vgl. Burns 2003: 185).

2.2 Macht als Gestaltungsfähigkeit

Blondel ist der Ansicht: „power is the central ingredient of leadership“ (Blondel 1987: 16). Tucker sieht Macht ebenfalls als bedeutsam an, wenngleich er die Betonung darauf legt, den Macht-Ansatz vom Leadership-Ansatz klar zu trennen, da ersterer in der Interpretation der Politics nicht weit genug reicht „the power approach fails to tell us what political leaders do, or are expected to do, in their capacities as leaders“ (Tucker 1995: 8). Lange wurde die Betrachtung von Politics in erster Linie mit dem Streben nach Macht in Verbindung gesetzt. Dabei wurde angenommen, dass die Auffassung von Politics als Leadership-Prozess sogar vielversprechender sei (Tucker 1995: 26). Auch wenn Macht und Leadership als zwei unterschiedliche Ansätze zu betrachten sind, ist Macht dennoch ein integraler Bestandteil von Leadership. Aden ist zudem der Meinung, dass politikwissenschaftliche Ansätze generell zu wenig mit den vielfältigen Aspekten der Macht arbeiten (Aden 2004: 13), dabei sei die Aktualität der Macht in diesen Zusammenhängen evident (Schneider/Janning 2006: 224). Da eine einhellige Meinung darüber besteht, dass das Konzept der Leadership eng gebunden ist an das Konzept der Macht, ist es für den weiteren Verlauf der Arbeit notwendig, die hier vertretene Auffassung von Macht darzulegen, um ihr schließlich einen Stellenwert bei der Betrachtung von supranationaler Leadership zuzuschreiben.

Es lässt sich zunächst eine grobe Kategorisierung vornehmen, bei der codierte Macht einer relationalen Macht gegenübergestellt wird. Die codierte Macht beschreibt eine vertragliche Zusicherung einer Kompetenz in einem Bereich. Die Kompetenz der Europäischen Kommission etwa in Form codierter Macht ist je nach Politikbereich verschieden. Es handelt sich zudem um eine eher statische Auffassung von Macht, wonach Macht durch hierarchische Rechtsordnung gebunden ist und man sie im Zuge dessen besitzt oder eben nicht besitzt. Doch allein explizit zugeschriebene Kompetenzbereiche als Machtindikator zu verstehen, hat ausgedient. Es geht nicht um eine Macht, die sich in Form der Ausübung einer überlegenen Durchsetzungskapazität äußert. Es handelt sich also nicht um das klassische Verständnis von Macht, bei dem in Kategorien von hierarchischen Befehls- bzw. Empfangsketten zwischen Leader und Follower gedacht wird. Es handelt sich nicht etwa um eine Befehlsmacht, ausgestattet mit Durchsetzungsmitteln in Form von Sanktionen.

Eine andere Sichtweise erkennt den Besitz von Macht nicht an. Macht ist in diesem Falle nicht lokalisierbar im Sinne eines Machthabers (dem Inhaber der

vertraglich zugesicherten Kompetenz), dem ein Machtloser (der sich ohne eigene Anstrengung fügt) gegenübergestellt ist. Vielmehr handelt es sich um Macht, die eine Beziehung zwischen Akteuren bezeichnet, wonach Macht als ein Machtverhältnis, als eine relationale Macht verstanden wird (vgl. Foucault 1999). Wenn allgemein angenommen wird, dass Macht immer ein Machtpotenzial ist, aber eigentlich niemand sie besitzt, sondern sie entsteht, wenn Menschen zusammen handeln, und sie verschwindet, sobald sie wieder auseinandergehen (Arendt 2003: 252), wird deutlich, dass Macht eine dynamische Komponente in sich trägt.

Im Hinblick auf einen sich ausdifferenzierenden Machtbegriff spiegelt sich diese dynamische Komponente wider, wenn es darum geht, der Europäischen Kommission Macht zuzuschreiben. Dann ist mitunter von Verfahrensmacht (Tömmel 2006) die Rede, oder durch kommunikativ erarbeitete Visionen entfaltete Wirkungsmacht (vgl. Zerfaß 2005: 104) und die dadurch erlangte Möglichkeit politischer Einflussnahme. An dieser Stelle ist es wichtig, den Begriff von Macht weiter zu fassen und weitere, transformierte Formen wie die Kommunikationsmacht (Raschke/Tils 2007: 419), Konzeptionsmacht oder Diskursmacht zu verfolgen. All die dynamischen Formen der Macht gehen in der synergetischen Form der Gestaltungsmacht auf. Sie nimmt das Dynamische, Prozesshafte, Relationale als Komponenten in sich auf, um sie als Macht der Gestaltungsfähigkeit zu deuten. Diese „sanfte“ Form der Macht ist ausgestattet mit Mitteln der Überzeugung, sie sucht die Beeinflussung von Werten und Normen: „Soft power (...) is also the ability to attract, and attraction often leads to acquiescence“ (Nye 2004: 6). „Soft power uses a different type of currency (not force, not money) to engender cooperation – an attraction to shared values and the justness and duty of contribution to the achievement of those values“ (Nye 2004: 7).

Diese Macht als Gestaltungsfähigkeit einzusetzen, ergibt sich, wenn ein Auslöser bzw. ein Gegenstand politischen Handelns vorliegt. Hierbei handelt es sich gemeinhin um gesellschaftliche Probleme, welche an die Politik herangetragen oder von ihr aufgegriffen werden. Friedberg ist der Ansicht, dass ein „echtes“ Problem implizit eine Portion Ungewissheit beinhaltet in Hinblick auf den Verlauf des Lösungsweges (vgl. Friedberg 1995: 255). Dieses angesprochene Problem wird in einem System von Akteuren in Interaktion behandelt, wobei Friedberg der Meinung ist, dass jedes konkrete Handlungssystem auch als Machtssystem aufgefasst werden kann (Friedberg 1995: 257). Im Zustand der Ungewissheit stellt sich die Frage nach denjenigen Akteuren, die in der Lage sind, gleichzeitig eine Definition der Probleme (und damit der relevanten Ungewissheiten) durchzusetzen und ihre zumindest teilweise Beherrschung dieser Ungewissheiten sicherzustellen (Friedberg 1995: 256). Es handelt sich hier um die Bestandsaufnahme des Problems und die Generierung einer Problemlösungs-

strategie in Form eines Politikkonzepts. Ungewissheiten erlauben es, Gestaltungsmöglichkeiten auszuloten, unabhängig davon, welche konkreten Ziele damit erreicht werden könnten. Dem organisationssoziologischen Ansatz nach wird mit dem Begriff der Macht die „einfache Tatsache“ in Erinnerung gerufen und unterstrichen, dass die an einem Handlungssystem beteiligten Akteure, „ob sie es nun wollen oder nicht, Einsätze haben und Interessen verfolgen, ohne etwas Genaueres über das Wesen dieser Einsätze oder Interessen auszusagen.“ (Friedberg 1995: 265). Friedberg kommt in seinen Ausführungen auf eine Macht-Kompetenz-Korrelation und erläutert „...dass es natürliche Kompetenzen sind, d.h. praktische Kenntnisse, die eine Kontrolle von Ungewissheiten ermöglichen“ (Friedberg 1995: 283). Diese „natürlichen Kompetenzen“ sind es, die eine codierte Macht ausschließen und den relationalen Charakter von Macht hervortreten lassen.

Grundsätzlich bezeichnet der Begriff der Macht im Zusammenhang mit supranationaler Leadership die Fähigkeit, Politik maßgeblich zu gestalten und womöglich das Verhalten und Denken von anderen im „eigenen“ Sinne zu beeinflussen. Dabei ist Leadership zu verstehen als

„a vital form of power (...) as a relationship based not simply on the possession of resources by those who wield power, but on the creative, dynamic interplay of wants and needs, motives, values, and capacities of both would-be leaders and their potential followers.“ (Burns 2003: 15)

Macht kann sich formieren, sie kann sich sammeln und entfalten und bleibt damit grundsätzlich auch in netzwerktheoretischer Hinsicht ein „relationales Konstrukt“ (Jansen 2003: 165), welches einen integralen Bestandteil von Leadership darstellt. Dabei ist Leadership im Gegensatz zu Macht eher von Kontinuität geprägt, „not merely the occasional use of power“ (Blondel 1987: 15). Das Fehlen codierter Macht kann sich am Ende sogar als sehr nützlich erweisen und Freiraum für diese andere Art der Machtentfaltung geben. Das heißt im Umkehrschluss: Gesetzliche Determination beschränkt förmlich Handlungsoptionen; Macht als Gestaltungsfähigkeit hingegen kann sich als fördernd erweisen. Politische und administrative Zuständigkeiten sind unter diesem Blickwinkel dann zunächst völlig unwichtig für eine sich entwickelnde Policy.⁷

⁷ Karel van Miert (ehemaliger EU-Kommissar in verschiedenen Bereichen) schreibt bezeichnenderweise in seinem Buch „Markt, Macht, Wettbewerb“ (2000: 40), wie ihm Jacques Delors, als es um Fragen zur Infrastrukturpolitik ging und die zu dem Zeitpunkt noch fest in den Händen der Mitgliedstaaten lag, sagte, dass es ihm völlig egal sei, was die Kommission dürfe und er versuchen solle herauszufinden, was die Kommission tun könne, um auf diesem Gebiet die Netzwerke besser zu integrieren.

2.3 Politische Strategie mit semantischem Platzhalter

Viele Faktoren sprechen dafür, Leadership unter dem Blickwinkel der politischen Strategie zu betrachten, bzw. Teile daraus zu entlehnen, um zu einer Operationalisierung supranationaler Leadership zu gelangen; nicht zuletzt, da die Ausübung von Leadership sowohl Zentralaufgabe als auch Erfolgsfaktor strategischer Politik darstellt (Raschke/Tils 2007: 539). Strategie ist ein normaler Faktor des politischen Prozesses (Raschke/Tils 2007: 44), wobei vorausgesetzt wird, dass sie lediglich eine Variable darin darstellt und strategisches Handeln nur begrenzte Effekte hervorruft (Raschke/Tils 2007: 22). Es stellt sich die Frage, wie Wirkungschancen zu erreichen sind und inwiefern sich daraus Leadership-Qualität ableiten lässt. Führen durch strategische Kompetenz beinhaltet Strategizing, bei dem politische Fragen in einen strategischen Zusammenhang gebracht und in strategischer Perspektive weiterentwickelt werden (Raschke/Tils 2007: 546); hier unter besonderer Berücksichtigung eines semantischen Platzhalters, dessen Bedeutung im Weiteren erläutert wird.

Raschke und Tils gehen davon aus, dass Komplexität Instabilität impliziert, was zu verschiedenen Arten von Herausforderungen führt.

„Die Lösungen politischer Probleme ist schwieriger geworden, weil Wachstum nicht wie zuvor als Problemlöser wirkt, weil die Verschränkungen zwischen Nationalstaaten zunehmen, weil die Interdependenzen zwischen den Politikfeldern unser Wissen überschreiten, weil die gesellschaftlichen Adressaten von Problemlösungen nicht mehr die größeren Kollektive mit den berechenbaren Interessenlagen, sondern Bürger in pluralisierten und individualisierten Lebenslagen sind (...)“ (Raschke/Tils 2007: 11).

Wenn Führen nun alles andere bedeutet als die Anwendung von formal zugeschriebener Macht durch Hierarchien, dann ist in Hinblick auf die Entwicklung einer Gesellschaft mit den eben geschilderten Herausforderungen auch hier die Frage nach der jeweiligen Führungsinstanz, die politische Planung bzw. Bewusstsein für die Bildung politischer Strategien besitzt, von großem Interesse. Große institutionelle Komplexität, wie sie in einem Mehrebenensystem vorliegt, kann als „objektive Schranke“ wahrgenommen werden oder als besondere Herausforderung im Sinne einer strategisch angelegten Veränderungspolitik wirken (Raschke/Tils 2007: 284f). Die dabei eingesetzte Strategiekompetenz umfasst Bestandteile von Wissen und Managementfertigkeiten (Raschke/Tils 2007: 542), die wiederum wirken, um eine Strategie zu bilden, d.h. ein passendes, erfolgsorientiertes Konstrukt zu entwickeln.

Ein strategisches Hilfsmittel ist der semantische Platzhalter. Ein Platzhalter lässt sich je nach Situationskontext und je nach Politikbereich verwenden. Es handelt sich um eine Politikhülse, die allgemeine semantische Merkmale enthält, welche zunächst reinen Assoziationen ausgesetzt sind. Diese begriffliche Hülse

ist in ihrer politischen Bedeutung unreif, nicht klar operationalisiert und in unterschiedliche Argumentationszusammenhänge einflechtbar. Sie ist auf den ersten Blick unkontrovers und verführt dazu, einen handlungsleitenden Konsens als gegeben hinzunehmen. Ein breiter Konsens rührt gerade aus der semantischen Unschärfe dieses Begriffs her und macht ihn zur Projektionsfläche für unterschiedliche Interessen in der politischen Debatte.

Ein semantischer Platzhalter beinhaltet eine neue strategische Initiative. Er ist ein Quell der Generierung neuer Inhalte transformativen Charakters. Unter dem vermeintlich unkontroversen Begriff lassen sich Nuancen zum Thema sammeln und zu einem Impuls in eine neue Richtung bündeln. Jegliche Schritte, die dieser Ausrichtung dienen, können sich unter das neu definierte Ziel subsumieren lassen. Eine Policy-Entwicklung wird dann steuerbar; nicht in Bezug auf ein Ergebnis, sondern in Bezug auf die Richtung, die sie nehmen soll. Und „strategische Relevanz“ ist dann gegeben, wenn der Impuls die weitere Entwicklung „signifikant zu prägen“ vermag (Müller-Stewens/Lechner 2005: 59).

2.4 Diskurs und Kommunikation

Da in der vorliegenden Arbeit die Annahme vertreten wird, dass supranationale Leadership der Europäischen Kommission über den Diskurs des lebenslangen Lernens ausgeübt wird, ist es wichtig, den Begriff Diskurs für diese Arbeit handhabbar zu machen. Zunächst lässt sich dafür die grundlegende Bedeutung im lexikalischen Sinne heranziehen, welche als „Gespräch“, „Unterhaltung“, „verbale Kommunikation“ u.A. zu verstehen ist. Für das Verständnis von Diskurs in dieser Arbeit ist dabei der Gedanke der Kommunikation wichtig; Kommunikation, ob in schriftlicher oder verbaler Form als konstitutives Element von Diskurs. Diese Sichtweise erweiternd sind Schneider und Janning der Ansicht, dass die Auseinandersetzung mit einem Thema als Diskurs aufgefasst werden kann, in dem Wissenssysteme und Ansichten und die Verarbeitung von Sachkompetenz eine wichtige Rolle spielen (vgl. Schneider/Janning 2006: 69). Ein weiterer nützlicher Schritt stellt auch die Einordnung in den jeweiligen disziplinären Kontext dar, in dem der Begriff gebraucht wird. In diesem Zusammenhang geht es an dieser Stelle zunächst weniger um eine textlinguistische Herangehensweise. Im Vordergrund steht vielmehr die politisch-soziologische Betrachtung einer gesellschaftsrelevanten Sinnproduktion, die sich aus der Interaktion von Akteuren, Strukturen und Praktiken ergibt. Kommunikation nimmt deshalb einen prinzipiellen Stellenwert ein, da ein Diskurs gleichzeitig einen Kommunikationsraum darstellt, in dem die Konzeptualisierung und Etablierung eines Themas stattfindet. In diesem Raum, der also nicht in erster Linie geographisch zu verstehen ist,

kommen die angesprochenen und interessierten Akteure zusammen und kommunizieren.

Schmidt macht an dieser Stelle eine Unterscheidung zwischen dem koordinativen Diskurs und dem kommunikativen Diskurs, deren Sichtweisen sich in der vorliegenden Arbeit vermischen. Beim koordinativen Diskurs geht es vorrangig darum, eine Policy-Idee inhaltlich zwischen den interessierten Akteuren abzustimmen, während der kommunikative Diskurs stärker die Dimension der Machtstrukturen einbezieht, die einen genaueren Blick auf die mit der Verarbeitung einer Idee entstehenden Konflikte lenkt (Schmidt 2008: 310). Hier wird noch einmal deutlich, dass bei der Berücksichtigung kommunikationstheoretischer Aspekte die Annahme naheliegt, dass sich Macht sowohl durch Sprache, als auch durch Strukturen und Praktiken ausdrückt. In diesem Zusammenhang kann Foucault herangezogen werden, der der Auffassung ist, dass durch die Autor-Position Macht zugeschrieben wird, die sich darin ausdrückt, einem Handlungsakt Profil zu verleihen (Foucault 2001: 22). „Macht im Sinne einer sich auf unterschiedlichste Ressourcen stützenden Macht der Definition“ (Keller 1997: 316). Für Foucault bedeutet generell die Untersuchung von Diskursen immer auch die Untersuchung von Macht⁸, wobei es hier, um noch einmal darauf hinzuweisen, nicht darum gehen soll, eine Enttarnung von Machtbeziehungen durch Sprache in den Vordergrund zu stellen. Vielmehr geht es bei dem Gebrauch des Begriffs Diskurs darum, den Fokus auf einen interaktiven und dynamischen Prozess zu lenken, der durch Kommunikation entsteht. Bielefeldt führt weiter aus, dass Macht im kommunikativen Miteinander der Menschen entstehe⁹. Somit kann eine Kopplung von Diskurs und Macht hergestellt werden (vgl. Jäger 2004: 130). „Der Diskurs mag dem Anschein nach fast ein Nichts sein“ (Foucault 2012: 11), aber er ist „keineswegs jenes transparente und neutrale Element, in dem (...) die Politik sich befriedet, vielmehr ist er ein bevorzugter Ort, einige ihrer bedrohlichsten Kräfte zu entfalten“ (Foucault 2012: 11). Der Diskurs offenbart seine Verbindung mit der Macht und ist gleichzeitig „dasjenige, worum und womit man kämpft; er ist die Macht, deren man sich zu bemächtigen sucht“

⁸ Als Diskurs bezeichnet Foucault institutionalisierte Aussageformen spezialisierten Wissens, Rede- und Schweigeordnungen, wie sie etwa in den Wissenschaften vom Menschen (Medizin, Psychiatrie, Jurisprudenz) produziert und eingeübt werden, um so eine Ordnung der Dinge nach Oppositionen wie wahr/falsch, normal/pathologisch, vernünftig/wahnsinnig, männlich/weiblich usw. durchzusetzen. Objekt der Diskursanalyse ist damit sowohl das Regelsystem, welches den Diskurs generiert, als auch der soziale Rahmen (etwa der Zusammenhang von Praktiken und Ritualen) und die mediale Basis, in dem er sich verwirklicht. „Es ist das Problem, das fast alle meine Bücher bestimmt: wie ist in den abendländischen Gesellschaften die Produktion von Diskursen, die (zumindest für eine Zeit) mit einem Wahrheitsgehalt geladen sind, an die unterschiedlichen Machtmechanismen und -institutionen gebunden?“ (Foucault 1983: 8).

⁹ Bielefeldt (1993: 53) über den Begriff von Macht bei Hannah Arendt.

(Foucault 2012: 11). Der Diskurs ist die regulierende Instanz, welche das Bewusstsein formiert (Jäger 2004: 130). Foucault sieht den „Autor als Prinzip der Gruppierung von Diskursen, als Einheit und Ursprung ihrer Bedeutung, als Mittelpunkt ihres Zusammenhalts“ (Foucault 2012: 20). Er beschreibt eine Diskurs-Dynamik und setzt voraus, „dass in jeder Gesellschaft die Produktion des Diskurses zugleich kontrolliert, selektiert, organisiert und kanalisiert wird“ (Foucault 2012: 10f).

Die vorangegangenen Erörterungen machen deutlich, dass es sich beim Diskursbegriff für diese Arbeit nicht um eine eng gefasste Definition handelt. Der Diskurs ist vor allem in Beziehung zu setzen mit Kommunikation und Macht, wobei er als Rahmen für Macht als Gestaltungsfähigkeit betrachtet wird. Die diskursive Einbettung einer Policy in den Händen des Autors sichert ihm die Macht über den Diskurs, wobei der Diskurs wiederum den Transmissionsriemen für die Ausübung von Leadership bildet.

2.5 Zusammenfassung

Für den Zweck der Arbeit war es in diesem Kapitel wichtig, ein Konzept von Leadership zu entwickeln, das abweicht von der klassischen Bindung Leadership/Nationalstaat und hierarchischer Kontrolle. Angelehnt an die Betrachtung von Leadership-Ansätzen und die Überlegungen zum supranationalen Institutionalismus sind dafür die Faktoren Macht, Strategie, Diskurs und Kommunikation festgelegt worden, um im Verlauf der Arbeit die Merkmale einer supranationalen Leadership der Europäischen Kommission herauszuarbeiten.

Im Mehrebenensystem der EU, das durch seine komplexen Beziehungsstrukturen und die Fragmentierung von Macht gekennzeichnet ist, vollzieht sich die Herausbildung einer Führungsrolle der Europäischen Kommission im Laufe eines Prozesses, indem sie diskursiv, kommunikativ und strategisch agiert. Die Untersuchung des Diskursraums führt dazu, den europäischen Mehrwert herauszufiltern, der aus dem Spannungsverhältnis zwischen supranationalen Optionen und nationalstaatlichen Interessenverfolgungen erwächst und der für die Leadership der Kommission einen integralen Bestandteil darstellt. Er bedeutet die Überwindung der an Nationalstaatlichkeit ausgerichteten Einzelinteressen und verweist auf eine Orientierung an politischen Lösungen für eine sich auf europäischem Territorium befindende europäische Gesellschaft.

Es wurde deutlich, dass supranationale Leadership als transformative Kraft zu verstehen ist, durch die der Wandel einer Gesellschaft trotz fehlender rechtlicher Grundlagen machtorientiert vorangetrieben wird. Dabei hängt die Lokalisierung supranationaler Leadership nicht mit der Aufdeckung vertraglich veranker-

ter Machtansprüche zusammen. Macht als relationales Konzept verstanden gestaltet sich im Prozess durch diskursiv-strategisches Verhalten. Der Diskurs als ein weit gefasster Begriff, der sowohl den zu kommunizierenden Inhalt als auch das kommunikative Verhalten und die kommunikativen Strukturen berücksichtigt, bildet den Rahmen, in welchem sich eine Führungsrolle entfalten kann. Gleichzeitig bietet er das analytische Werkzeug, um die Ausübung von Leadership nachzuvollziehen. Die als Gestaltungsfähigkeit aufgefasste Macht wird schließlich überführt in die Macht über den Diskurs, wobei die Autor-Position zu einer Führungsrolle beiträgt. Strategisches Verhalten bildet dabei den untrennbaren Faktor des politischen Prozesses, wobei der semantische Platzhalter durch seine vermeintliche Unkontroversität ein strategisches Vorgehen erleichtert.

Supranationale Leadership

Die Europäische Kommission im Diskurs um
lebenslanges Lernen

Klein, I.

2017, XI, 222 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-16118-7