

Untergraben, verschleiern, verteidigen Politische Kommunikation zur Europäischen Union

Christian Rauh

Summary: Analysis of almost 9.000 speeches made during the Eurozone crisis shows that executive communication reacts strategically to increasing public politicization of the EU. Deteriorating public EU opinion induces EU Commissioners to defend the EU in their speeches. National leaders, in contrast, react by sending more negative signals. This behavior, however, is dampened by the electoral success of Eurosceptic parties. In this setting, executive language about the EU becomes less negative, but also much harder to understand. It remains questionable whether this active avoidance of clear political stances on the EU is sustainable in the long run.

Kurz gefasst: Die Analyse von fast 9.000 Reden während der Eurokrise zeigt, dass die Kommunikation von europäischen Entscheidungsträgern strategisch auf die öffentliche Umstrittenheit der EU reagiert. Verschlechtert sich die öffentliche Meinung zur EU, tendieren europäische Kommissare dazu, die EU öffentlich zu verteidigen. Regierungschefs senden in dieser Situation hingegen deutlich negativere Signale. Dieses Verhalten wird aber durch das Erstarken europaskeptischer Parteien abgeschwächt. Die Kommunikation über die EU wird dann weniger negativ, ist aber auch deutlich schwerer zu verstehen. Es bleibt fraglich, ob dieses aktive Vermeiden von klaren EU-Positionen langfristig erfolgreich ist.

Der gesellschaftliche Rückhalt für die Europäische Union ist kein Selbstläufer mehr. Über die verschiedenen Krisen der vergangenen Jahre hinweg schwankt die öffentliche Meinung zur EU stark, während europaskeptische Parteien teilweise erhebliche Wahlerfolge verzeichnen. Wie wirkt sich diese Politisierung auf die Chancen gemeinsamer politischer Entscheidungsfindung in Europa aus? Die öffentliche und die wissenschaftliche Diskussion konzentrieren sich dabei vor allem auf die Strategien der Europagegner. Politisierung ist aber ein interaktiver Prozess. Wie die etablierten Entscheidungsträger auf eine kritische öffentliche Meinung und die Wahlerfolge europaskeptischer Parteien reagieren, ist mindestens genauso entscheidend für den zukünftigen Verlauf der Debatte über gemeinsame europäische Politik.

Aus der jüngeren politikwissenschaftlichen Literatur lassen sich dazu im Kern drei Erwartungen formulieren. Die derzeit prominenteste Hypothese sagt einen „beschränkenden Dissens“ zur Zukunft politischer Zusammenarbeit in Europa voraus. Erwartet wird, dass nationale Regierungen aus wahltaktischen Überlegungen in den Chor der Europagegner einstimmen. Aus dieser Perspektive würden die Entscheidungsträger also zunehmend negativ über Europa kommunizieren, wenn die öffentliche Zustimmung zur EU abnimmt und europaskeptische Parteien an Boden gewinnen. Eine andere Sichtweise sagt eher „business as usual“ voraus. Hier wird davon ausgegangen, dass öffentliche Kritik mittelfristig umschifft werden kann, indem man europäische Entscheidungen als möglichst komplex und hoch technisch präsentiert. Wenn diese These zutrifft, sollten Entscheidungsträger also in eher schwer verständlicher Form über Europa kommunizieren. Eine dritte Perspektive erwartet hingegen, dass politische Entscheidungsträger klar Stellung beziehen. Es kann wahltaktisch sinnvoller sein, den eher europafreundlichen Teil der Wählerschaft aktiv zu mobilisieren als den Europagegnern hinterherzulaufen. Politisierung bietet in dieser Perspektive strategische Anreize, Europa mit klaren und positiven Botschaften zu verteidigen.

Um diese widersprüchlichen Erwartungen zu prüfen, haben Bart Bes (Lund University), Martijn Schoonvelde (University College Dublin) und ich die Kommunikationsmuster von 10 Staats- und Regierungschefs sowie allen 28 EU-Kommissaren während der Eurokrise zwischen 2008 und 2015 untersucht. Auf Basis des EUSpeech-Datensatzes wurden alle expliziten Nennungen der EU und der Europäischen Integration aus fast 9.000 öffentlichen Reden dieser Akteure extrahiert. Wir konzentrieren uns dabei auf zwei Eigenschaften der politischen Sprache. Mit einem wörterbuchbasierten Verfahren messen wir, wie positiv oder negativ in der jeweiligen Rede über die EU gesprochen wird. Außerdem ermitteln wir über einen Lesbarkeitsindex, wie leicht verständlich diese politischen Botschaften zur EU sind. Diese beiden Variablen werden dann in Bezug zu Indikatoren für die öffentliche Meinung zur EU und den Erfolg europaskeptischer Parteien gesetzt, die im Untersuchungszeitraum stark über Zeit und Länder variiert haben.

Die wesentlichen Muster lassen sich in drei Punkten zusammenfassen. Erstens scheinen EU-Kommissare und nationale Regierungschefs unterschiedlich auf

eine sich verschlechternde öffentliche Meinung zur EU in ihrem Heimatland zu reagieren. EU-Kommissare tendieren dazu, die EU in dieser Situation eher zu verteidigen, indem sie deutlich positiver kommunizieren. Staats- und Regierungschefs senden hingegen deutlich negativere Signale zur EU, wenn sich die öffentliche Meinung verschlechtert. Die Reaktionen nehmen außerdem disproportional zu, je größer der Anteil an Europaskeptikern in der Bevölkerung ist. Diese Kommunikationsmuster machen es wahrscheinlich, dass sich die öffentliche Debatte über die EU zunehmend beschleunigt.

Zweitens sehen wir allerdings auch, dass es auf die Kombination von öffentlicher Meinung und europaskeptischen Wahlerfolgen ankommt. Dort, wo europaskeptische Parteien vergleichsweise hohe Wahlerfolge einfahren, ist die Reaktion der Staats- und Regierungschefs auf eine kritische öffentliche Meinung weniger oder gar nicht mehr negativ. Unsere Interpretation dieses Befundes: Wenn europaskeptische Parteien wenig oder kein weiteres Mobilisierungspotenzial bei den Wählerinnen und Wählern haben, fehlen den Regierungsakteuren die Anreize, einen ebenfalls europaskeptischen Kurs einzuschlagen. Sie können sich stattdessen auf den eher europafreundlichen Teil der Wählerschaft konzentrieren. Dies könnte zum Beispiel erklären, warum sich Emmanuel Macron 2017 auf eine europafreundliche Kampagne verlassen hat und das, obwohl er sich einer vergleichsweise europakritischen öffentlichen Meinung und starker Wählerunterstützung für Marine Le Pen gegenüber sah.

Drittens finden wir aber auch klare Belege für eine strategische rhetorische Verschleierung Europas. Insbesondere die Kombination von kritischer öffentlicher Meinung und hohen Wahlerfolgen europaskeptischer Parteien fällt mit einer deutlich schwerer verständlichen Sprache über die EU zusammen. Offensichtlich sind weder die Europäischen Kommissare noch die nationalen Regierungschefs in dieser Situation willens, sich öffentlich klar zu europäischen Fragen zu positionieren.

In der Summe finden wir also einen Mix der in der Literatur diskutierten Strategien. Die etablierten Entscheidungsträger scheinen die europäische Integration weder immer zu untergraben noch immer zu verteidigen, wenn die öffentliche Politisierung der EU zunimmt. Vielmehr hängen ihre Reaktionen von der spezifischen Kombination aus Europaskeptizismus in der öffentlichen Meinung einerseits und dem Ausmaß der parteipolitischen Mobilisierung dieser Positionen andererseits ab.

Für die Spielräume politischer Zusammenarbeit in Europa bedeuten unsere Befunde zunächst, dass der Einfluss europaskeptischer Parteien auf die Positionierung etablierter Akteure begrenzt ist. Sorge kann allerdings die rhetorische Verschleierung bereiten, die wir beobachten. Diese Strategie mag kurzfristig sinnvoll sein, um akut drängende Entscheidungen auf europäischer Ebene treffen zu können. Langfristig besteht aber das Risiko, dass das Durchdrücken von Entscheidungen ohne klare öffentliche Rechtfertigung dem populistischen Argument in die Hände spielt, die politische Elite sei weit von den Anliegen der Bürgerinnen und Bürger entfernt.



Christian Rauh ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Global Governance. Er forscht über die gesellschaftliche Politisierung europäischer und internationaler Politik. (Foto: David Ausserhofer)

christian.rauh@wzb.eu

Literatur

Hooghe, Liesbet/Marks, Gary: „A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus“. In: *British Journal of Political Science* 2009, Jg. 39, H. 1, S. 1–23.

Rauh, Christian/Bes, Bart Joachim/Schoonvelde, Martijn: „Undermining, Defusing, or Defending European Integration? Assessing Public Communication of European Executives in Times of EU Politicization“. In: *European Journal of Political Research*, 2019. DOI: 10.1111/1475-6765.12350.

Rauh, Christian/Zürn, Michael: „Zur Politisierung der EU in der Krise“. In: Martin Heidenreich (Hg.) *Krise der europäischen Vergesellschaftung? Soziologische Perspektiven*. Wiesbaden: Springer VS 2014, S. 121–145.

Schimmelfennig, Frank: „European Integration in the Euro Crisis: The Limits of Postfunctionalism“. In: *Journal of European Integration*, 2014, Jg. 36, H. 3, S. 321–337.

Schumacher, Gijs/Schoonvelde, Martijn/Traber, Denise/Dahiya, Tanushree/Vries, Erik de: „EUSpeech: A New Dataset of EU Elite Speeches“. *Proceedings of the International Conference on the Advances in Computational Analysis of Political Text*. 2016. Online: <https://doi.org/10.7910/DVN/GKABNU> (Stand 09.08.2019).