

Franz Heschl

Eine EU »für alle«? Der europäische Integrationsprozess in der Rhetorik der Europäischen Kommission

Einleitung

Es zählt seit Längerem zum Wissensbestand der Soziologie der europäischen Integration, dass im durch eine spezifische institutionelle Architektur geprägten Entscheidungsgefüge der Europäischen Union gesellschaftliche Konflikte wie Verteilungs-, Interessen- und Wertkonflikte weitgehend entpolitisirt werden. An die Stelle von »Politik« tritt vermehrt »sachbezogene Verwaltung«: diese wird permanent von »politischer Rhetorik« überlagert.¹ Seit einigen Jahren ist in der Europasozioologie immer deutlicher die Ansicht zu finden, dass insbesondere der Analyse dieser »europapolitischen Rhetoriken« verstärkt Aufmerksamkeit zu widmen sei. Maurizio Bach hielt dazu fest, dass die politische Soziologie der europäischen Integration heute aufgefordert ist, ihr fachspezifisches theoretisch-analytisches Instrumentarium für eine unabhängige und kritische Beobachtung und Beurteilung der neuartigen transnationalen Herrschaftsstrukturen sowie der ihnen zugrunde liegenden Machtverhältnisse und institutionellen Prozesse nutzbar zu machen, und dass das auch beinhaltet, die Selbstbeschreibungen des herrschenden Systems und dessen Mythen und Illusionen zum Gegenstand soziologischer Forschung zu machen.²

In diesem Beitrag soll in erster Linie am letztgenannten Aspekt dieser Forderung angeknüpft werden. Es geht darum, einige wesentliche komplexere sprachliche Bilder und Rhetoriken zum grundsätzlichen Charakter und zur generellen Beschaffenheit des europäischen Integrationsprozesses, welche die Europäische Kommission als ein wesentlicher institutioneller Akteur im Rahmen europäischer Integration permanent produziert, zu rekonstruieren. Es geht jedenfalls nicht um eine Kritik der gesellschaftlichen, ökonomischen und sozialen Konsequenzen der Politiken der Europäischen Union, sondern vielmehr um die dahinterliegenden entpolitisierenden Rhetoriken, Mythen und Interpretationen der Europäischen Kommission.

In der einschlägigen Literatur herrscht weitgehend Konsens hinsichtlich des erheblichen Machtpotenzials der Europäischen Kommission im Institutionengefüge der Europäischen Union und bezüglich der Weiterentwicklung des europäischen Integrati-

1 Vgl. dazu z. B. Maurizio Bach, *Europa ohne Gesellschaft. Politische Soziologie der europäischen Integration*, Wiesbaden 2008 oder Franz Heschl, *Die politische Rhetorik der europäischen Kommission*, Wiesbaden 2013.

2 Vgl. Bach, Europa ohne Gesellschaft, aaO. (FN 1), S. 38.

onsprozesses.³ Werner Weidenfeld hat ihren Aufgabenbereich mit den drei Schlagworten »Exekutive der Union«, »Motor der Integration« und »Hüterin der Verträge« beschrieben. Dazu kommt die Außenvertretung der Europäischen Union, die sich die Kommission mit anderen Akteuren teilt. Im Rahmen ihrer Funktion als oberste Exekutive der Europäischen Union ist die Kommission für die Durchführung von Rechtsakten und die Umsetzung und Verwaltung der Unionspolitiken zuständig. Unterstützt und zugleich auch kontrolliert wird sie in ihrer Exekutivfunktion durch die »Komitologie«, einem breit angelegten System von unterschiedlichen Ausschüssen. Die Bezeichnung »Motor der Integration« beruht, so Weidenfeld, vorwiegend auf der Legislativfunktion der Kommission, die im Rechtsetzungsprozess im größten Teil der Politikfelder im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses ein Initiativmonopol besitzt. Auch wenn Rat und Parlament die Kommission auffordern können, Entwürfe vorzulegen, sind sie auf die Kommission angewiesen, um den Prozess für die Verabschiedung eines Rechtsaktes der Europäischen Union in Gang zu setzen. Hinzu kommt, dass die Kommission als Agenda-Setter den europäischen Integrationsprozess permanent vorantreibt. In Ausübung ihrer Kontrollfunktion hinsichtlich der Einhaltung des Unionsrechts kann sie Mitgliedstaaten und andere EU-Organe vor dem Gerichtshof der Europäischen Union verklagen. Die Außenvertretung der Europäischen Union wird von der Kommission vor allem für die vergemeinschaftete Handels- und Entwicklungspolitik vorgenommen, beispielsweise nimmt die Kommission im Namen der EU an den Verhandlungen der Welthandelsorganisation (WTO) teil. Die Außenvertretung der Union im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik hat der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik inne. Er gehört seit dem Vertrag von Lissabon der Kommission an und teilt sich diese Aufgabe mit dem Präsidenten des Europäischen Rates.

Als empirische Grundlage für die Rekonstruktion der Rhetoriken der Kommission werden die »Mitteilungen der Europäischen Kommission« aus den Jahren 2000–2009 herangezogen.⁴ Die »Mitteilungen« als eine spezifische Textsorte zählen zum »soft law« im europäischen Integrationsprozess. Sie haben oft stark programmatischen, manchmal visionären, meist auch analytischen Charakter. Sie sind nicht so spezifisch problembezogen wie rechtsgültige Richtlinien und Verordnungen der EU; Mitteilungen enthalten vorwiegend Absichten, Umfeldanalysen, Interpretationen, Entwürfe der Europäischen Kommission, ihre Einschätzungen und Ansichten, ihre mehr oder weniger konkreten Visionen von Europa. Sie sind insofern relevant für den europäischen Integrationsprozess, als die Kommission damit beabsichtigt, ihre Positionen zum Integrationsprozess den anderen Institutionen und auch der breiten Öffentlichkeit zu kommunizieren. Mit den Mitteilungen versucht sie auch immer wieder, spezifische Diskussionsdynamiken zu initiieren, um so den supranationalen Politikprozess – je

3 Vgl. zum Folgenden Heschl, Die politische Rhetorik der Europäischen Kommission, aaO. (FN 1), S. 71–100 und Werner Weidenfeld, *Die Europäische Union*, Stuttgart 2010, S. 130–133.

4 Alle in diesem Beitrag zitierten Mitteilungen finden sich unter http://eur-lex.europa.eu/home_page.html (aufgerufen am 1.9.2015).

nach Thema – in Gang zu setzen oder am Laufen zu halten. Darin finden sich meist keine »Sonntagsreden«, auch keine völlig grundlagenlosen Spekulationen; die Mitteilungen sind relativ konkret, anlass- und problembezogen. Die Europäische Kommission betont hin und wieder, dass ihre Mitteilungen für sie einerseits durchaus den Charakter einer Bestandsaufnahme der sozialen Wirklichkeit haben und andererseits ein strategisches Instrument zur Kommunikation ihrer Vorstellungen zur Weiterentwicklung der Integration sind. Aus all diesen Gründen sind die Mitteilungen als empirische Basis der folgenden Ausführungen, die mittels qualitativer inhaltsanalytischer Zugänge gewonnen wurden, sehr geeignet.⁵

Die hier vorzustellenden Rhetoriken der Europäischen Kommission zum Grundcharakter des europäischen Integrationsprozesses wurden also aus empirischem Material aus den Jahren 2000–2009 gewonnen. Dieser Zeitraum ist das hinsichtlich des Integrationsgeschehens mit Abstand dynamischste Jahrzehnt im bisherigen Verlauf des europäischen Integrationsprozesses. In diese Zeit fallen beispielsweise die bisher umfangreichsten Erweiterungen der Europäischen Union in den Jahren 2004 und 2007, die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei, die Umsetzung der dritten und letzten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion mit der Einführung der Gemeinschaftswährung und die Ausdehnung dieser Union auf neue Mitgliedstaaten, die weitere Umsetzung des Schengener Abkommens sowie das Inkrafttreten wesentlicher Grundverträge zum Integrationsprozess wie des Vertrages von Nizza (2003) und, nach langen und intensiven Debatten um die Zukunft des europäischen Integrationsprojektes, der Vertrag von Lissabon (2009). Dieser Zeitraum umspannt zudem die Laufzeit eines der zentralen wirtschafts-, beschäftigungs- und auch gesellschaftspolitischen Projekte der Europäischen Union, des Lissabon-Prozesses, sowie die Weiterentwicklung und Konsolidierung des Europäischen Binnenmarktes.

Der europäische Integrationsprozess als grandioses, aber unvollendetes Fortschrittsprojekt

Auf die Rhetorik des europäischen Integrationsprozesses als rationales Fortschrittsprojekt wurde in der einschlägigen soziologischen Literatur immer wieder hingewiesen. Nochmals sei hier Maurizio Bach genannt, der beispielsweise festhielt, dass bei den europäischen Funktionseliten und Regierungen eine ausgeprägte Neigung besteht, »... die offenkundigen Legitimationsdefizite, die fundamentalen Interessenkonflikte sowie die langfristigen Risiken der Integrationspraxis mit politischer Rhetorik zu überspielen ... In der europapolitischen Rhetorik spielen naturgemäß ... Rationalitäts- und Fortschrittsmythen eine zentrale Rolle ... Die Europäische Union präsentiert sich als eine politische Ordnung von moralischer Überlegenheit, die Frieden, Fortschritt, Soli-

5 Diese qualitative Inhaltsanalyse wurde im Rahmen einer umfassenden Arbeit zur Kommissionsrhetorik vorgenommen. Vgl. Heschl, Die politische Rhetorik der Europäischen Kommission, aaO. (FN 1). In diesem Beitrag werden in knapper Form einige Ergebnisse daraus vorgestellt.

darität und Bürgernähe in Europa verspricht und zu der es prinzipiell keine alternative Ordnungsvorstellung gibt. Im Vergleich dazu muss jeder Ausdruck von europapolitischem Skeptizismus, sei er noch so demokratisch legitimiert ... als irrational und illegitim erscheinen. Jeder Integrationswiderstand widerspricht so gesehen aus Sicht der ›Europamacher‹ letztlich der Vernunft der Geschichte«.⁶

Diese Rhetorik des Integrationsprozesses als rationales Fortschrittsprojekt soll hier noch um einige wesentliche Aspekte aus den Kommissionsmitteilungen ergänzt werden. In ihnen wird der europäische Integrationsprozess als langfristiges und grundsätzlich vernünftiges Projekt, zu dem es keine gangbaren Alternativen gibt und das in allen Bereichen ständige Verbesserungen bringt, entworfen. Er ist ein effizienter, in die richtige Richtung laufender Prozess. Bestehende Probleme und Ungleichgewichte sind nur »Koordinierungsprobleme«. Politik, Selbstreflexion, Verteilungsfragen, Interessen- und Wertkonflikte sowie unterschiedliche Ausstattungen mit Machtressourcen kommen in diesem rhetorischen Rahmen nicht vor, verschwinden hinter der Idee effizienter, Verbesserungen bringender und umsetzbarer Machbarkeitsvorstellungen. Dass es sich beim europäischen Integrationsprozess grundsätzlich um ein einzigartiges Fortschrittsprojekt oder auch eine grandiose Erfolgsgeschichte handelt – daran lässt die Kommission keine Zweifel aufkommen. Das Ergebnis dieses Fortschrittsprozesses sind »einzigartige Erfolgsgeschichten«. In einer kurz gefassten Variante klingt das beispielweise so: »Es gilt, diese Einzigartigkeit zu bewahren, bei der die Union einerseits möglichst konkrete gemeinsame politische Maßnahmen trifft und andererseits bestimmte Kernaufgaben der Staaten erfüllt, ohne selbst ein Staat zu werden. Denn für das europäische Aufbauwerk gibt es kein existierendes Modell. Seine Einzigartigkeit erklärt und bedingt seinen Erfolg«.⁷ Etwas ausführlicher formuliert kann diese Rhetorik diese Form annehmen: »Die Lissabon-Strategie hat zur Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen beigetragen. Die Wirtschafts- und Währungsunion ... und der Euro gewährleisten Preisstabilität und erleichtern ebenfalls die Schaffung von Arbeitsplätzen und ein stabiles Wachstum. Durch die Kohäsionspolitik werden EU-Regionen mit Entwicklungsrückstand sowie benachteiligte Gruppen unterstützt. Der Binnenmarkt hat zahlreiche Chancen eröffnet, wobei den sozialen Auswirkungen der Marktentwicklung Rechnung getragen wurde. Schließlich hat die Beschäftigungs- und Sozialpolitik der EU zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen ... geführt, die Chancengleichheit und die soziale Eingliederung verbessert und zur Bekämpfung von Diskriminierungen, Rassismus und Fremdenhass beigetragen. In mehreren Erweiterungsrunderungen wurden neue Mitgliedstaaten aufgenommen; dadurch wurden Demokratie und Grundrechte in diesen Ländern erfolgreich gefestigt und der Wohlstand in der gesamten EU gesteigert«.⁸

Und, so die Rhetorik der Europäischen Kommission, das wirklich Grandiose am europäischen Integrationsprozess liegt gerade darin, dass alle in seinem Rahmen erziel-

6 Bach, Europa ohne Gesellschaft, aaO. (FN 1), S. 189–190.

7 KOM(2002) 247 endgültig, 22.5.2002, S. 4.

8 KOM(2008) 412 endgültig, 2.7.2008, S. 5.

ten Fortschritte und Erfolge nicht bestimmten Gruppen von Menschen zugute kommen, sondern grundsätzlich allen! Zur Rhetorik des Fortschrittsprojektes, das von der Europäischen Kommission als andauernde Erfolgsgeschichte entworfen wird, zählt somit ganz zentral die von ihr permanent forcierte, hier so bezeichnete »für alle«-Rhetorik. Auch dafür finden sich in den Mitteilungen über den gesamten Untersuchungszeitraum viele anschauliche Beispiele, im Folgenden sei nur eines zitiert: »Bei der neuen sozialpolitischen Agenda geht es um eine Reihe von Aktionen, mit denen sichergestellt werden soll, dass man die dynamische Wechselwirkung von Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik in vollem Umfang nutzen und auch einen entsprechenden Beitrag dazu leisten kann. Dabei steht die Erkenntnis im Vordergrund, dass Wachstum kein Selbstzweck ist, sondern im wesentlichen ein Mittel zum Erreichen eines höheren Lebensstandards für alle«.⁹

An die Stelle der für »Politik« immer auch typischen Auseinandersetzungen um Knappheiten (Verteilungsfragen), Werte und Interessen tritt in diesem rhetorischen Kontext der Verweis auf Programme oder Maßnahmenbündel, in denen »für alle« oder »für jeden« »alles« dabei ist. Zentrale gesellschaftliche Phänomene wie Interessenvielfalt, Wertkonflikte und Machtungleichgewichte, die ja als gesellschaftliche Grundtatbestände auch wesentliche Strukturelemente politischer Prozesse und Entscheidungen sind, werden von der Europäischen Kommission damit weitestgehend ausgeklammert bzw. durch eine spezifische Rhetorik verschleiert oder zugedeckt. Im Kern dieser Rhetorik steht der »Bürger« als zentrales Subjekt des europäischen Integrationsprozesses, der zwar bestimmte Dinge will und auch als Ergebnisse des europäischen Integrationsprozesses einfordert, insofern allerdings ein weitgehend »interesseloses« und »wertfreies« Wesen ist, als dieses »Wollen« des »Bürgers« in der Rhetorik der Kommission von keinerlei Interessengegensätzen, Wertkonflikten oder Machtungleichgewichten bestimmt wird. Wiederum wird durch diese Rhetorik der Kommission der politische Charakter des europäischen Integrationsprozesses weitgehend verschleiert. Die rhetorische Figur des »Bürgers«, der, ohne mit unterschiedlichen Interessen, Werten oder Machtresourcen ausgestattet zu sein, alle diese im europäischen Integrationsprozess erreichten Errungenschaften und Annehmlichkeiten bereitwillig konsumiert, wird so zum eigentlichen Subjekt des Integrationsprozesses. Zwei Beispiele: »Die EU möchte sich in den Dienst der Bürger stellen, Ergebnisse erzielen, um deren Leben glücklicher und sicherer zu machen ...«.¹⁰ »Der Reformvertrag kommt den verborgenen Wünschen der europäischen Bürger entgegen. Er verstärkt grundlegende Werte, klärt zentrale Fragen und entkräftet immer wieder geäußerte Bedenken. Vor allem aber wird der Reformvertrag die Union in die Lage versetzen, einen Wandel herbeizuführen, den europäischen Bürgern zu mehr Sicherheit und Wohlstand zu verhelfen ...«.¹¹

Im zweiten Zitat erreicht die Rhetorik des Bürgers einen subtilen Höhepunkt: Mögen die Wünsche der europäischen »Bürger« auch noch so verborgen sein, der Re-

⁹ KOM(2000) 379 endgültig, 28.6.2000, S. 15.

¹⁰ KOM(2007) 412 endgültig, 10.7.2007, S. 4.

¹¹ KOM(2007) 412 endgültig, 10.7.2007, S. 9.

formvertrag (später Vertrag von Lissabon) kommt ihnen jedenfalls entgegen. Das Ausblenden der Interessengeleitetheit und Wert- und Machtbezogenheit von politischen Ansprüchen in der Rhetorik des Bürgers macht also auch vor deren »verborgensten« Wünschen nicht halt. Zu den nicht verborgenen Wünschen des Bürgers gehört in der Rhetorik der Kommission jedenfalls jener, einkaufen zu wollen und zu können: Immer wieder wird der Bürger in den Mitteilungen auch als Konsument entworfen, auf dessen Wünsche die Europäische Union zu reagieren hat. »In ihrer Funktion als Verbraucher können die Bürger darüber hinaus in ihrem Alltag am direktesten mit der EU in Kontakt treten und die Vorteile der EU erfahren«.¹² Dieses Zitat belegt in nahezu programmatischer Weise den von der Kommission rhetorisch konzipierten engen Konnex zwischen dem Bürger als Konsumenten und dem europäischen Integrationsprozess. Im Fazit dieser Mitteilung kommt das nochmals deutlich zum Ausdruck: »Verbraucherpolitik ist auf einzigartige Weise dazu geeignet, der EU zu verhelfen, die doppelte Herausforderung mit Namen ›Wachstum und Beschäftigung‹ und ›Zurück zu Bürgernähe‹ zu bestehen. Zielvorstellung der Kommission ist es, bis zum Jahr 2013 allen Bürgern und Bürgerinnen in der EU deutlich vor Augen führen zu können, dass sie ohne Bedenken überall in der EU einkaufen können ...«.¹³

An die Stelle von auf Interessenkonflikten, unterschiedlichen Wertvorstellungen und Verteilungsfragen basierender Politik tritt im Rahmen dieser Rhetorik im europäischen Integrationsprozess dann sehr bald auch »Strategie«: Sachbezogene Rahmenstrategien, quantifizierbare Ziele inklusive messbarer Teilziele und hochwertiger Datengrundlagen, Arbeitsprogramme, Jahresberichte, Bewertungskriterien, Evaluierungen, Folgenabschätzungen, Monitoringinstrumente und Benchmarks geraten in den Mittelpunkt des Interesses. Politik wird zur kostengünstigen Verwaltung durch Expertinnen und Experten. Zu einer Illustration dessen mag der folgende kurze Ausschnitt aus einer Mitteilung über »neue europäische Arbeitsmärkte« dienen: »In der vorgeschlagenen Gesamtstrategie sind zwei Stufen zu unterscheiden: In der ersten Stufe wird eine erste Serie von Schwerpunktmaßnahmen eingeleitet und zu Ende geführt. Die zweite Stufe basiert auf der Einrichtung einer Taskforce für Qualifikationen und Mobilität, ausgehend von der Kenntnis, dass wir mehr Informationen und Analysen zu dem sich herausbildenden neuen Arbeitsmarkt benötigen. Auf der Grundlage der Arbeiten dieser Taskforce würde die Kommission ... einen weiteren Aktionsplan vorschlagen. Darin enthalten wäre eine zweite Serie von Maßnahmen ...«.¹⁴

Die Kommission geht hier also daran, ihr Ziel attraktiver, effizienter, offener und »für alle« zugänglicher Arbeitsmärkte durch eine zweistufige Gesamtstrategie, eine Serie von Schwerpunktmaßnahmen, die Einrichtung einer Taskforce, die Betonung der Notwendigkeit von mehr Informationen und Analysen, einen weiteren Aktionsplan und eine Serie von Maßnahmen erreichen zu wollen. Garantieren soll dieser strategische Ansatz optimale Entwicklungen, optimale Nutzungen, maximierte Potentiale und

12 KOM(2007) 99 endgültig/2, 30.3.2007, S. 2.

13 KOM(2007) 99 endgültig/2, 30.3.2007, S. 15.

14 KOM(2001) 116 endgültig, 28.2.2001, S. 16.

harmonische Entwicklungen. Die unbestreitbare sprachliche Eleganz dieses rhetorischen Zuganges, mit exakten Strategien Fortschritte in Form maximierter Potentiale oder optimaler Nutzungen zu erzielen, wird hier sehr deutlich. In vielen weiteren Mitteilungen schlägt die Kommission ein verstärktes Engagement der Europäischen Union in all jenen Fällen vor, wo dies »effektiv« ist und »Effizienz« und »Synergien« verspricht.¹⁵

Zum strategisch-rationalen Charakter des europäischen Integrationsprozesses im Hinblick auf Effektivität, Effizienz und Synergien, der »für alle«-Rhetorik und jener des »Bürgers« kommt die Rhetorik von »Koordinierung und Kohärenz«. In diesem rhetorischen Kontext finden sich häufig Hinweise auf die Offene Methode der Koordinierung in den Mitteilungen. Eng verknüpft mit der Kommissionsrhetorik der Koordinierung ist die Rhetorik der »Kohärenz«. Sie nimmt in den Mitteilungen einen äußerst präsenten Status ein, »Kohärenz« und »kohärente Politik« zählen zu den von der Kommission sehr oft verwendeten Wörtern. Die zentrale Idee der Europäischen Kommission hinter dieser Wortwahl lässt sich äußerst salopp formuliert mit »alles passt mit allem zusammen« charakterisieren. Etwas weniger salopp formuliert bedeutet das Streben nach Kohärenz zwischen den unterschiedlichen Politiken und Maßnahmen im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses, dass viele oder alle Politikbereiche und -instrumente aufeinander abgestimmt sind oder werden, und in letzter Konsequenz auch, dass alle Politikbereiche und -instrumente alle Ziele gleichzeitig und gemeinsam erzielen. Diese Idee ist in den Mitteilungen allgegenwärtig. Konkurrierende Ziele, Zielkonflikte und (nicht intendierte) Nebenwirkungen in einem Politikbereich oder bei einem Instrument spielen in dieser Rhetorik ebenso keinerlei Rolle wie Interessen-, Wert- und Verteilungskonflikte oder Machtungleichgewichte zwischen relevanten Akteurinnen und Akteuren. Ein markantes Beispiel: Unter der Überschrift »Größere Kohärenz und Synergie mit anderen Politikbereichen der Gemeinschaft« hält die Kommission in einer Mitteilung zum Binnenmarkt fest: »Binnenmarktpolitik wird nicht im luftleeren Raum gemacht. Sie muss nach Möglichkeit mit anderen wichtigen Zielen abgestimmt werden, um Synergien zu erzeugen. Unmittelbare Priorität haben die Verknüpfungen mit der Verbraucher-, der Wettbewerbs- und der Umweltpolitik. Synergien mit anderen Bereichen, wie etwa der Regional- und der Landwirtschaftspolitik, sind ebenso wichtig. Die Wirkung eines reibungslos funktionierenden Binnenmarktes auf den Wettbewerb spüren die Verbraucher in Form eines größeren Angebots und eines stärkeren Preiswettbewerbs ... Die Maßnahmen müssen daher die Wettbewerbsanreize der Verkehrsfreiheiten wahren, die wirtschaftliche Vorteile für die Verbraucher bringen, sie müssen aber gleichzeitig Letztere auch vor Gesundheits-, Sicherheits- und anderen Risiken bewahren. Zusätzlich können umweltpolitische Maßnahmen in Verbindung mit den Verkehrsfreiheiten über bessere Ressourceneffizienz und neue Investitionswege Möglichkeiten für Innovation und mehr Wettbewerb schaffen.«¹⁶ So wird die Rhetorik der »Kohärenz« oder eines kohärenten Politikdesigns

15 Vgl. dazu z. B. KOM(2004) 487 endgültig, 14.7.2004, S. 7–8.

16 KOM(2005) 11 endgültig, 27.1.2005, S. 14–15.

letztlich zu einer weiteren »Königsidee« im Rahmen des rationalen Fortschrittsprojekts »europäischer Integrationsprozess«.

Aber, so die Europäische Kommission, und das ist der letzte zentrale Baustein der Rhetorik des rationalen Fortschrittsprojektes, das Integrationsprojekt ist – möglicherweise dauerhaft, das bleibt in den Mitteilungen offen – unvollendet. In sehr allgemeiner Form verwendet die Kommission dafür immer wieder Formulierungen wie die folgenden: »Zwar können die bisherigen Fortschritte insgesamt als durchaus zufriedenstellend betrachtet werden, doch reicht dies noch lange nicht aus«;¹⁷ »Die genannten Schritte gehen zwar in die richtige Richtung, doch muss noch entschlossener agiert werden ...«.¹⁸ In einer sprachlich etwas komplexeren Variante verwendet die Kommission diese Rhetorik der Unvollkommenheit wiederholt in einem rhetorischen Dreischritt von »Erfolgsgeschichte«, »Unvollendetheit« und »Zukunftsperspektive«. Ein Beispiel: »Die größten technischen Hindernisse für den freien Warenverkehr innerhalb der EU sind heute entweder beseitigt oder sind erst gar nicht entstanden. Unternehmen und Bürger sind im Allgemeinen mit der derzeitigen Funktionsweise des Binnenmarkts für Waren zufrieden [Erfolgsgeschichte]. Allerdings ergab eine öffentliche Konsultation zur Zukunft des Binnenmarkts, dass der Binnenmarkt für Waren einige erhebliche Mängel aufweist, die sich immer noch nachteilig auf Unternehmen und Verbraucher auswirken ... Der Handel mit bestimmten Produkten innerhalb der EU ist nach wie vor mit zuviel Bürokratie, Verwaltungsaufwand und Unsicherheit verbunden [Unvollendetheit]. Daher werden in dieser Mitteilung gemäß den Prinzipien der besseren Rechtsetzung vier neue Initiativen zur weiteren Erleichterung des freien Warenverkehrs sowie zur Vereinfachung und Modernisierung der Regeln und Grundsätze des Binnenmarkts vorgestellt ...«¹⁹ [Zukunftsperspektive]. Wegen ihrer immunisierenden Wirkung gegenüber Kritik wird gerade diese Rhetorik der Unvollendetheit des rationalen Fortschrittsprojektes zu einem wichtigen Bestandteil der Legitimation des europäischen Integrationsprozesses.

Fehlende Reflexion und permanenter Informationsbedarf

Überlegungen zu für bestimmte gesellschaftliche Gruppen problematischen oder auch zu nicht intendierten Wirkungen des europäischen Integrationsprozesses fehlen in den Mitteilungen weitestgehend. Die Europäische Kommission entwirft den europäischen Integrationsprozess vielmehr als die logische, effiziente und konsequente Reaktion europäischer Staaten auf externe Herausforderungen wie Globalisierung, Klimawandel, technischen Fortschritt, ökonomische Krisen sowie diverse weitere interne Entwicklungen und Gegebenheiten, wie demografische Veränderungen oder verschiedene Ungleichheiten – bis hin zum verstärkten Auftreten von Fettleibigkeit! Die Rhetorik der Kommission behandelt somit eine recht breite Palette an externen und internen

17 KOM(2001) 286 endgültig, 1.6.2001, S. 7.

18 KOM(2003) 728 endgültig, 26.11.2003, S. 5.

19 KOM(2007) 35 endgültig, 14.2.2007, S. 2.

»Schocks«, welche nahezu permanent auf den von den EU-Institutionen strategisch-rational gesteuerten fortschrittlichen Integrationsprozess treffen. Wenn »Probleme« (aus Kommissionssicht) oder für Gruppen von Menschen als problematisch empfundene Ergebnisse entstehen, sind stets diese Schocks die Ursachen, nie der Integrationsprozess selbst oder dessen Konsequenzen. Salopp formuliert ist die Europäische Union in der Kommissionsrhetorik stets die Lösung, nie das Problem. In den Mitteilungen findet sich eine breite Palette an Beispielen, in welchen konkrete und nachweisbare Effekte des Binnenmarktes oder verschiedener Politiken der Union in vielen Kontexten seitens der Kommission schlichtweg unerörtert bleiben.

Exakt dieses rhetorische Muster unreflektierter Binnenmarkteffekte findet sich im folgenden Beispiel, in dem die Kommission einerseits Entstehungsbedingungen von Armut und andererseits die damit verbundenen Probleme betroffener Personen festhält. »Von Armut bedrohte Personen müssen sich mehreren Schwierigkeiten und Hindernissen zugleich stellen: neue soziale Herausforderungen im Zuge des Übergangs zu einer postindustriellen Wirtschaft, der Globalisierung, des demografischen Wandels und der sozialen Entwicklungen wie stärkere Individualisierung haben sich dabei in den letzten Jahren herauskristallisiert. Die Realität im Hinblick auf Armut und soziale Ausgrenzung wurde sogar noch komplexer: Mehrfachbenachteiligungen und Deprivation, verstärkt durch diverse Risikofaktoren wie fehlende grundlegende Zuwendungen, Familienprobleme, mangelnde Lernfähigkeit und fehlende digitale Kenntnisse, schlechter Gesundheitszustand, unangemessene Wohnbedingungen und abgelegene Wohnungen, Ausgrenzung aus der Informationsgesellschaft und Mangel an sozialen Begleitmaßnahmen, in bestimmten Fällen verschärft durch ethnische Diskriminierung«.²⁰ Diese Analyse ist beeindruckend umfangreich, doch potentielle Binnenmarkteffekte oder Effekte der Währungsunion auf die Ausbildung unterschiedlicher Strukturen von Armut bleiben vollständig ausgeklammert, ebenso der Umstand, dass Armut eben auch vor dem Kontext integrationsbedingt verstärkter Wettbewerbsdynamik statt findet.²¹

Auch die nachweislich vorhandenen Verteilungswirkungen des europäischen Integrationsprozesses werden von der Europäischen Kommission in den Mitteilungen weitestgehend ausgeblendet. Dies gilt insbesondere für das Binnenmarktprojekt als einen zentralen Baustein des Integrationsprozesses. Durch unterschiedliche Faktormobilitäten ist das Binnenmarktprojekt aufgrund seines Kernes der »vier Freiheiten« keinesfalls verteilungsneutral. Die enorme Zunahme von Wettbewerbsintensität und Wettbewerbsdynamik führt zu starker Leistungsverdichtung in der Arbeitswelt. Der europäische Integrationsprozess wird besonders von vielen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern als gigantische Leistungsverdichtungsmaschine bei starkem Lohndruck gesehen. Ebenso relevant sind an dieser Stelle die Verteilungswirkungen von Migration und Arbeitskräftefreizügigkeit; Zuwanderung und Mobilität im Binnenmarkt werden auch

20 KOM(2008) 639 endgültig, 3.10.2008, S. 3–4.

21 Vgl. Heschl, Die politische Rhetorik der Europäischen Kommission, aaO. (FN 1).

zu einem Instrument in Verteilungsauseinandersetzungen.²² Es ist Teil der spezifischen Rhetorik der Kommission, all das in den Mitteilungen weitestgehend unerwähnt zu lassen.

Die Europäische Union und mit ihr die europäische Integrationspolitik werden in dieser Rhetorik als ein »Schutzschild« entworfen, welches Europa sowie die Europäerinnen und Europäer vor den aus Kommissionssicht eigentlichen Triebkräften vieler Entwicklungen, der Globalisierung, dem demografischen Wandel, dem technischen Fortschritt usw., zu beschützen hat. Die genauen Ursachen vieler Entwicklungen, die sowohl von verschiedenen Bevölkerungs- und Interessengruppen innerhalb der EU als auch von der Europäischen Kommission als problematisch eingestuft werden, sind natürlich nicht immer leicht, manchmal wahrscheinlich auch gar nicht, auseinander zu halten. In dieser Rhetorik der Kommission wird allerdings schon von vornherein ein erheblicher und kausal relevanter Beitrag der Globalisierung usw. unterstellt. Fragen nach Ursachenbündeln von als problematisch empfundenen Entwicklungen, die direkt mit dem europäischen Integrationsprozess zusammenhängen, also »hausgemacht« sind, treten in dieser Perspektive dagegen *a priori* in den Hintergrund. Die Rhetorik der von außen oder auch innen kommenden »Herausforderungen« wird so zum zentralen Instrument des Zurückdrängens kritisch reflexiver Überlegungen zum Integrationsprozess. Dass in einer derartigen Rhetorik nicht intendierte Folgen institutionellen Handelns kein Thema sind, liegt auf der Hand. In den seltenen Fällen zumindest impliziter kritischer Selbstreflexion seitens der Kommission werden »Probleme« meist auf »zu wenig EU« oder die »schlechte institutionelle Architektur der EU« zurückgeführt – wenig überraschend oft verbunden mit Forderungen nach Befugnis- und Machtzuwachsen für die Europäische Kommission.

Der europäische Integrationsprozess ist also ein alternativloses, vernünftiges, aber unvollendetes Fortschrittsprojekt, oft auch eine rationale Reaktion auf spezifische externe Schocks oder interne Veränderungsprozesse. Die davon betroffenen Menschen sind nur nicht in der Lage, so eine weitere häufig in den Mitteilungen anzutreffende Rhetorik der Europäischen Kommission, diesen Sachverhalt zu erkennen. Daher muss man sie mithilfe einschlägiger Informationskampagnen aufklären. Viele Menschen kennen die im und durch den Integrationsprozess für sie erreichten Vorteile nicht, Unzufriedenheiten mit dem Integrationsprozess sind in erster Linie Probleme fehlender Information. In diesem Kontext findet sich in den Mitteilungen immer wieder die Idee, dass die Menschen die Europäische Union ganz einfach nicht »begreifen«: »Viele Bürger begreifen ganz einfach nicht, welche Aufgaben die Europäische Union hat: Viele Menschen meinen, die Union solle sich eher um ihre konkreten Anliegen kümmern, andere wiederum, sie mische sich allzu sehr in die Einzelheiten von Angelegenheiten ein, die von der Natur her den einzelnen Staaten oder Regionen vorbehalten seien. Manche sehen in der Tätigkeit der EU eine Bedrohung ihrer eigenen Identität«.²³

22 Vgl. Heschl, Die politische Rhetorik der Europäischen Kommission, aaO. (FN 1).

23 KOM(2002) 350 endgültig/2, 2.10.2002, S. 6.

Die Vorstellung, dass ein Phänomen wie »Europaskeptizismus«²⁴ eine seiner Wurzeln eben gerade darin hat, dass die betroffenen Menschen Auswirkungen des europäischen Integrationsprozesses konkret erleben und daher sehr wohl kennen, ist in der Kommissionsrhetorik nicht auszumachen. Spezifische Informations- und Kommunikationskampagnen²⁵ sind aus ihrer Sicht daher unumgänglich notwendig. »Neutrale Sachinformationen sind zwar notwendig, reichen jedoch nicht aus. Die Erfahrung lehrt, dass eine Information niemals neutral bleiben kann, weil ihre Darstellung ständig von den Medien, den Stellen, die die Informationen weiterleiten, und sonstigen Meinungsführern verändert wird. Eine Kommunikation der Europäischen Union, die diesen Namen wirklich verdient, darf sich daher nicht auf die einfache Weitergabe von Informationen beschränken, sondern muss den Sinn ihres Handelns deutlich machen, dafür sorgen, dass ihre Tätigkeit und ihre Politik verstanden und in der richtigen Perspektive gesehen wird ... In erster Linie geht es dabei darum, den Bürgern ein besseres Bild von der Europäischen Union zu vermitteln ...«.²⁶

Gut nachweisbar ist, dass diese Informations- und Kommunikationsstrategie zumindest über den Zeitraum 2000–2009 ein sich nicht änderndes Bündel an Instrumenten und Verpflichtungen der EU-Institutionen und Mitgliedstaaten enthält, und auch die diesbezügliche Rhetorik kaum Variationen aufweist. Immer wieder verweist die Kommission auch im Rahmen dieser Strategie auf die Bedeutung von Koordination und Kohärenz. Wegen ihres Grundverständnisses des europäischen Integrationsprozesses als alternativloses, rationales Fortschrittsprojekt »für alle« besteht die Notwendigkeit der Informations- und Kommunikationskampagne aus Sicht der Kommission permanent, auch als spezifische Notwendigkeit unabhängig von den Veränderungen gesellschaftlicher Realität im europäischen Integrationsprozess. Schließlich geht es bei diesem Prozess aus ihrer Sicht ja in erster Linie eben nicht um ein politisch verhandelbares Projekt – in diesem Fall könnte die politische Debatte die Informationskampagne ersetzen – sondern um die andauernde Vermittlung der einen richtigen Sachlösung in einem aufklärerischen Sinn.²⁷ Die Rhetorik des »permanenten Informationsbedarfes« spiegelt damit das im Abschnitt davor beschriebene Kommissionsverständnis des europäischen Integrationsprozesses wider.

24 Zu den Bestimmungsgründen von »Europaskeptizismus« vgl. Anton Pelinka, »Bestimmungsfaktoren des Euroskeptizismus. Zu den Ursachen der Krise der europäischen Integration« in: Anton Pelinka / Fritz Plasser (Hg.), *Europäisch Denken und Lebren. Festschrift für Heinrich Neisser*, Innsbruck 2007, S. 233–247 oder Bernhard Weßels, »Spielarten des Euroskeptizismus« in: Frank Decker / Marcus Höreth (Hg.), *Die Verfassung Europas. Perspektiven des Integrationsprojekts*, Wiesbaden 2009, S. 50–68.

25 Zur Jahrzehntelangen Geschichte einschlägiger Informationspolitik der Kommission vgl. z. B. Michael Brüggemann, *Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission*, Wiesbaden 2008.

26 KOM(2002) 350 endgültig/2, 2.10.2002, S. 10.

27 »Aufklärerisch« bedeutet hier, dass die »Wissenden« die »Unwissenden« zu informieren haben.

Erklärungsansätze

Die Europäische Kommission entwirft den europäischen Integrationsprozess in ihrer Rhetorik als weitestgehend »entpolitisierten« Modernisierungsprozess oder entpolitisiert rationales Fortschrittsprojekt. Hinter der Idee von »Entpolitisierung« steht natürlich immer ein grundsätzliches Konzept von »Politik als Konflikt«. Darin wird davon ausgegangen, dass »Politik« in ihrem Kern immer eine Auseinandersetzung bedeutet, sei es um knappe Ressourcen aller Art, um konfligierende Einstellungen, Werte, Weltanschauungen usw. Thomas Meyer sieht Möglichkeiten zur »Entpolitisierung« von an sich politischen Sachverhalten durch verschiedene Umgehungsstrategien. »Diesen ist gemeinsam, dass sie die Anerkennung der real tatsächlich immer schon gegebenen ursprünglichen Differenz der Interessen, Meinungen oder Werte verweigern und stattdessen ein schon *vor* jedem politischen Prozess feststehendes ›Gemeinwohl‹ oder eine einzige ›richtige‹ Problemlösung zu kennen beanspruchen und einen Legitimationsanspruch dafür erheben, diese ohne Einbeziehung der davon Betroffenen zu verwirklichen. Statt die Einheit der für alle verbindlichen Entscheidungen aus der Vielheit der Auffassungen in einem für alle anerkennungsfähigen Verfahren erst hervorgehen zu lassen, wird bei diesen Umgehungsstrategien die politische Einheit von vornherein unterstellt und für vorgeblich alternativlose politische Entscheidungen in Anspruch genommen«.²⁸ Eine dieser Umgehungsstrategien ist die technokratische Entscheidungsfindung. Sie ist nach Meyer durch den Anspruch gekennzeichnet, »... für politisch formulierte Problemlagen über *einen einzigen legitimen* Lösungsweg zu verfügen, der für alle verbindlich ist und sich aus privilegierten, nicht allen Menschen zugänglichen Erkenntnisquellen speist. Die politische Differenz wird auf diese Weise als ein bloßer Mangel an problemlösendem Wissen dargestellt, der mit allgemein verbindlicher Wirkung behoben werden kann, sobald die ›richtigen‹ Wissensquellen erschlossen sind ...«.²⁹ Die Quelle der alternativlosen Gewissheit bei der Lösung umstrittener Gemeinwohlfragen wird dabei meist im wissenschaftlich-technischen Bereich angesiedelt, was den Begriff »technokratisch« für eine derartige Herangehensweise erklärt.

Zu fragen bleibt, welche Ursachen diese entpolitisierende Rhetorik der Europäischen Kommission haben könnte. Zunächst ist in diesem Zusammenhang auf die Idee der »Governance« bei der Steuerung öffentlicher Anliegen als eine alternative Vorgangsweise zu »Government« hinzuweisen. Government wird als eher hierarchisches Steuerungselement, Governance als viel stärker partizipatorisches Instrument der Regelung und Entscheidung kollektiver Sachverhalte entworfen.³⁰ Wesentlich ist an dieser Stelle der Hinweis, dass die Europäische Kommission ihre eigene Rolle im Kontext des europäischen Integrationsprozesses ganz eindeutig als die einer Akteurin in einem Governance-Umfeld sieht. Aus ihrer Sicht sind sowohl sie als auch die Entscheidungs-

28 Thomas Meyer, *Was ist Politik?* Wiesbaden 2010, S. 66.

29 Meyer, *Was ist Politik?* aaO. (FN 28), S. 67–68.

30 Die Literatur zu »Governance« ist mittlerweile nahezu unüberschaubar. Ein wenig Übersicht bieten Gunnar Folke Schuppert / Michael Zürn (Hg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Wiesbaden 2008.

logiken im Rahmen des Integrationsprozesses diesem Governance-Zugang eng verbunden. Am deutlichsten hat sie dieses Selbstbekenntnis zu Governance in ihrem Weißbuch »Europäisches Regieren« aus dem Jahr 2001 zum Ausdruck gebracht.³¹ Exakt dieser Governance-Zugang wird in der einschlägigen Literatur aber auch immer wieder kritisiert – unter anderem auch damit, und nur dieser Aspekt ist hier relevant, dass er sehr leicht zu einer spezifischen Form von Entpolitisierung an sich politischer Zusammenhänge führt.³² In einem der wichtigeren Beiträge dazu haben Claus Offe und Ulrich Preuss die Kritik der entpolitisierenden Wirkung von Governance auf den europäischen Integrationsprozess übertragen. Sie konstatierten: »This style of ruling without an opposition is what is meant by governance – a concept whose rise to amazing popularity in academia and beyond is itself symptomatic of the scarcity of power resources that are both legitimate and effective. ›Governance‹ means coping with conflicts and policy problems through negotiation, compromise, deliberation, voluntary cooperation, and non-coercive (soft) modes of persuasion and policy coordination«.³³ Das genannte Weißbuch, so Offe und Preuss, sei voller Hinweise auf nicht legitistische Instrumente und Koregulierungsmechanismen, wie die Offene Methode der Koordinierung, das Einbeziehen der Zivilgesellschaft und das Forcieren einer Kultur der Konsultation und des Dialoges. Den dabei möglichen Ergebnissen fehlt, so die Autoren, jegliche Verantwortlichkeit und jegliche Legitimität. Vielmehr sei darin ein eindeutiger Bias zugunsten einer technokratischen (und oft auch elitären) gegenüber einer auf normativen Gehalten basierenden Vorgangsweise in der Entscheidungsfindung gegeben. Zahlreiche weitere Autorinnen und Autoren teilen diese Perspektive der entpolitisierenden Wirkung von Governance.³⁴

Ein zweiter Argumentationsstrang zur Erklärung der Entpolitisierung an sich politischer Sachverhalte im europäischen Integrationsprozess ist an der Kritik der Dominanz der Ökonomie und von marktbezogenen Entscheidungsregeln über den Bereich der Politik und damit in Verbindung stehenden politischen Entscheidungsregeln festzumachen. In einer eher generelleren, weniger explizit am europäischen Integrationsprozess anknüpfenden Form ist diese auch von bekannten Sozialwissenschaftlerinnen und Sozialwissenschaftlern dominierte Rede von Entpolitisierung zumindest im letzten Jahrzehnt weit über die Wissenschaft hinaus auch in der Öffentlichkeit bekannt ge-

31 Vgl. »Europäisches Regieren – Ein Weißbuch«, KOM(2001) 428 endgültig, Amtsblatt C 287 vom 12.10.2001.

32 Überlegungen dazu, inwieweit »Governance« auch zu neuen Formen von »Politisierung« führen kann, finden sich z. B. in Michael Haus, *Transformation des Regierens und Herausforderungen der Institutionenpolitik*, Baden-Baden 2010.

33 Claus Offe / Ulrich K. Preuss, »The problem of legitimacy in the European polity: is democratization the answer?« in: Colin Crouch / Wolfgang Streeck (Hg.), *The Diversity of Democracy. Corporatism, Social Order and Political Conflict*, Cheltenham/Northampton, S. 182.

34 Vgl. z. B. die dazu eine Übersicht bietenden Arbeiten von Michael Haus, »Governance-Rhetorik und Institutionenpolitik. Politisierung und Depolitisierung in der Konstruktion neuer Praktiken des Regierens« in: Gunnar Folke Schuppert / Michael Zürn (Hg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, aaO. (FN 30) und Alan Scott, »European Governance. Is the glass half full or half empty?« in: Anton Pelinka / Fritz Plasser (Hg.), *Europäisch Denken und Lehren. Festschrift für Heinrich Neisser*, Innsbruck 2007.

worden.³⁵ Verwiesen sei hier nur auf Pierre Bourdieu,³⁶ Colin Crouchs Ansatz der »Postdemokratie«³⁷ und Chantal Mouffe.³⁸ Letztgenannte nahm auf den Postdemokratie-Ansatz bei Crouch Bezug und bemängelt, dass moderne Demokratien hinter einer formell demokratischen Fassade immer stärker von privilegierten Eliten – vor allem ökonomischen – kontrolliert werden. Der Legitimitätsverlust dieses Systems zeigt sich dann in zunehmender Entpolitisierung. Diese besteht in erster Linie darin, dass Bürgerinnen und Bürger den Eindruck haben, dass sie bei grundsätzlichen Entscheidungen über politische Angelegenheiten nicht mehr mitreden können und dass nur noch die Meinung von Expertinnen und Experten zählt.

Dieser an der die Politik dominierenden Rolle von Märkten festgemachte Argumentationsstrang der Entpolitisierung spielt natürlich auch im Kontext des europäischen Integrationsprozesses eine große Rolle. Petra Schaper-Rinkel z. B. macht diese Entpolitisierung im Integrationszusammenhang an der permanent forcierten Ökonomisierung und/oder Kommerzialisierung verschiedener Lebensbereiche fest. »Politische Praxen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit intensivieren den Wettbewerb und erweitern die Ökonomisierung auf immer weitere Bereiche, die bisher nicht über die Marktlogik organisiert waren. Die Ökonomisierung Europas besteht aus einem raumgreifenden Set an performativen politischen Praxen zur Entpolitisierung, denn mit der Europäisierung von Politiken wird zugleich eine Ökonomisierung des Politischen produziert.«³⁹ Diese Ökonomisierung und damit auch Entpolitisierung bewirkt eine Transformation der Machtverhältnisse zugunsten sektoraler wirtschaftlicher und zuungunsten territorialer politischer Akteurinnen und Akteure. Zugleich ändert sich mit dieser Entpolitisierung durch Ökonomisierung auch der Status einer großen Anzahl von individuellen Einzelakteuren: Aus Bürgerinnen und Bürgern mit politischem Einfluss werden Konsumentinnen und Konsumenten mit Einfluss auf Qualität und Preis. »EuropäerInnen werden als KonsumentInnen statt als StaatsbürgerInnen angerufen, ihre Interessen zu artikulieren«.⁴⁰

Schließlich haben Maurizio Bach und andere Autorinnen und Autoren wiederholt auf Entpolitisierungstendenzen im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses hingewiesen, die ihre Ursachen im Bereich des genuinen Charakters und der Qualität des Entscheidungsprozesses im europäischen Integrationszusammenhang haben.

35 Einen anschaulichen Überblick über diesen Argumentationsstrang von Entpolitisierung bietet Veith Selk, »Die Politik der Entpolitisierung als Problem der Politikwissenschaft und der Demokratie« in: *Zeitschrift für Politische Theorie*, Nr. 2 (2011), S. 183–198.

36 Vgl. z. B. Pierre Bourdieu (2001), »Aber die Zeiten sind nicht witzig!« Aufruf gegen die Politik der Entpolitisierung« in: <http://www.sozialismus-von-unten.de/archiv/text/bourdieu.htm> (aufgerufen am 17.9.2015).

37 Vgl. Colin Crouch, *Postdemokratie*, Frankfurt a. M. 2008.

38 Vgl. Chantal Mouffe, *Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion*, Frankfurt a. M. 2007.

39 Petra Schaper-Rinkel, »Die Ökonomisierung Europas: Performative politische Praxen zur Entpolitisierung« in: Detlef Georgia Schulze / Sabine Berghahn / Frieder Otto Wolf (Hg.), *Politisierung und Ent-Politisierung als performative Praxis*, Münster 2006, S 128–129.

40 Schaper-Rinkel, Die Ökonomisierung Europas, aaO. (FN 39), S. 129.

»Festgehalten werden kann ..., dass die politischen Aktivitäten des Gremiums der Kommissare aufgrund ihrer relativen Freisetzung von den Zwängen und Spielregeln der öffentlichen politischen Auseinandersetzungen, wie sie in den nationalen Demokratien vorherrschen, sowie auch wegen ihres stärkeren Verwiesenseins auf die Instrumentarien regulativer Politik (d. h. normative Rahmensetzung; expertisegestützte Steuerungsprogramme u. dgl.), die aus den auf europäischer Ebene strukturell begrenzten Möglichkeiten zur Politikgestaltung mittels redistributiver Mittelallokation resultiert, deutlich technokratische Züge trägt«.⁴¹ Wenn die Ausrichtung der Politik in einem stark bürokratidominierten Umfeld kaum an konkurrierenden Interessen, unterschiedlichen Wertgefügen usw. stattfindet, schlägt die »Stunde des Gemeinwohls«. »Eine Artikulation von sozial diffusern, etwa klassenbezogenen Interessen oder auch von solchen, die direkt mit wohlfahrtsstaatlichen Verteilungsfragen und sozialen Konflikten zu tun haben, lassen sich nur äußerst schwer in den in der EU dominierenden bargaining-Modus überführen«.⁴²

Das grundlegende Selbstverständnis der Europäischen Kommission, sich speziell und die Entscheidungsabläufe im europäischen Integrationsprozess generell in einem Governance-Zusammenhang zu sehen – und auch so zu agieren und kommunizieren –, verknüpft mit einer u. a. auch durch den europäischen Integrationsprozess verursachten Dominanz von Ökonomie und Markt über Politik und die spezifischen im europäischen Integrationsprozess institutionalisierten Entscheidungsregeln, erwirken zusammenommen ein erhebliches Ausmaß an Entpolitisierung an sich politischer Sachverhalte und begründen die hier rekonstruierte Rhetorik der Europäischen Kommission.

Die Kommissionsrhetorik in der »Krise«

Die Integrationsrhetorik der Europäischen Kommission mag auch ein wenig dem einleitend bereits erwähnten Umstand, dass sie sich auf eine – jedenfalls aus Sicht der Kommission – sehr erfolgreiche Dekade europäischer Integration (2000–2009) bezieht, geschuldet sein. Die weitere Entwicklung ist allgemein bekannt. Schon am Ende dieses Zeitraumes ging die Europäische Union in einen politischen Steuerungsmodus über, der immer wieder als »Krisenmodus« bezeichnet wird. In diesem hat sich das institutionelle Entscheidungsgefüge auf Unionsebene grundlegend verändert. Die Kommission hat im Vergleich zu den Regierungen der Mitgliedstaaten (im Europäischen Rat und in den Ministerräten) erheblich an Einfluss verloren. Die aktuellen Fluchtbewegungen haben diese Entwicklung noch verstärkt. Der weitere Fortgang des europäischen Inte-

41 Bach, Europa ohne Gesellschaft, aaO. (FN 1), S. 104. Auch in Stefan Immerfall / Helmar Schöne, »Gurkenverordnung und Europämigkeit – Zu den Nebenwirkungen einer Integration über Regulation« in: Gerald G. Sander / Rainer Vetter (Hg.), *Regelungswut in der EU – Wahrheit oder Mythos? Zur Regelungsdichte in Europa anhand ausgewählter Fallbeispiele*, Berlin 2007 findet sich exakt dieser Befund der Dominanz regulativer gegenüber distributiver Maßnahmen im europäischen Integrationsprozess.

42 Bach, Europa ohne Gesellschaft, aaO. (FN 1), S. 158.

grationsprozesses ist weitgehend ungewiss. Inwieweit das auch die auf den Grundcharakter des Integrationsprozesses bezogene Rhetorik der Kommission verändert hat, kann hier mangels genauerer empirischer Analysen noch nicht erschöpfend oder abschließend beurteilt werden. Eine eher kurSORische Durchsicht der Mitteilungen der Europäischen Kommission aus der ersten Hälfte des Jahres 2015 erlaubt dazu allerdings einige erste Überlegungen.

Zumindest in quantitativer Hinsicht hat die Kommission ihre Kommunikation in Form von Mitteilungen deutlich zurückgenommen. Während sie im Zeitraum 2000–2009 durchschnittlich ca. 90 Mitteilungen pro Halbjahr veröffentlichte, waren es im ersten Halbjahr 2015 nur 30. In inhaltlicher Hinsicht hat sich ihre Rhetorik allerdings trotz der äußeren Umstände einer jahrelangen mehrdimensionalen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Krise⁴³ nicht grundlegend geändert: ausschließlich die Gewichtung einzelner Bestandteile dieser Rhetorik untereinander scheint sich ein wenig verändert zu haben.

Die Rhetorik des europäischen Integrationsprozesses als Erfolgsgeschichte hat – angesichts des Umfangs der Krise wohl nicht überraschend – zwar insgesamt ein wenig an Bedeutung verloren, ist aber in den Mitteilungen nach wie vor präsent. Ein Beispiel: »Der Binnenmarkt bietet Bürgern und Unternehmen unvergleichliche Vorteile. Er hat durch niedrigere Preise und ein breiteres Angebot den Wohlstand erhöht«.⁴⁴ Wirklich erstaunlich angesichts der allgegenwärtigen Probleme europäischer Asylpolitik ist, dass die Rhetorik der unvollendeten Erfolgsgeschichte im folgenden Kontext zu finden ist: »Die EU ist mit ihrem Gesamtansatz für Migration und Mobilität Vorreiter einer ausgewogenen und umfassenden auswärtigen Migrationspolitik. Dies hat sich als effiziente Grundlage erwiesen, um Drittländer und -regionen auf eine für beide Seiten vorteilhafte Weise in die Migrations- und Asylthematik einzubeziehen. Mit Hilfe dieses Ansatzes hat die EU positive Erfahrungen bei der Gewährleistung der Kohärenz zwischen Migration und Entwicklungszielen gewonnen. Um einen Schritt weiter zu gehen, arbeitet die Europäische Kommission an einer europäischen Agenda für Migration mit einem ausgewogenen und umfassenden Konzept ...«.⁴⁵

Erkennbar zugenommen hat demgegenüber die Rhetorik der Europäischen Union als Schutzschild gegen externe Schocks. Zu den in diesem Zusammenhang schon genannten und auch in der aktuellen Rhetorik immer wiederkehrenden Ursachen kommt nun in erster Linie die »Krise« als externer Schock, auf den die Europäische Union zu reagieren hat.⁴⁶ »Andere Ursachen sind in Kriegen und Krisen von der Ukraine bis zum Nahen und Mittleren Osten und Nordafrika begründet«.⁴⁷ Sie alle führen, und das zeigt im Hinblick auf das Zitat im vorigen Absatz, dass die Kommissionsrhetorik

43 Zu den Dimensionen der Krise vgl. M. Rainer Lepsius, »In welchen Krisen befindet sich die Europäische Union?« in: *Zeitschrift für Politik*, Nr. 2 (2013), S. 182–193.

44 COM(2015) 302 final, 17.6.2015, S. 4.

45 COM(2015) 44 final, 5.2.2015, S. 17. Ein schönes Beispiel für die EU-Steuerpolitik als unvollendete Erfolgsgeschichte findet sich in COM(2015) 136 final, S. 2–4.

46 Vgl. z. B. COM(2015) 100 final, 2.3.2015 und COM(2015) 85 final, 26.2.2015.

47 COM(2015) 240 final, 13.5.2015, S. 2.

auch widersprüchlich sein kann, zu einem »Zustrom von Flüchtlingen«, einem »Massenzustrom« und einer »Migrationskrise«⁴⁸ – alles externe Schocks, zu deren Bewältigung die EU aufgerufen ist.

Zur Verfügung steht ihr dazu, und insofern bleibt die Kommissionsrhetorik in der Krise vollkommen unverändert, immer die technisch beste Sachlösung. Auch in den Mitteilungen des ersten Halbjahres 2015 finden sich permanent Hinweise wie diese: »Das EU-Regelwerk ist nicht nur notwendig, es ist auch unsere große Stärke, das was die EU von allen anderen Modellen der kollektiven Governance in der Welt qualitativ unterscheidet. Deshalb ist es so wichtig, dass jede einzelne Maßnahme im Gesamtregelwerk der EU bedarfsgerecht ist, also modern, wirksam, verhältnismäßig, praxistauglich und so einfach wie möglich«; »Entsprechend diesen Leitlinien verpflichtet sich die Kommission erneut dazu, die besten verfügbaren belegbaren Fakten und wissenschaftlich fundierten Erkenntnisse zu nutzen und klare Pläne für die Überwachung und Durchführung vorzusehen, bevor Maßnahmen angenommen werden«.⁴⁹

Fazit

Richard Eichenberg und Russel Dalton haben herausgearbeitet, dass die Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger zum europäischen Integrationsprojekt in den Mitgliedstaaten vor dem Inkrafttreten des Maastricht-Vertrages recht stark war; dies führen sie auf die guten makroökonomischen Ergebnisse aus diesem Prozess hinsichtlich des Wachstums und der Inflationsentwicklung zurück. Nach Maastricht sinkt diese Zustimmung deutlich (»Post-Maastricht-Blues«). Dies bringen sie damit in Zusammenhang, dass Verteilungsfragen durch die Inhalte des Maastricht-Vertrages nun an erheblicher Bedeutung gewonnen haben. »The politics of integration are no longer the politics of absolute welfare; they are the politics of redistribution«,⁵⁰ schreiben sie an einer Stelle, an einer anderen: »After Maastricht, European integration represented much more than a macroeconomic enterprise. Integration became an issue of redistribution«.⁵¹ Die Europäische Kommission scheint – zumindest in ihrer Rhetorik – wenig gewillt zu sein, dem Verteilungsaspekt des europäischen Integrationsprozesses Bedeutung beizumessen. Wenngleich sie zumindest hin und wieder auch auf einige aus ihrer Sicht problematische Entwicklungen innerhalb der Europäischen Union eingeht, so unterbleiben doch weiterführende Hinweise auf integrationsbedingte Prozesse der Dynamisierung und Leistungsverdichtung in der Arbeitswelt, auf härter werdende Verteilungskämpfe, auf die Verliererinnen und Verlierer des europäischen Integrations-

48 COM(2015) 240 final, 13.5.2015, S. 5 und 8.

49 Beide COM(2015) 215 final, 19.5.2015, keine Seitenangaben. Viele ähnliche Formulierungen sind in COM(2015) 12 final, 13.1.2015 und COM(2015) 285 final, 27.5.2015.

50 Richard C. Eichenberg / Russell J. Dalton, »Post-Maastricht Blues: The Transformation of Citizen Support for European Integration, 1973–2004« in: *Acta Politica*, Nr. 2–3 (2007), S. 146.

51 Eichenberg / Dalton, Post-Maastricht Blues: The Transformation of Citizen Support for European Integration, 1973–2004, aaO. (FN 50). S. 143.

prozesses usw. Eine wesentliche Dimension der gesellschaftlichen Relevanz des Integrationsprozesses bleibt damit weitgehend unerörtert. Der diffuse europäische Bürger wird zum zentralen Subjekt des europäischen Integrationsprozesses. Es entsteht so ein relativ geschlossenes System einer Rhetorik mit hohem Wahrheits- oder Geltungsanspruch und hoher Definitions- und Deutungsmacht, welches wohl auch ein erhebliches Abschottungspotenzial gegenüber anderen Interpretationen beinhaltet.

In dieser Rhetorik verliert »Politik« massiv an Bedeutung. Die auf den europäischen Integrationsprozess bezogene Rhetorik der Europäischen Kommission ist eine Rhetorik der Entpolitisierung »par excellence«. »Politik« wird darin zur sachlich richtigen Vorgangsweise. Es existiert jeweils nur eine richtige, sachlich gerechtfertigte, effiziente und nachhaltige Lösung. Menschen mit Interessen, Werten und Machtressourcen können an diese eine richtige Vorgangsweise nur mehr sehr schwer anknüpfen: die Vorstellung von der Gestaltbarkeit der Gesellschaft (und der Union) entlang von Ideen, Interessen, Werten und Machtpotenzialen geht dabei weitgehend verloren. Der Integrationsprozess läuft quasi politisch ungestaltbar entlang von Rationalitäts- und Effizienzkriterien im Sinne von Sachlösungen ab, Strategie macht – zumindest rhetorisch – aus politischen Fragen Sachfragen.

Hans-Jörg Trenz hat dazu festgehalten, dass die Europäische Union über lange Zeit eine »emphatische Identitätsrhetorik« vorangetrieben hat, die sowohl die Fähigkeit als auch die Bereitschaft zur offenen Austragung von Konflikten geschmälert hat. »Über das Zuviel an Gemeinschaftsrhetorik ist das latente Konfliktpotenzial lange Zeit vor sich her geschoben worden. Konflikte wurden angehäuft, aber nicht öffentlich ausgetragen ...«.⁵² Eine ernsthafte und kritische, auch problematische Aspekte inkludierende Auseinandersetzung mit dem europäischen Integrationsprojekt wurde von den Institutionen und Organen ganz einfach nicht vorgenommen, »... der permissive Konsens der ersten Jahre erfährt in der Ideologie des ›progressiven Europäismus‹ im Sinne einer quasi-zwangsläufigen, wünschenswerten und unhinterfragten Vertiefung und Erweiterung des Integrationsprozesses mit der Finalität einer konstitutionalisierten und föderativen Gemeinschaft eine Wiederauflage«.⁵³ Die auf den europäischen Integrationsprozess bezogene Rhetorik der Europäischen Kommission kommt – prägnant zusammengefasst – dem »progressiven Europäismus« bei Hans-Jörg Trenz sehr nahe.

In ihrer Gesamtheit ist das eine »Rhetorik des Bekennens«. Murray Edelman hat zur Sprachverwendung in großen bürokratischen Institutionen – im englischen Original schon vor über fünfzig Jahren – sehr pointierte Sätze, wie die folgenden, geschrieben, die angesichts der hier rekonstruierten Rhetoriken allerdings erstaunlich aktuell klingen: »Zwischen Sprache und Denken herrscht eine so enge Verflechtung, ein so vollständiger und subtiler gegenseitiger Verweisungs- und Formungszusammenhang, daß man sich der Sprache als eines empfindlichen empirischen Indikators für Werte und für

52 Hans-Jörg Trenz, »Europäische Öffentlichkeit und die verspätete Politisierung der EU« in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Nr. 1 (2006), S. 124–125.

53 Trenz, Europäische Öffentlichkeit und die verspätete Politisierung der EU, aaO. (FN 52), S. 125.

soziale, organisations- und statusmäßige Identifikationen bedienen kann.« Im »Beamten- und Bürokraten-Jargon«, der sich weithin »aus abgegriffenen, formelhaften und stereotypen Phrasen und Klischees sowie aus pseudotechnischen Ausdrücken für allgemein geläufige Zusammenhänge« zusammensetzt, sieht er ein aufschlussreiches Beispiel für diese Verknüpfung. »Seine Universalität ist kein Zufall, sondern funktional begründet. Er gibt zu verstehen, daß sich sein Urheber an die Zielvorstellungen und Werte einer bestimmten Organisation ... angepaßt hat – daß er mit ihnen konform geht und die Gewähr bietet, nichts zu tun, was die etablierte Ordnung gefährdet oder deren grundlegende Wertprämissen in Frage stellt ... Der Jargon ist weithin ritualisiert und vorhersagbar: der Zuhörer erlebt keine Überraschungen.⁵⁴

Zudem zeigt sich, dass die hier skizzierten Rhetoriken der Kommission geradezu systematisch die in vielfacher Hinsicht zunehmende Heterogenität in der Europäischen Union ausblenden, auch Desintegrationstendenzen und Desintegrationsphänomene; die Frage, ob und in welchen Bereichen sich zukünftig die Integration vertieft oder nicht, stellt sich für die Kommission wegen ihres in der hier rekonstruierten Rhetorik enthaltenen Grundverständnis bezüglich des europäischen Integrationsprozesses kaum. Zunehmende Integration wird zum a priori wünschenswerten und in der Integrationspolitik anzustrebenden Zustand. Sie ist aus diesen Gründen wohl auch nur beschränkt in der Lage, auf eventuell zukünftig stärker werdende Desintegrationsphänomene zu reagieren.

Zusammenfassung

In diesem Beitrag werden zunächst einige wesentliche komplexere sprachliche Bilder und Rhetoriken zum grundsätzlichen Charakter und zur generellen Beschaffenheit des europäischen Integrationsprozesses, welche die Europäische Kommission permanent produziert, rekonstruiert und deren zentrale Bausteine vorgestellt. Anschließend erfolgt ein kurzer Versuch, Bestimmungsgründe dieser Kommissionsrhetorik auszumachen. Skizzenhafte Überlegungen zu möglichen Konsequenzen dieser Rhetorik für den Integrationsprozess stehen am Ende des Beitrages.

Summary

This article starts with reconstructing some essential and complex metaphors and rhetorical figures about the character and the overall nature of the European integration process, which are constantly produced by the European Commission. The key components of these metaphors are introduced, and, subsequently, an explanation for the determining factors of this Commission rhetoric is attempted. The article closes

54 Alle Zitate: Murray Edelman, *Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns*, Frankfurt a. M./New York 1976, S. 154–155.

with somewhat sketchy considerations about the possible consequences of this rhetoric for the integration process.

Franz Heschl, A European Union »for Everyone«? The European Integration Process in the Rhetoric of the European Commission

Neu strukturiert: Das Völkerrecht bei NomosLehrbuch



Völkerrecht

Von Prof. Dr. Markus Krajewski

2017, 392 S., brosch., 25,- €

ISBN 978-3-8329-6590-7

eISBN 978-3-8452-6375-5

(NomosLehrbuch)

nomos-shop.de/13604

Das neue NomosLehrbuch zum Völkerrecht **verfolgt einen anderen Ansatz**: Als Ordnungsidee gliedert Krajewski das Völkerrecht in einen Allgemeinen und einen Besonderen Teil. Dieses Strukturierungsangebot, das Studierenden schon aus anderen Rechtsgebieten bekannt ist, dient dem besseren Verständnis von Zusammenhängen und Prinzipien innerhalb des Völkerrechts. Verständnisfragen am Ende eines jeden Kapitels und ein Anhang mit Definitionen erleichtern das Lernen.



Unser Wissenschaftsprogramm ist auch online verfügbar unter: www.nomos-eibrary.de

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter (+49)7221/2104-37.

Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos