

Forschungen zur Europäischen Integration

Ina Klein

# Supranationale Leadership

Die Europäische Kommission  
im Diskurs um lebenslanges Lernen



Springer VS

---

# **Forschungen zur Europäischen Integration**

**Herausgegeben von**

A. Lenschow, Osnabrück, Deutschland

I. Tömmel, Osnabrück, Deutschland

In dieser Reihe werden Monographien und Sammelbände zur Erforschung der Europäischen Integration veröffentlicht. Zentrale Themen der Reihe sind das politische System der EU sowie Policymaking und Governance im europäischen Mehrebenensystem.

Der erstgenannte Themenkreis umfasst Analysen des europäischen Institutionengefüges in seiner horizontalen und vertikalen Dimension (Mehrebenensystem) sowie der vielfältigen Interaktionen zwischen Institutionen und Akteuren, die sowohl innerhalb des Systems als auch von außen Einfluss ausüben. Der zweitgenannte Themenkreis bezieht sich auf die Politiken der Union, wobei deren Initiierung und Ausgestaltung auf der europäischen Ebene und ihre Umsetzung in den Mitgliedstaaten im Vordergrund stehen. Zudem bildet die Governance europäischer Politik einen zentralen Fokus.

In der Reihe finden sowohl stärker theoretisch orientierte Studien als auch fundierte empirische Analysen Berücksichtigung.

---

Ina Klein

# Supranationale Leadership

Die Europäische Kommission  
im Diskurs um lebenslanges Lernen

Ina Klein  
Bochum, Deutschland

Dissertation an der Universität Osnabrück im Fachbereich Sozialwissenschaften  
Gutachterinnen: Frau Prof. em. Dr. Ingeborg Tömmel und Frau Prof. Dr. Andrea  
Lenschow

Forschungen zur Europäischen Integration  
ISBN 978-3-658-16118-7      ISBN 978-3-658-16119-4 (eBook)  
DOI 10.1007/978-3-658-16119-4

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2017

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature

Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>9</b>
------------------------------------	----------

## **Teil I: Einleitung und theoretischer Rahmen**

<b>1 Einleitung .....</b>	<b>13</b>
1.1 Untersuchungsgegenstand.....	14
1.2 Zielsetzung, Fragen und Annahmen .....	16
1.3 Relevanz.....	17
1.4 Methode .....	19
1.5 Kapitelübersicht .....	21
<b>2 Theoretischer Rahmen.....</b>	<b>25</b>
2.1 Supranationale Leadership.....	25
2.2 Macht als Gestaltungsfähigkeit.....	33
2.3 Politische Strategie mit semantischem Platzhalter .....	36
2.4 Diskurs und Kommunikation.....	37
2.5 Zusammenfassung.....	39

## **Teil II: Diskurskontexte**

<b>3 Grundlagen europäischen Handelns .....</b>	<b>41</b>
3.1 Gesellschaftspolitische Verankerung des lebenslangen Lernens.....	41
3.2 Vertragsrechtliche Koordinaten .....	47
3.3 Supranationales Aktionsspektrum der Europäischen Kommission .....	50
3.4 Zusammenfassung.....	54
<b>4 Strategische Austauschbeziehung als Grundlage supranationaler Leadership.....</b>	<b>57</b>
4.1 Strategische Austauschbeziehung.....	57

4.2 Programmatisch – vom Querschnittsziel zum integrierenden Moment.....	59
4.3 Finanziell – zweckgebundene Fördermittel.....	61
4.4 Kooperativ – lokale/regionale Projekte .....	63
4.5 Stimulierend – Beratung mit System .....	65
4.6 Zusammenfassung.....	68

### **Teil III: Strategie und Diskurs**

<b>5 Strategizing .....</b>	<b>69</b>
5.1 Phase I: Positionierung .....	71
5.2 Phase II: Komplexitätsbewältigung .....	79
5.3 Phase III: Gestaltungsoffensive .....	82
5.4 Phase IV: Implementierung .....	87
5.5 Phase V: manifeste Transformationsstrategie.....	90
5.6 Zusammenfassung.....	92
<b>6 Kohärenz-System .....</b>	<b>95</b>
6.1 Kohärenz als Grundprinzip .....	95
6.2 Lebenslanges Lernen als Medium der Diskursverschränkung .....	98
6.3 Selbstreferenzielles modulares Policy-Back-up-System .....	101
6.4 Initiativkomplexität.....	110
6.5 Balance im Pluralismus der Ansätze.....	114
6.6 Autorenschaft einer politischen Linie.....	118
6.7 Zusammenfassung.....	120
<b>7 Themenführerschaft durch Wissensmanagement.....</b>	<b>121</b>
7.1 Die Europäische Kommission als Managerin des Wissens .....	121
7.2 Festlegen des Bedarfs .....	123
7.3 Förderung der Koordination und Diffusion von Wissen .....	126
7.4 Steuerung der Qualitätsentwicklung .....	128
7.5 Schaffung eines Anreiz- und Überzeugungssystems.....	132
7.6 Zusammenfassung.....	135
<b>8 Taktgeberin im Diskursnetzwerk .....</b>	<b>137</b>
8.1 Diskursnetzwerk lebenslanges Lernen.....	137

8.2 Personelle Vernetzung als Technologie der Macht .....	138
8.3 Referenzinstanz im Expertenzirkel .....	142
8.4 Sprachrohr der öffentlichen Meinung .....	143
8.5 Zusammenfassung.....	146

## **Teil IV: Leadership im Prozess**

### **9 Leadership im Transformationsprozess.....147**

9.1 Lebenslanges Lernen als Gestaltungsfaktor einer europäischen Gesellschaft .....	148
9.2 Lebenslanges Lernen als Gestaltungsfaktor der Informations- gesellschaft.....	149
9.3 Lebenslanges Lernen als Gestaltungsfaktor der Wissensgesellschaft .....	153
9.4 Lebenslanges Lernen als Gestaltungsfaktor der Zivilgesellschaft.....	157
9.5 Zusammenfassung.....	160

### **10 Leadership im Kommunikationsprozess.....161**

10.1 Kommunikation .....	161
10.2 Interaktion .....	162
10.3 Europäisch dimensionierte Räume .....	166
10.4 Rhetorische Diskursprägung.....	170
10.5 Internationale Referenzstruktur .....	176
10.6 Zusammenfassung.....	180

### **11 Leadership im Partizipationsprozess .....183**

11.1 Öffentlichkeit als legitimierende Funktion .....	183
11.2 Beziehungsstruktur beruhend auf Gegenseitigkeit .....	185
11.3 Deutungsgemeinschaft erzeugen .....	188
11.4 Identität durch Partizipation.....	192
11.5 Zusammenfassung.....	193

### **12 Leadership als supranationale Performance .....195**

12.1 Die Stellung des Supranationalen im Governancemodus des Bologna-Prozesses .....	195
12.2 Supranationale Agenda .....	199

12.3 Supranationale Animation .....	203
12.4 Supranationale Bindungsstärken.....	204
12.5 Die Macht der Synthese .....	207
12.6 Zusammenfassung.....	214

## **Teil V: Schlussbetrachtung**

<b>13 Leadership durch Diskurs .....</b>	<b>217</b>
<b>Durchgeführte Interviews .....</b>	<b>221</b>
<b>Literatur- und Quellenverzeichnis .....</b>	<b>223</b>

## Abkürzungsverzeichnis

AES	Adult Education Survey (Erhebung über Erwachsenenbildung)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BFUG	Bologna-Follow-up-Group
CEDEFOP	Centre Européen pour le Développement de la Formation Professionnelle (Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung)
CEIES	European Advisory Committee on Statistical Information in the Economic and Social Spheres (Europäischer Beratender Ausschuss für statistische Informationen im Wirtschafts- und Sozialbereich)
CERI	Centre for Educational Research and Innovation (Zentrum für Bildungsforschung und Innovation)
CLA	Classification of Learning Activities (Klassifikation von Lernaktivitäten)
CSR	Corporate Social Responsibility (Unternehmerische Sozialverantwortung)
CVTS	Continuing Vocational Training Survey (Europäische Erhebung zur beruflichen Weiterbildung)
DQR	Deutscher Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen
EAIE	European Association for International Education
ECTS	European Credit Transfer and Accumulation System (Europäisches Leistungspunktesystem)
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EGV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ENIS	European Network of Innovative Schools (Europäisches Netzwerk innovativer Schulen)
ENQA	European Association for Quality Assurance in Higher Education (Dachverband für Qualitätssicherung/Evaluation der Lehre in der Hochschulbildung)
EQR	European Qualification Framework (Europäischer Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen)

---

ERT	European Round Table of Industrials (Europäischer Runder Tisch Industrieller)
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESS	Europäisches Statistisches System
EU	Europäische Union
EUA	European University Association (Vereinigung Europäischer Universitäten)
EUN	European Schoolnet (Europäisches Schulnetz)
EURASHE	European Association of Institutions in Higher Education (Europäischer Verband von praxisorientierten Hochschulen)
ESIB	European Student Information Bureau (Dachverband der europäischen Studierendenschaften)
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
GD	Generaldirektion
HaLLA	Harmonized List of Learning Activities (Harmonisierte Liste von Lernaktivitäten)
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
IRDAC	Industrial Research and Development Advisory Committee (Beratender Ausschuss für industrielle Forschung und Entwicklung)
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LFS	European Labour Force Study (Europäische Arbeitskräfteerhebung)
MIWEUL	Making it work: European Universities and Lifelong Learning
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OMK	Offene Methode der Koordinierung
TFAES	Task Force Adult Education Survey (Arbeitsgruppe zur Erhebung über Erwachsenenbildung)
TFMLL	Task Force Measuring Lifelong Learning (Arbeitsgruppe zur Messung lebenslangen Lernens)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organiza-

	tion (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)
UNICE	Union des Industries de la Communauté européenne (Europäischer Arbeitgeberverband, das heutige BusinessEurope)

# 1 Einleitung

Auf den ersten Blick und der allgemeinen Wahrnehmung nach sind es immer wieder die Nationalstaaten bzw. die Institutionen Europäischer Rat und Rat der Europäischen Union, auf welche die Führungsrolle innerhalb der Europäischen Union zurückgeführt wird. Dieser Eindruck erhärtet sich bei Ereignissen wie zuletzt der Finanzkrise, in der die Marschroute zu ihrer Bewältigung innerhalb der EU vom Europäischen Rat vorgegeben wurde und sich alle Augen auf Deutschland und Frankreich richteten. Doch eine gesellschaftlich richtungsweisende Leadership der EU vollzieht sich nicht allein in den Händen von Institutionen intergouvernementalen Charakters. Denn nichtsdestotrotz ist die EU ein System von Nationalstaaten, die untereinander Verträge eingegangen sind, durch die sie einen Teil ihrer Souveränität an eine nächst höhere Instanz abtreten und eine Führungsoption durch eine Institution jenseits des Nationalstaates geschaffen haben. Supranationalität bedeutet, dass die Nationalstaaten sich zu einer Werteorientierung bekennen, die auf gemeinschaftlicher Ebene formuliert wird, und ein Streben danach die Verpflichtung bedeutet, im eigenen Land dafür zu sorgen, dass staatliches und gesellschaftliches Handeln darauf abgestimmt werden. So sind mittlerweile Institutionen jedweder Art, ob im politischen System oder in zivilgesellschaftlichem Zusammenhang, sowohl auf nationaler als auch auf subnationaler Ebene, von EU-Themen durchdrungen. Auch in der vorliegenden Arbeit wird von der Wahrnehmung ausgegangen, dass lebenslanges Lernen als Politikgegenstand einem Diffusionsprozess unterliegt, bei dem die Policy von der supranationalen Ebene auf die untergeordneten Ebenen gelangt ist (vgl. Jakobi 2009).

Somit ist die Feststellung nicht überraschend, dass der Integrationsprozess, obwohl niemand ihn explizit befürwortet oder gar aktiv vorantreibt, wie ein Selbstläufer unaufhaltsam voranzuschreiten scheint (Tömmel 2008: 2). Dies geschieht in einem Klima der koordinierten Verhandlung, der weichen Steuerungsinstrumente und der flexiblen Entstehung von Macht in Netzwerken. In diesem Rahmen europäischer Politikgestaltung stellt sich die Frage nach der Ausrichtung von Politiken. Eine langfristige Perspektive, an der sich zukünftige Politiken ausrichten können, bezieht die Frage nach dem Quell gesellschaftlicher Orientierung ein und verbindet sich automatisch mit der Frage nach Leadership. Supranationale Leadership ist demnach im Zusammenhang mit einer Langzeitperspektive zu verstehen, innerhalb derer sozialer Wandel und die Suche nach Orientierung für das allgemeine Wohl stattfinden.

Wo lässt sich diese Art der Leadership verorten? Die EU ist ein Mehrebenensystem, in welchem Macht und Autorität auf verschiedene Institutionen verteilt sind. Der Europäischen Kommission, als eines der genuin supranationalen Organe neben dem Europäische Parlament und dem Europäischen Gerichtshof, wird sowohl Schwäche als auch Stärke bezüglich ihres Einflusses zugeschrieben, und nur selten wird von einer tatsächlichen Leadership-Kapazität gesprochen. Einerseits wird bemerkt, dass die Stellung der Kommission geschwächt ist und die Mitgliedstaaten zunehmend weniger gewillt sind, sich von der EU disziplinieren zu lassen (Schout/Jordan 2005: 201). Andererseits wird eine partielle Policy-Konvergenz (Trondal 2002) in Richtung EU und eine Europäisierung auf unterschiedlichen Politikebenen verzeichnet (Knill 2001, Olsen 2002). Letztlich gilt eine Autonomie der Europäischen Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten als gesichert (Trondal 2008). Obwohl nicht mit dem Leadership-Attribut der zugewiesenen Entscheidungsmacht ausgestattet, scheint die Führerschaft der Kommission einer eigenen Dynamik zu unterliegen, die vor allem eine andere Bezugsebene als die des einzelnen Nationalstaates kennt. Dabei ist supranationale Leadership kein konsistentes Phänomen, durch welches Hierarchie in einer Leader-Follower-Struktur impliziert und das Schema Befehl und Ausführung befolgt würden. Die Arbeit wirft einen gezielten Blick auf die Europäische Kommission als supranationale Akteurin und darauf, auf welche Art und Weise sie stattdessen eine „Gefolgschaft“ begründet.

## 1.1 Untersuchungsgegenstand

In der vorliegenden Arbeit ist der Blick auf die Europäische Kommission als die supranationale Instanz gerichtet, bei der Leadership-Qualität verortet wird. Anhand des Diskurses um lebenslanges Lernen, der die Gestaltung der gesellschaftlichen Entwicklung beinhaltet, soll die Führungsqualität der Europäischen Kommission herausgefiltert und greifbar gemacht werden.

Das Thema lebenslanges Lernen ist dabei keine Neuentdeckung der Kommission. Schon in den 70er-Jahren war es Gegenstand bildungspolitischer oder pädagogischer Auseinandersetzungen, bis lebenslanges Lernen mit Beginn der 90er-Jahre zunehmend zum wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Argumentationshelfer auf europäischer Ebene wurde.

Durch den technologischen Fortschritt wurde zu Beginn der 90er-Jahre die Transformation von einer Industrie- hin zu einer Informationsgesellschaft offensichtlich und durch den strukturellen Wandel rückte das Thema lebenslanges Lernen verstärkt ins Visier der Politik; genauer gesagt die wiederentdeckte bzw. fortgeführte Erkenntnis, durch lebenslanges Lernen in erster Linie wirtschaftliches Wachstum entscheidend zu fördern, ja erst möglich zu machen. Denn of-

fenbar war eine tiefe Kluft entstanden zwischen dem, was der Einzelne an Kenntnissen besitzt, und dem, was durch die technologischen Entwicklungen an Kenntnissen erforderlich wäre. Das Thema lebenslanges Lernen rückte auch ins Blickfeld der Europäischen Kommission. Bereits 1993 fand es Eingang in eine elementare Strategieerklärung auf EU-Ebene: in das Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert“. Als oberste Priorität galt hier, Bewegung in die europäische Beschäftigungspolitik zu bringen, um gegen zunehmende Arbeitslosigkeit vorzugehen, wobei einer „lifelong education“ eine Schlüsselrolle zugeordnet wurde. Das Jahr 1996 wurde zum Europäischen Jahr des lebenslangen Lernens ausgerufen, was zur Ausweitung des Themas führte. Ein weiterer Meilenstein für die Entwicklung des Themas lebenslanges Lernen bedeutete der im März 2000 stattfindende Sondergipfel des Europäischen Rates in Lissabon. Die Europäische Union sollte zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt werden. Unter diese Zielsetzung, auch als Lissabon-Strategie bekannt, wurde der Ansatz des lebenslangen Lernens subsumiert und in diesem Zuge zum Grundelement des europäischen Gesellschaftsmodells und zu einer Priorität der europäischen Beschäftigungsstrategie erklärt. Nicht zuletzt sollte lebenslanges Lernen helfen, das in der Lissabonstrategie erklärte Ziel der Vollbeschäftigung zu erreichen. Schließlich wurde das lebenslange Lernen zu einer politischen Strategie mit konkreten Umsetzungsvorschlägen, denn kurz nach dem Gipfel im Oktober 2000 veröffentlichte die Europäische Kommission das „Memorandum über lebenslanges Lernen“, gefolgt von einer Mitteilung im Jahr 2001 zur „Schaffung eines europäischen Raums des lebenslangen Lernens“. Das Memorandum löste eine europaweite Konsultation über das Thema aus und avancierte es an die oberste Stelle der EU-Agenda. Dieses Dokument war in seiner Form die erste Schrift seitens der Europäischen Kommission, welche sich ausschließlich und explizit mit dem Thema lebenslanges Lernen auseinandersetzte. Durch die sich anschließende Mitteilung erfuhr das Thema an Präzision. Fortan fand sich lebenslanges Lernen auf der Agenda der Europäischen Gipfel und war Gegenstand von einschlägigen Kommissionsdokumenten. Lebenslanges Lernen wurde zum Grundprinzip oder auch „master plan and rationale for European policy actors“ (Künzel 2000: 201).

Bei der Betrachtung des diskursiven Verlaufs des Themas vom Zeitpunkt der Herausgabe des Weißbuchs „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ im Jahre 1993 bis heute wird eine Entwicklungslinie offensichtlich: Was als Stichwort in einem strategisch wichtigen Dokument der Europäischen Kommission begann und als eher „wolkige Kontextassoziation“<sup>1</sup> wahrgenommen

---

<sup>1</sup> (17) Berater der ehemaligen Task Force „Human Resources, Education and Youth“.

wurde, entwickelt sich zu einem umfassenden und grundlegenden Konzept. Dabei bleibt sowohl der umfassende Beitrag, den die Europäische Kommission dazu liefert, weitestgehend unerkannt als auch eine systematische Untersuchung der Führungsleistung der Kommission offen.

## **1.2 Zielsetzung, Fragen und Annahmen**

Das umfassende Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, nachzuvollziehen, inwiefern, auf welche Weise und in welchem Maße Leadership auf europäischer Ebene durch die Kommission ausgeübt wird, wobei das Erkenntnisinteresse auf den diskursiven Verlauf der Policy-Konzipierung des lebenslangen Lernens gerichtet ist.

Die folgenden Fragestellungen sind dabei von zentraler Bedeutung:

- Was lässt sich unter supranationaler Leadership der Europäischen Kommission verstehen und wie ist diese greifbar zu machen?
- Welche Faktoren spielen in diesem Zusammenhang eine Rolle, wenn Leadership nicht anhand von zugewiesener Entscheidungsmacht festzumachen ist?
- Wie wird das Thema lebenslanges Lernen auf supranationaler Ebene diskursiv behandelt?
- Innerhalb welcher Prozesse bilden sich Leadership-Qualitäten der Europäischen Kommission heraus?

Der Forschungsprozess wird dabei von folgenden Annahmen geleitet:

- Supranationale Leadership ist in Verbindung mit der Verantwortung für eine gesamtgesellschaftliche Entwicklung zu begreifen, die maßgeblich von der europäischen Ebene ausgeht. Weiter formuliert betrifft das eine supranationale Ebene, von der Impulse ausgehen, die auf eine Entwicklungsperspektive für die europäische Gesellschaft in ihrer unbegrenzten (im Sinne von Ländergrenzen und Kulturunterschieden) Gesamtheit gerichtet sind.
- Die Europäische Kommission operiert mit dem Thema lebenslanges Lernen in einem politischen Bereich, in dem es ihr nur sehr bedingt erlaubt ist, mit rechtlich codierter Macht verbindliche Regeln zu setzen und Politikkonzepte direkt an den Anfang eines gesetzgeberischen Entwicklungskorridors zu platzieren. Dieser Zustand hat zur Folge, dass sie Mittel und Wege findet, den diskursiven Verlauf eines Themas nachhaltig zu beeinflussen.

- Dies erreicht die Europäische Kommission durch die ihr zugewiesene Rolle als Managerin, Koordinatorin, auch als Vermittlerin oder Moderatorin mit performativem und strategischem Vorgehen, um am Ende die europäische Integration auf ihre Art voranzutreiben. Der diskursive Prozess im Vorfeld einer offiziellen Policy-Initiative trägt dabei im Wesentlichen zu einer Fundierung von supranationaler Leadership bei.
- Von supranationaler Seite wird immer mehr auf den wettbewerblichen Eifer einer Nation gesetzt, wenn es darum geht, gemeinschaftliche Ziele zu formulieren und zu erreichen. Durch eine strategische Ausrichtung ihres Vorgehens im diskursiven Verlauf um das Thema lebenslanges Lernen wird die Europäische Kommission im netzwerkartigen Mehrebenensystem der EU, das von themenorientiertem Austausch und Dialog geprägt ist, als supranationale Leaderin zur Orientierungsmarke und Bezugsgröße für die Nationalstaaten. Die Europäische Kommission tritt als strategische Politikplanerin langfristiger Ziele auf.
- Es geht nicht darum, lediglich eine Einflussnahme der Europäischen Kommission festzustellen. Grundsätzlich gilt die Annahme, dass sie einen politischen Mehrwert schafft, dessen Ausmaß unterschätzt wird und welcher, von der Einflussnahme abgesehen, eine machtorientierte Steuerung bedeutet sowie supranationale Leadership begründet.

### 1.3 Relevanz

Im Multi-level-Governance-System der EU gelingt es nicht, den Sitz politischer Machtausübung genau zu bestimmen (Tömmel 2008). Es existiert keine maßgebliche Machtzentrale, von der aus eine Leadership ausginge (Schramek 2010: 307). Wohl aber wird den verschiedenen Institutionen im EU-System, seien sie von intergouvernementaler oder supranationaler Art, jeweils Leadership bescheinigt (Schramek 2010). Es scheint auch durchaus angebracht, in solch einem vielschichtigen und komplexen System eine „situativ differenzierte Betrachtung von Leadership“ (Paul 2006: 2) vorzunehmen, um „ein Gespür für das in unterschiedlichen Systemen Mögliche zu ermitteln“ (Helms 2008: 18).

Die Forschung, die sich mit dem Einfluss supranationaler Akteure auf die europäische Integration befasst (hier stellvertretend für viele Héritier 1993; Peters 1994; Nugent 1995; Stone Sweet/Sandholtz 1998) hat längst die Stellung und die Bedeutung der Europäischen Kommission im System der EU zutage gefördert. In Hinblick auf Führung sind es jedoch meist die Analysen einzelner Kommissionspräsidentschaften (Tömmel 2008a; Grant 1994), die eine personale Leadership auf supranationaler Ebene lokalisieren. Diese Herangehensweise

spiegelt allerdings nur einen Teil des Phänomens Leadership und die damit verbundene Komplexität von Politik wider. Es mangelt an Darstellungen, welche diese Komplexität europäischer Politikgestaltung vor dem Hintergrund supranationaler Leadership beleuchten. Es gilt, sowohl die Ressourcen als auch die jeweiligen Fähigkeiten einer korporativen Akteurin<sup>2</sup> im Mehrebenensystem der EU in eine Analyse einzubeziehen: „the ‚mix‘ of resources that leaders receive is so varied (...) more analysis is required on this point“ (Blondel 1987: 180).

In der vorliegenden Arbeit hebt sich daher die Betrachtungsweise von gängigen Analysen der Leadership ab, die auf die Rolle einzelner politischer Persönlichkeiten konzentriert sind. Dabei ist der Schritt, die Europäische Kommission unter einem Leadership-Ansatz zu betrachten, nur ein kleiner. Bereits der neofunktionalistische Ansatz erklärt mit dem zentralen Aspekt des „spill-over“ die sachlogische Ausweitung der Integration auf immer mehr Politikbereiche, was auf die supranational agierenden Akteure zurückzuführen sei (vgl. Schramek 2010: 310). Unter der Governance-Perspektive wird die Position der Kommission in politischen Lenkungsprozessen durch die Beschreibung der sich ergänzenden harten und weichen Steuerungsmechanismen ermittelt. Diese Ansätze beschränken sich auf die Aufdeckung und Beschreibung dieser Mechanismen und vernachlässigen mitunter den dahinterliegenden Anspruch einer politischen Akteurin, gesamtgesellschaftliche Verantwortung zu übernehmen und die Richtung für die gesellschaftliche Entwicklung vorzugeben. Diese Rolle wird durch den Leadership-Ansatz stärker in den Vordergrund gerückt.

Mithilfe der Leadership-Perspektive wird deutlich, in welcher Weise die Europäische Union durch eine supranationale Institution wie die Europäische Kommission geprägt wird, wenn nicht das „give and take“ des politischen Alltags in den Vordergrund gestellt wird. Das „give and take“ steht für eine transaktionale Leadership, bei der die Aktion eher auf das Hier und Jetzt gerichtet ist, ohne eine globale Perspektive zu entwickeln (Blondel 1987; Burns 2003). Ihr Charakter kann als eher flüchtig beschrieben werden. Für die vorliegende Arbeit ist dies jedoch nicht maßgeblich, vielmehr wird einer Betrachtung vom Standpunkt der transformativen Leadership aus der Vorzug gegeben. Bei dieser Art der Leadership kann die Führung eines Akteurs durch seine Vision von einer Gesellschaft deutlich betont werden. Dies ist allerdings nicht in Anlehnung an Burns' Vorstellung der transformativen Leadership in letzter Konsequenz zu

---

<sup>2</sup> Die Europäische Kommission ist natürlich keine einzelne Akteurin im strengen Sinne. Sie ist eher eine Akteursgruppe, wobei hier nicht die Rede davon sein kann, dass immer einhellige Meinung unter den einzelnen Akteuren und Akteurinnen dieser Gruppe in Bezug auf eine Handlung herrscht. Das soll hier aber nicht das Thema sein. „Da die Kommission auch selbst bei internen Konflikten von außen noch als ein einheitlicher Akteur wahrgenommen wird, ist sie insgesamt aber als korporativer Akteur zu behandeln“ (Schmidt 1998: 83).

verstehen, nach welcher der Wandel einer Gesellschaft schließlich über den Weg der Revolution führt. Transformative Leadership soll eher in der Lesart eines transformativen Prozesses durch diskursiv-strategisch vermittelten Paradigmenwechsel verstanden werden. Die Art und Weise, in welcher das Wirken der Europäischen Kommission innerhalb der Strukturen des Mehrebenensystems bezüglich der Entwicklung eines Politikgegenstandes zum Tragen kommt, soll die folgende Analyse am Beispiel des Diskurses lebenslanges Lernen beleuchten und damit eine Lokalisierung von Leadership erlauben.

Die Europäische Kommission zeichnet sich als Akteurin mit vielen Fähigkeiten im politischen System der EU aus. Vielfach werden ihr die Fähigkeiten einer Agenda-Setterin (Peters 1994), Policy-Framerin (Rhinhard 2010) oder Policy-Entrepreneurin (Héritier 1993) bescheinigt. Es werden ihr außerdem die Fähigkeiten zugeschrieben, sich zu vernetzen (Nagel 2007), Prozesse zu managen (Laffan 1997), an gegebener Stelle zu vermitteln (Borras 2007) und zudem strategisch vorzugehen (Nugent 1995). Es handelt sich hier um Fähigkeiten, welche die Europäische Kommission im Verhältnis zu ihren Zielen, Strategien und Taktiken einzusetzen weiß (vgl. Nugent 1995: 613, 621). Folgt man nun dem Gedanken, dass die wirkliche Macht, die sie über Leadership entfaltet, unabhängig ist von der formalen Position, in der sie ausgeübt wird (vgl. Blondel 1987: 14), steht man vor der Schwierigkeit, diese Macht nachzuweisen oder zu überprüfen. Die vorliegende Arbeit will einen Beitrag dazu leisten, supranationale Leadership zu analysieren und zu lokalisieren, indem über die allgemein anerkannte Bedeutung der Europäischen Kommission als Vermittlerin, Moderatorin etc. hinausgegangen wird und ihre Qualitäten als transformative Leaderin betrachtet werden.

Wenn es zu Beginn des neuen Jahrtausends galt, die sich wandelnde Rolle der Kommission im Kontext einer Multilevel-Governance zu beleuchten (Hoohe/Marks 2001), soll die Aufgabe im Weiteren darin bestehen, Rückschlüsse aus den Konsequenzen daraus zu ziehen. Dabei soll die Feststellung der charakteristischen Streuung politischer Macht und Verantwortlichkeit auf europäischer Ebene unter Berücksichtigung der Bestrebungen der Kommission, „to promote its views, maximise its performance“ (Nugent 1995: 613) in eine Betrachtung supranationaler Leadership übergeleitet werden.

## 1.4 Methode

Im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit steht die Frage nach der Art der Leadership, welche die Europäische Kommission ausübt. Um diese supranationale Leadership zu erfassen, wird dafür der Diskurs des lebenslangen Lernens innerhalb des Mehrebenensystems der EU analysiert. Der Diskurs stellt in diesem

Zusammenhang einen Rahmen dar, in welchem die Entwicklung der Policy stattfindet und durch den inhaltliche Beiträge zum Thema lebenslanges Lernen sowie Institutionen und Akteure miteinander in Beziehung gesetzt werden können.

Die Arbeit stellt keine Diskursanalyse oder die Anwendung einer diskurstheoretischen Betrachtungsweise dar. Wohl aber erlaubt die Anlehnung an den diskursanalytischen Ansatz einen neuen Blickwinkel, aus dem heraus die Ausübung von Leadership mit den diskursiven Praktiken und Kontexten verknüpft werden soll. Um herauszuarbeiten, welche Position die Europäische Kommission in diesem Prozess einnimmt und in welchem Maße dies geschieht, liegt der Fokus der Untersuchung auf der Zeitspanne vom Beginn der 90er-Jahre, als das lebenslange Lernen (bzw. lifelong education) erstmals Erwähnung im richtungsweisenden Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ findet, bis zum Beginn des neuen Jahrtausends, als die Dokumente der Kommission zum lebenslangen Lernen in Form des Memorandums und der Mitteilung erscheinen und sich daraufhin weitere themenbezogene Dokumente anschließen.

Sekundärliteratur wird zunächst für die Aufarbeitung der theoretischen Grundlagen der Arbeit herangezogen. Zusätzlich erfolgt eine Sichtung und Auswertung von Diskursbeiträgen der Europäischen Kommission in Form von Primärquellen. Dabei handelt es sich vor allem um Grünbücher und Weißbücher aus unterschiedlichen Politikbereichen, deren Schnittmenge das lebenslange Lernen bildet. Die inhaltliche Analyse dieser Dokumente findet unter der leitenden Fragestellung statt, durch welche Argumente die Kommission das lebenslange Lernen mit dem jeweiligen Politikbereich verknüpft und wie sie es argumentativ in Beziehung zur gesellschaftlichen Entwicklung setzt.

Zwar bilden Primär- und Sekundärliteratur eine gute Basis für die generelle Betrachtung der Diskursbeiträge der Europäischen Kommission. In Bezug auf die Einordnung ihres Diskursverhaltens als Nachweis für ihre Leadership-Qualität ist es jedoch wichtig, zusätzlich empirisches Material zu erheben, um nachzuvollziehen, wie die Kommission ihre Gestaltungsspielräume im Diskurs um das lebenslange Lernen zu nutzen sucht und wie ihre Rolle in der Wahrnehmung anderer Akteure bewertet wird. Hierfür wird eine gemischte Erhebungsmethode aus mündlicher (Face-to-Face-Interviews, Telefoninterviews) und schriftlicher Befragung (individualisierter Fragebogen, E-Mail-Befragung) angewendet. Bei den Befragungen handelt es sich um nicht-standardisierte Interviews mit Akteuren, die mit dem Thema lebenslanges Lernen befasst sind, wobei die Auswahl der Interview-Partner keine Vollerhebung aller beteiligten Akteure darstellt. Es handelt sich um Diskursteilnehmer, die im Diskurszusammenhang als relevant wahrgenommen werden, um zu den leitenden Fragestellungen der Arbeit beitragen zu können. Damit sind sowohl Mitarbeiter der Europäischen Kommission oder ihr zuarbeitende Akteure, als auch international operierende

Experten und Expertinnen oder nationalstaatliche Akteure gemeint. Die Befragungsstrategie ist darauf gerichtet, eine Einschätzung von dem Interviewten zu erhalten, inwiefern die Europäische Kommission im Diskurs um lebenslanges Lernens Akzente setzen konnte. Obwohl für jeden Interviewten ein individualisierter Interview-Leidfaden erstellt wird, tragen die Interviews einen stark explorativen Charakter, um eine subjektbezogene Offenheit und damit eine freier formulierte Sichtweise der Interviewten zu ermöglichen, als sie mit einer vollstrukturierten, standardisierten Befragung möglich wäre. Die Interviewten sind in der Arbeit anonymisiert und werden durch die Beschreibung ihrer Funktion erkennbar gemacht. Diese bezieht sich auf den Zeitpunkt des Gesprächs, soweit nichts anderes dazu bemerkt ist.

Durch die Wahl der im weiteren Verlauf der Arbeit noch darzulegenden theoretischen Ansätze kommt es zu einer Kombination von politikwissenschaftlichen und soziologischen Sichtweisen, da gesellschaftliche Bedingungen immer auch eine Rolle bei der Untersuchung politischer Handlungen und Prozesse spielen und eine Wechselwirkung zwischen Politik und Gesellschaft stets vorausgesetzt wird.

Die Arbeit gliedert sich in fünf Teile:

- Teil I: Einleitung und theoretischer Rahmen (Kapitel 1 und 2)
- Teil II: Diskurskontexte (Kapitel 3 und 4)
- Teil III: Strategie und Diskurs (Kapitel 5 bis 8)
- Teil IV: Leadership im Prozess (Kapitel 9 bis 12)
- Teil V: Schlussbetrachtung (Kapitel 13)

## 1.5 Kapitelübersicht

Der erste Teil der Arbeit dient der Darlegung der theoretischen und analytischen Ansätze. Hier wird neben einer Annäherung an den Begriff supranationale Leadership das Konzept der Macht als Gestaltungsfähigkeit beschrieben und in Beziehung zur Leadership gesetzt. Ideen zu politischer Strategie, zu Diskurs und Kommunikation finden Eingang in weiterführende Überlegungen, um supranationale Leadership theoretisch zu stützen.

Teil zwei „Diskurskontexte“ widmet sich in Kapitel 3, neben einem eingangs gegebenen Überblick über die gesellschaftspolitische Verankerung des Themas lebenslanges Lernen, der Klärung der rechtlichen Kompetenzen der Europäischen Kommission in diesem Bereich und somit ihres rechtlichen Handlungsrahmens. Kapitel 4 beleuchtet dann, auf den rechtlichen Kontexten aufbauend, die weiteren Handlungsmöglichkeiten der Kommission. Diese entsprechen programmatischen, finanziellen, kooperativen und stimulierend gestalteten Austauschbeziehungen und bilden einen wichtigen diskursiven Anteil an der Policy-

Debatte.

Im dritten Teil der Arbeit stehen die Aspekte „Strategie und Diskurs“ im Vordergrund. Diskurs ist dabei sowohl strategischer Rahmen als auch eine besondere Form der Strategie. Es geht vor allem darum, das diskursstrategische Verhalten der Kommission in einer pluralistischen Policy-Debatte zu beleuchten und die Diskursstrategien zu benennen, um am Ende die Diskursposition der Kommission herauszuarbeiten. Kapitel fünf beschreibt dafür in fünf Phasen die Entwicklung des lebenslangen Lernens von der Konzeptidee bis zur dokumentierten Transformationsstrategie unter der Einflussnahme der Europäischen Kommission. Kapitel sechs dient schließlich dazu, den Blick vertiefend auf ihr diskursstrategisches Verhalten zu richten, indem eine detaillierte Analyse der Herstellung eines thematisch kohärenten Systems durch die Kommission nachvollzogen wird. Das nachfolgende siebte Kapitel beschreibt, wie sie außerdem mit ihrem strategisch-diskursiven Wissensmanagement die Themenführerschaft erwirbt. Daran angelehnt erfolgt im achten Kapitel schließlich eine Betrachtung der Position der Europäischen Kommission als Taktgeberin innerhalb des Diskurses mithilfe der netzwerkanalytischen Sichtweise, welche die Art und das Ausmaß der Vernetzung der Kommission in der Debatte um das lebenslange Lernen nachzeichnet.

Im vierten Teil der Arbeit fällt der Blick auf den Komplex „Leadership und Prozess“. Diese Schwerpunktsetzung richtet sich nach der Prämisse aus, dass Leadership nicht qua definitionem zugeteilt wird, sondern ihre Entstehung als von verfassungs- und organisationsrechtlichen Strukturen weitgehend losgelöst zu betrachten ist und sich durch einen vielschichtigen Prozesscharakter vollzieht. In diesem Kapitel werden Prozessdimensionen beleuchtet, die dies belegen. Dabei stehen die transformativen Aspekte von Führung deutlich im Vordergrund. Dieser Teil der Arbeit hilft die Fragen zu klären, durch welche Prozesse die Macht zur Gestaltung begründet und ihre transformative Wirkung erzielt wird. In Kapitel neun wird die Leadership der Kommission in ihrer transformativen Funktion am Beispiel eines zu beobachtenden Meta-Diskurses, in welchem das lebenslange Lernen in den Kontext der sich vollziehenden Gesellschaftsentwicklung gestellt wird, herausgearbeitet. Im Einzelnen wird dargestellt, wie die Kommission das Thema lebenslanges Lernen als obligatorischen Bestandteil einer funktionierenden Gesellschaft realisiert. Dabei wird der Frage nachgegangen, was den jeweiligen Gesellschaftsentwurf auszeichnet und welche Rolle dem lebenslangen Lernen als Gestaltungselement zugeordnet wird. In Kapitel zehn wird die Dynamik der Gestaltungsmacht anhand kommunikativer Aspekte nachvollzogen, indem Leadership im Kommunikationsprozess betrachtet wird. Dabei wird unter Berücksichtigung der Interaktion in einem supranationalen System und der rhetorischen Diskursprägung das Phänomen der Schaffung europäisch

dimensionierter Räume und im Speziellen des europäischen Raums des lebenslangen Lernens dargelegt. Die Betrachtung von Leadership im Partizipationsprozess in Kapitel elf unterstützt die Auffassung, dass sich durch partizipatorische Teilhabe eine Wertschöpfung genuin europäischer Provenienz ergibt. Kapitel zwölf lenkt den Blick abrundend auf einen isolierten Politikprozess, der als Beispiel dafür dienen soll, wie sich im Diskursfeld des lebenslangen Lernens aus dem Zusammenspiel von Policy, Polity und Politics eine supranationale Performance ergibt.

Abschließend dient im fünften Teil der Arbeit die Schlussbetrachtung dazu, die zentralen Ergebnisse zusammenzufassen und Schlussfolgerungen in Bezug auf die eingangs gestellten Fragen zu formulieren, wodurch Leadership erzeugt wird und von welcher Qualität supranationale Leadership im Endeffekt zeugt.

Der Anhang umfasst das Literatur- und Quellenverzeichnis, wobei die Primärliteratur der Europäischen Kommission gesondert aufgeführt wird. Außerdem findet sich eine Liste der durchgeführten Interviews.