ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Porak, Laura

Working Paper

Der "größte Trumpf" Europas: Eine Analyse des "economic imaginary" der Europäischen Kommission

ICAE Working Paper Series, No. 118

Provided in Cooperation with:
Johannes Kepler University Linz, Institute for Comprehensive Analysis of the Economy (ICAE)

Suggested Citation: Porak, Laura (2020) : Der "größte Trumpf" Europas: Eine Analyse des "economic imaginary" der Europäischen Kommission, ICAE Working Paper Series, No. 118, Johannes Kepler University Linz, Institute for Comprehensive Analysis of the Economy (ICAE), Linz

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/226485

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

ICAE Working Paper Series - No. 118 - October 2020

Der ‘größte Trumpf’ Europas
Eine Analyse des ‘economic imaginary’ der Europäischen Kommission

Laura Porak

JOHANNES KEPLER UNIVERSITÄT LINZ

ICAE INSTITUTE FOR COMPREHENSIVE ANALYSIS OF THE ECONOMY

Institute for Comprehensive Analysis of the Economy
Johannes Kepler University Linz
Altenbergerstraße 69, 4040 Linz
icae@jku.at
www.jku.at/icae

Der 'größte Trumpf' Europas.

Eine Analyse des 'economic imaginary' der Europäischen Kommission

Laura Porak, BSc MA*

Johannes Kepler Universität Linz

* Johannes Kepler Universität Linz, Institute for Comprehensive Analysis of Economy, Altenbergerstraße 69, 4040 Linz; laura.porak@jku.at; das vorliegende Paper ist aus einem Beitrag für den Momentum-Kongress entstanden.

1. Europa im Angesicht „neuer Herausforderungen“ 3
2. Die Forschungsperspektive 4
2.1 Ein diskursanalytischer Ansatz 4
2.2 Die Bedeutung von Ideen im Policy-Prozess 6
2.3 Das methodische Vorgehen 7
2.3.1 Auswahl der Diskursfragmente 8
3. Die Europäische Union 9
3.1 Die Europäische Kommission 9
3.2 Die Lissabon-Strategie 10
4. Ergebnisse der Kritischen Diskursanalyse 11
4.1 Der Binnenmarkt 12
4.2 Der Weltmarkt 14
4.3 Die unhinterfragten Grundsätze der Europäischen Wirtschaft 15
4.3.1 Der Markt als „Kernstück des Europäischen Projekts“ 15
4.3.2 Wettbewerb als Voraussetzung der Wettbewerbsfähigkeit 17
4.3.3 Wir brauchen Wachstum 18
4.3.4 Soziale Teilhabe als Marktteilhabe 19
5 Ein gefestigtes Denken weist den Weg in Europas Zukunft 19

1. Europa im Angesicht „neuer Herausforderungen“

Im letzten Jahr hat die Europäische Kommission ihr neustes Strategiepapier mit dem Titel „Europäischer Green Deal“ veröffentlicht. Die Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen verkündete im Zuge dessen: „Der europäische Grüne Deal ist unsere neue Wachstumsstrategie – für ein Wachstum, das uns mehr bringt, als es uns kostet." Als Lösung für die dringenden Probleme rund um den Klimawandel werden grünes Wachstum und nachhaltige Beschäftigung gefordert, das Wirtschaftssystem soll also effizienter und weniger ressourcenintensiv werden. Von Seiten der NGOs und Klimaaktivist*innen kommt lautstarke Kritik: Zu wenig ambitioniert und keine grundlegenden, strukturellen Veränderungen. Und wirklich: Ähnliche Ziele finden sich schon in der Strategie „Europa 2020“ (2010) und auch der „Lissabon-Strategie“ (2000). Dauerhaftes Wirtschaftswachstum, ein hohe Beschäftigungsquote und sozialer Zusammenhalten sollten Europa damals zum „wettbewerbsfähigsten und dynamistischen wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ machen (COM 2000). Die Europäische Union wagte mit Festschreibung dieser Zielsetzung und somit dem Versuch zur Koordination des politischen Handelns unterschiedlicher Akteur*innen und Politikbereiche mittels Langzeitzielen nach Errichtung des Binnenmarkts einen weiteren Schritt der Europäischen Integration. Dabei werden diesen Zielsetzungen nicht nur Politikbereiche im Europäischen Kompetenzbereich untergeordnet, sondern mit der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) gelingt es den Reformen unterschiedlichste Politikfelder zugänglich zu machen und auf das gesetzte Ziel der Wettbewerbsfähigkeit auszurichten. Diese Tendenz wird mit dem Zwischenbericht 2005 verstärkt und mit „Europa 2020“ um zehn weitere Jahre verlängert. Spätestens damit erfolgt die institutionelle Verfestigung dieser Zielvorstellungen in eine Governance-Architektur (Borras und Raedelli 2011), mit der Pfadabhängigkeiten für politische Entscheidungsprozesse erzeugt werden und somit der Europäischen Union fast schon eine strategische Ausrichtung vorgegeben wird. Jedoch sind politische Entscheidungen und Institutionen immer auch Produkt von politisch-ideologischen Deutungskämpfen, unterschiedlichen Interessen, politischen Koalitionen und Machtkämpfen (Borras und Raedelli 2011): So eignete sich die Kommission im Laufe der Zeit zunehmend Gestaltungsmöglichkeiten an und wurde in diesem Kontext zur zentralen Akteurin (Henschl 2013). Vor diesem Hintergrund erhielten die alten Zielsetzungen der „Lissabon-Strategie“ (2000) zuletzt einen neuen ‚grünen‘ Anstrich in Reaktion auf die „Herausforderung“ des Klimawandel (COM 2019: 1), während andere, grundlegendere Vorstellungen über ‚die Wirtschaft‘ nicht hinterfragt werden.

Trotz der Bedeutung der politisch-ideologischen Ausrichtung solch langfristiger Strategien für das politische Handeln auf Europäischer Ebene, sind bisher meist nur deren Effekte Gegenstand wissenschaftlicher Analysen. Für ein besseres Verständnis der Strategien und um eine fundierte Kritik des politischen Handelns zu ermöglichen, sollte jedoch gerade die Genese der Governance-Architektur

(Borras und Raedelli 2011) und die politisch-ideologische Ausrichtung des darin institutionalisierten Diskurses analysiert werden. In Anbetracht der aufgeworfenen Fragestellungen über die Denkweise der Europäischen Kommission in Bezug auf notwendige Veränderungen angesichts der Bedrohung durch die Klimakrise drängt sich die Frage nach der Konzeptualisierung der „Europäischen Wirtschaft" und ihrer Funktionsweise sowie dem politisch-ideologische Hintergrund der Ideen in der Governance-Architektur der Strategie „Europa 2020" auf. An dieser Stelle muss das Verhältnis zwischen Staat und Markt im Vordergrund stehen, um das politische Handlungsvermögen auszuloten. Zugleich ist jedoch eine breitere politisch-ideologische Verortung von Nöten, um die Diskursposition der Europäischen Kommission einschätzen zu können. In Anbetracht dessen stellen sich folgende Forschungsfragen:

Welche Vorstellung über die Funktionsweise `der Wirtschaft' findet sich im strategischen Diskurs der Europäischen Kommission nach 2010?

- *Welches Verhältnis nehmen Politik und Markt zueinander ein?*
- *Welche politisch-ideologischen Grundannahmen werden nicht hinterfragt?*

Bevor ich mich in dieser Arbeit jedoch der Beantwortung dieser Fragen widme, werde ich erstens meine theoretische Perspektive sowie mein methodisches Vorgehen erläutern und die Auswahl meiner Diskursfragmente begründen sowie zweitens einen kurzen Überblick über die Funktion der Europäischen Kommission in der institutionellen Struktur der Europäischen Union sowie der „Lissabon-Strategie" geben. Erst dann werde ich zur Analyse der Aussagen über „Europäische Wirtschaft" im strategischen Diskurs der Europäischen Union nach 2010 kommen.

2. Die Forschungsperspektive

Dieser Arbeit liegt eine diskursiv-institutionelle Perspektive zu Grunde, die einerseits auf einem diskursanalytischen Ansatz in Tradition der qualitativen Sozial- und Kulturforschung und anderseits auf der institutionellen Policy-Forschung aufbaut. Um die theoretische Rückbindung meiner Arbeit sicherzustellen, sollen diese Bezüge im folgenden Kapitel näher erläutert werden, denn die „Methode allein hängt gleichsam beliebig und oft positivistisch in der Luft" (Jäger 2012: 19).

2.1 Ein diskursanalytischer Ansatz

Der verwendete diskursanalytische Ansatz baut sowohl auf der Kritischen Diskursanalyse nach Siegfried Jäger (2012) als auch der „cultural political economy" und besonders dem Konzept des „economic imaginary" (Jessop 2010, Sum und Jessop 2013) auf. Soziale Realität wird demnach diskursiv hergestellt. Diskurse werden von Jäger als „Fluss von Wissen bzw. sozialen Wissensvorräten durch die Zeit" definiert, die das Bewusstsein der Subjekte formieren (Jäger 2012: 27). Damit erscheinen Diskurse als „transsubjektive Produzenten gesellschaftlicher Wirklichkeit und sozio-

kultureller Deutungsmuster“ (ebd.). Diskurse spiegeln gesellschaftliche Realität folglich nicht schlicht wider, sondern die Aussagen stellen immer schon eine Interpretation der Materialität dar, die andere Formen der Deutung ausschließt. Sie führen also ein „Eigenleben“ und determinieren Wirklichkeit (ebd.: 33), indem die transportierten Wissensbestände die Handlungsmöglichkeiten der Subjekte strukturieren. Das Individuum wird also gewissermaßen vom Diskurs „gemacht“: Es kann erst als Subjekt im Diskurs, in den es von Geburt an eingebunden ist, denken und handeln (ebd.: 37). Der Diskurs wird wesentlich von Machtverhältnissen hervorgebracht, wobei Diskurse durch ihr Einwirken auf Subjekte und weitere Diskurse meist zur Verfestigung der Machtverhältnissen beitragen (ebd.: 38). Zugleich wirken Subjekte jedoch durch ihr Sprechen, Handeln und Versuche der strategischen Einflussnahme auch auf den Diskurs zurück (ebd.: 37). Der Diskurs ist somit Produkt aller handelnder Subjekte (ebd.) und trägt als Träger von Wissensbeständen zur Strukturierung der Macht- und Herrschaftsverhältnissen bei (ebd.: 38). Die Machtverhältnisse bestimmen zugleich die „Grenzen des Sagbaren“, also das legitime Wissen: So bezeichnet Michel Foucault Wissen als „alle Erkenntnisverfahren und -wirkungen“,“die in einem bestimmten Moment und in einem bestimmten Gebiet akzeptabel sind“ (Foucault 1992: 32). Diese enge Wechselwirkung von Macht und Wissen impliziert, dass dem bestehenden Wissen Machteffekte inne sind und dass zur Dekonstruktion der Machtverhältnisse eine kritische Analyse der Wissensbestände zielführend ist.

Zur tiefergehenden Betrachtung des zirkulierenden Wissens erscheint mir das Konzept des „economic imaginary“ gewinnbringend, besonders um die Transmission und Vereinfachung von Wissen aus dem ökonomischen Spezialdiskurs in den öffentlichen Diskurs nachzuvollziehen. Nach Jessop (2004, 2010) ist die Reduktion von Komplexität eine notwendige Voraussetzung zur Beschreibung sozialer Realität. Akteur*innen fassen soziale Realität demnach anhand von „imaginaries“, die das Erfahrene vereinfachen, Wissen transmittieren und/oder verallgemeinerbare Aussagen über die soziale Realität zulassen (Jessop 2010: 344). Diese Praktiken variieren in Raum und Zeit (ebd.: 345). So vermögen es etwa Aussagen über ‚die Wirtschaft‘ nie das ökonomische Gesamtgeschehen in seiner umfassenden Komplexität und/oder unabhängig von Raum und Zeit zu erfassen, sondern abstrahieren auf einige Elemente, die dennoch dem ‚wirtschaftlichen‘ Feld als Ganzes Bedeutung und Sinn geben (ebd.: 344). Somit ermöglicht das Konzept des „economic imaginary“ die Übersetzung komplexer ökonomischer Phänomene in verstehbare Zusammenhänge und konkrete Praktiken (Jessop 2004: 162). Diese Sprachbilder können in unterschiedliche Diskursfelder transmittieren.

Die Entstehung und Zirkulation jener „economic imaginaries“ wird von vorherrschenden Macht- und Herrschaftsverhältnissen reguliert (Jessop 2010: 344): Auch wissenschaftliche Aussagen sind demnach nicht wertfrei bzw. losgelöst von Machtverhältnissen, sondern viel mehr deren Effekt. Zugleich wirkt das so produzierte Wissen auf Gesellschaft und führt zur Verfestigung von Macht- und

Herrschaftsverhältnissen. An dieser Stelle setzt die Kritische Diskursanalyse an: „Ihre Funktion besteht gerade darin, die dem Wissen impliziten Machteffekte und ihre jeweilige Aktzeptabilität offenzulegen, um Veränderungen zu ermöglichen“ (Jäger 2012: 39). Bevor ich jedoch zur Beschreibung der methodischen Vorgehensweise komme, möchte ich mich den theoretischen Ansätzen, die mir zur Analyse der institutionellen Struktur der Europäischen Union dienen, widmen.

2.2 Die Bedeutung von Ideen im Policy-Prozess

Auch im Feld der Politik spielen dem diskursanalytischen Ansatz nach Wissensbestände eine äußerst wichtige Rolle für das Handeln. Entsprechend habe ich bei der Betrachtung des politischen Prozesses auf zwei Ansätze zurückgegriffen, die dem Einfluss von Ideen ausreichend Gewicht geben: Zum einen das Policy-Paradigma (Hall 1993) und zum anderen die Governance-Architektur (Borras und Raedelli 2011).

Peter Hall (1993) hebt hervor, dass politische Entscheidungsprozesse und Institutionen von Ideen bestimmt werden, die eine in sich schlüssige Betrachtung der Welt, Gesellschaft oder Wirtschaft bieten und somit die von Politiker*innen wahrgenommenen Handlungsmöglichkeiten schon im Vorhinein strukturieren (Hall 1993: 290). Solche Betrachtungen bezeichnet Hall als „Policy-Paradigma“. Zwar finden sich nicht in allen politischen Bereiche hoch elaborierte Policy-Paradigmen, doch entstehen diese häufig in Organisationen bzw. Expert*innengemeinschaften (ebd.). In Anbetracht dessen stellt der technokratische Politik-Stil der Europäischen Kommission (Henschl 2013: 101) einen sehr interessanten Fall dar, dessen politisch-ideologische Ausrichtung auch keineswegs eindeutig ist: So zeigen sich sowohl keynesianische als auch ordoliberale Einflüsse, womit die Inkommensurabilität unterschiedlicher Paradigmen in Frage gestellt wird (Princen und Van Esch 2016: 370). Fast wirkt es als würde in der Europäischen Union ein eigenes wirtschaftspolitisches Paradigma entstehen, das Elemente unterschiedlicher Paradigmen enthält und in einem geschlossenen Ganzen vereint (ebd.). Dies lässt sich sicherlich nicht zuletzt auf die große Bedeutung der politischen Entscheidungen zurückführen: „Puzzling“ und „Powering“ spielen besonders auf Ebene der „high politics“ (ebd.: 357) eine wichtige Rolle bei der Entstehung von Policy (Hall 1993: 292). Dabei zeichnet sich, obwohl ein Gutteil der Beamt*innen nach jeder Wahlperiode ausgetauscht wird, dennoch sich im Zeitverlauf eine gewisse Stabilität der (wirtschafts-) politischen Ausrichtung ab (Princen und Van Esch 2016: 357). Um diese Stabilität zu erklären, werde ich ein weiteres Konzept zur Betrachtung der institutionellen Strukturen der Europäischen Union vorschlagen.

Die Governance-Architektur (Borras und Raedelli 2011) erlaubt es die Verfestigung bestimmter Wissensbestände, wie etwa von Policy-Paradigmen, auf die Konstitution der politischen Institution zurückzuführen. Der Ansatz wurde von Susana Borras und Claudio Radaelli (2011) mit Bezug auf die

Europäische Union und besonders die Lissabon-Strategie (2000), den nachfolgenden Reformprozess und die damit einhergehenden institutionellen Veränderungen ausgearbeitet. Nach Borras und Radaelli (2011) zeichnet sich eine Governance-Architektur vordergründig durch drei Charakteristika aus: (1) komplexe Probleme werden aus einer strategischen, holistischen und langfristigen Perspektive behandelt, (2) Output-orientierte Zielsetzungen werden gesetzt und (3) die Umsetzung der Maßnahmen erfolgt durch bestehende sowie neu geschaffene institutionelle Strukturen (Borras und Radelli 2011: 464). Ferner bestehen die Institutionen aus ideologischen und organisationalen Elementen (ebd.: 470): So bewegen sich mögliche Aussagen in einem von Machtverhältnissen strukturierten Feld des Sagbaren und determinieren legitime Handlungsweisen. Auf diskursiver Ebene werden also bestimmte Zielsetzungen sowie Mittel, um diese zu erreichen, geordnet und legitimiert, während andere Praktiken ausgeschlossen werden. Zugleich entstehen als Produkt von Machtverhältnissen und wechselnden Koalitionen zwischen Akteur*innen formelle und informelle Strukturen, die politische Entscheidungen ermöglichen (ebd.: 474) und zugleich Pfadabhängigkeiten erzeugen. Auch durch organisationale Strukturen erfolgt also eine Eingrenzung von Entscheidungs- bzw. Handlungsweisen (ebd.: 471). Die beiden Ebenen führen innerhalb einer Institution zu ihrer wechselseitigen Verfestigung: Während durch institutionelle Strukturen der Möglichkeitsraum für andere Handlungsweisen reduziert wird, werden politische Entscheidungen diskursiv legitimiert.

Diese Perspektive ergänzt eine diskursanalytische Forschungsperspektive als konkrete Betrachtung des politischen Prozesses ausgezeichnet, da dabei sowohl den Wissenselementen in Form der ideologischen als auch den Machtverhältnissen in Form der institutionellen Dimension sowie ihrem Wechselspiel eine herausragende Bedeutung zukommt. Erst das komplexe Zusammenspiel der beiden Dimensionen vermag es demnach die relative Stabilität der politischen Entscheidungen innerhalb der Europäischen Union zu erklären. Damit erweitert die Governance-Architektur die diskuranalytische Perspektive um ein theoretisches Konzept der institutionelle Ebene, während der Ansatz der „economic imaginaries“ (Jessop 2004, 2010) die Betrachtung des in den institutionellen Strukturen verfestigten, handlungsleitenden ökonomischen Wissen ermöglicht. Darüber hinaus erlaubt das Konzept der Policy-Paradigmen (Hall 1993) die Einordnung der Wissenselemente in einem weiteren analytischen Rahmen und somit diese in einem breiteren Kontext zu verorten.

2.3 Das methodische Vorgehen

In meinem methodischen Vorgehen halte ich mich weitgehend an den Ansatz der Kritischen Diskursanalyse von Siegfried Jäger (2012) in Anschluss an Michel Foucault. Ähnlich wie Foucault liefert Jäger keine geschlossene Methodik, sondern lediglich ein Schema – oder wie Foucault es nannte „Werkzeug“ (Foucault 1992: 15) – zum analytischen Vorgehen. Dabei ist nach Jäger der Analyse der

Diskursfragmente immer die Betrachtung der historisch-gesellschaftspolitischen Strukturen und Machtverhältnisse, die besagten Diskursstrang hervorbringen, voranzustellen. Das diskursanalytische Programm erfolgt darauf aufbauend in zwei aufeinanderfolgenden Schritten: Zuerst beabsichtigt die Strukturanalyse die Aussagen, also den „inhaltlich gemeinsamen Nenner", des ausgewählten Korpus herauszustellen (Jäger 2012: 95). Im Anschluss ist eine Feinanalyse einiger gewählter Diskursfragmente durchzuführen (ebd.: 90), um einen Eindruck über den politisch-ideologischen Hintergrund der Aussagen zu gewinnen. Dazu sind die sprachlich-rhetorischen Mitteln, jedoch auch ideologische Gehalte und der institutionelle Kontext des Diskursfragments genauer zu analysieren (ebd.: 98). Erst die Zusammenführung der unterschiedlichen Analyseschritte erlaubt eine umfassende Einschätzung des Diskursstrangs (ebd.: 108).

Zur konkreten Bearbeitung des Korpus habe ich zuerst ein deduktives Kodiersystem erstellt, indem ich Kategorien bildete, die mir zur Beantwortung meiner Forschungsfrage nach der ‚Europäischen Wirtschaft' und ihrer Funktionsweise zentral erschienen. Dabei standen das Verhältnis von Markt und Staat sowie Europa und der globalisierten Welt im Vordergrund. In diesen Bereichen versuchte ich explizite und implizite Bezüge zu ökonomischer Theoriebildung sowie jene ‚unhinterfragten' Grundlagen mitzudenken. Nach Fertigstellung des Kodiersystems auf Basis von Literatur begann ich zu kodieren, wobei ich das Kodiersystem laufend induktiv am Datenmaterial ergänzte. Nachdem dieser Vorgang abgeschlossen war, erlaubte es mir ein zweiter Codier-Zyklus die Analyse zu vervollständigen.

2.3.1 Auswahl der Diskursfragmente

Eine solch abstrakte Fragestellung über gesellschaftliche oder ökonomische Strukturen stellt einen zwangsläufig vor das Problem der passenden Datenauswahl. Der theoretischen Rahmen ermöglicht eine Eingrenzung: So hätte ich beliebige Europäische Weisungspapiere in Folge von „Europa 2020" analysieren können, doch auf Grund der wachsenden Bedeutung der Kommission kamen letztlich nur „Mitteilungen der Europäischen Kommission" in Frage. Dieses Organ erscheint zudem im Europäischen Gesetzgebungsprozess besonders spannend, da es zum einen als Initiativorgan realpolitischen Einfluss hat und zum anderen jedoch einen Kompromiss zwischen den unterschiedlichen involvierten Akteur*innen erzielen muss (Princen und Van Esch 2016: 365). Bei der weiteren Eingrenzung erschien es mir wichtig, Dokumente, die für das Agieren der Kommission zentral sind, auszuwählen, da ich mir erhoffte, im Rahmen solcher Textdokumente eine gute Mischung aus konkreten Vorschlägen, großen Analysen und politisch-ideologischen Aussagen vorzufinden. Dabei erscheint die Strategie „Europa 2020" – zumindest nach Selbstbeschreibung des Kommissionspräsidenten Barroso - als Beginn einer neuen Ordnungspolitik (COM 2010a: 2). Folglich sollen alle politischen Strategien in diesem Rahmen stehen. Damit scheint besagtes Weisungspapier als Ausgangspunkt gut geeignet. Vor diesem Grund habe ich zur Analyse des Diskurses der Europäischen Kommission zum einen dieses Dokument und

zum anderen die „Arbeitsprogramme“ ausgewählt. Die Arbeitsprogramme werden einmal jährlich herausgegeben und sollen einen breiten Überblick über die Prioritäten des politischen Handels geben. Zugleich dienen diese gewissermaßen zur Evaluation der Strategie „Europa 2020“ sowie des „Wachstums- und Stabilitätspakts“. Dabei ist das Europäische Semester im Hinblick auf die wirtschaftspolitische Steuerung und somit die Rolle der Politik besonders interessant.

3. Die Europäische Union

Zur Kontextualisierung des Diskursstrangs möchte ich einen kurzen Überblick über die institutionelle Einbettung der Diskursfragmente geben. Dafür werde ich auf die Konstitution der Produzentin dieser Diskursfragmente, Europäischen Kommission, und auf die Lissabon-Strategie als Governance-Architektur (Borras und Raedelli 2011) eingehen. Letzterer Aspekt erscheint mir relevant, da durch die Strategie Pfadabhängigkeiten erzeugt wurden, die politische Handlungsmöglichkeiten strukturieren.

3.1 Die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission ist ein supranationales Organ der Europäischen Union und besteht für eine Amtsperiode von fünf Jahren aus einer*m Kommissar*in jedes Mitgliedsstaats. Zum Zeitpunkt der „Lissabon-Strategie“ (2000) waren es demnach 15, heute sind es 27 Mitglieder. Ihre Leitung obliegt einem*r Präsident*in, der*die vom Europäischen Parlament auf Vorschlag des Europäischen Rats gewählt wird. Beim Vorschlag sind die Wahlergebnisse der letzten Europawahl zu berücksichtigen. Das restliche Kollegium besteht aus fünf Vizepräsident*innen und einer*m Kommissar*in jedes verbleibenden Mitgliedstaats, die von den Staaten vorzuschlagen sind. Jedes Mitglied erhält die Zuständigkeit für einen politischen Bereich – oder auch Generaldirektion (GD) – und die Vorbereitung von Beschlüssen in diesem Feld (Selin und VanDeveer 2015: 315). Entscheidungen werden im Kollegium meist nach dem Prinzip der einfachen Mehrheit gefasst, doch besteht eine geteilte Verantwortung für die Beschlussfassung (Henschl 2013: 72). Unterstützt werden die Kommissar*innen werden bei ihrer Arbeit von einem Kabinett aus 6-9 ausgewählten Beamten, das gegenüber unteren Verwaltungsebenen weisungsbefugt ist (ebd.). Insgesamt besteht der Verwaltungsapparat der Kommission aus ungefähr 23.000 Beamt*innen (Tömmel 2008: 209).

Heute wird die Europäische Kommission meist mit drei zentralen Aufgabenfeldern assoziiert: Sie ist „Motor der Integration“, „Exekutive der Union“ und „Hüterin der Verträge“ (Weidenfeld 2010: 130) - damit kommt ihr sowohl eine legislative, als auch judikative und exekutive Funktion zu. Ferner ist sie in manchen Bereichen, etwa bei der Handels- und Entwicklungspolitik, auch für die Außenvertretung der EU zuständig. Mit der Bezeichnung „Motor der Integration“ wird auf die legislative Funktion der Kommission und ihr Initiativrecht im europäischen Gesetzgebungsprozess verwiesen, während der Rat

und das Parlament die Kommission nur auffordern können Beschlussvorlagen vorzulegen (ebd.: 131). Das Initiativrecht ermöglicht Agenda-Setting, indem durch die Beschlussvorlage die Diskussion über mögliche Entscheidungsweisen geprägt und so der Gesetzgebungsprozess durch Inhalte und Verfahren strukturiert wird (Tömmel 2008: 68). „Exekutive der Union“ ist sie, da sie die Verantwortung für die Durchsetzung von Rechtsakten trägt (Weidenfeld 2010: 132). Dabei erhält die Kommission Unterstützung vom „Komitologie“, einem breiten System von Ausschüssen. Als „Hüterin der Verträge“ kann die Kommission Mitgliedstaaten zur Einhaltung des Unionsrechts zu verklagen. Das wichtigste Instrument dazu ist das Vertragsverletzungsverfahren (ebd.).

Sicherlich nicht zuletzt durch diese vielfältigen Funktionen und die damit einhergehende Macht ist die Europäische Kommission eines der wichtigsten Organe der EU. Gerade das Initiativrecht eröffnet die Möglichkeit den Europäischen Integrationsprozess auch gegen den Willen anderer Akteur*innen, etwa des Europäischen Rats, voranzutreiben und zu gestalten (Tömmel 2008: 68). Doch bleibt die Rolle der Kommission ambivalent: Einerseits kommen ihr zwar weite Befugnisse im Exekutivbereich und Gesetzgebungsprozess zu, anderseits wird ihr Handeln sowohl vom Ministerrat und auch zunehmend vom Europäischen Parlament eingeschränkt und die Kommissar*innen sind letztlich von den Mitgliedstaaten abhängig (ebd.: 69). Ungeachtet dessen können jedoch die realpolitischen Auswirkungen der Weisungspapiere der Europäischen Kommission nicht von der Hand gewiesen werden (Henschl 2013).

3.2 Die Lissabon-Strategie

Die „Lissabon-Strategie“, das Fundament der betrachteten Governance-Architektur (Borras und Radaelli 2011) um die „Europa 2020“ kann als Ergebnis des Dritten Weges als Konsens zwischen der Europäischen Sozialdemokratie und konservativen Kräften betrachtet werden (Borras 2009: 109): Vor den Herausforderungen von Globalisierung und der wissensbasierten Wirtschaft, war es das zentrale Ziel „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen - einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“ (ER 2000).

Mit dem Fokus auf Wachstum und Beschäftigung zeigt sich eine Ausrichtung auf keynesianische wirtschaftspolitische Zielsetzungen. Als bestehende Stärken der EU werden jedoch einer ordoliberalen Denkweise nach die niedrige Inflationsrate und die niedrigen Zinssätze hervorgehoben, die durch eine stabilitätsorientierte Geldpolitik und „solide Haushaltspolitiken bei gemäßigten Lohnentwicklungen“ gestützt werden (ER 2000). Dies ermöglichte demnach auch den Abbau der Defizite der öffentlichen Haushalte und „eine gesunde Zahlungsbilanz“ (ER 2000). Zudem werden die Einführung des Euros und

die Vollendung des Binnenmarkts als erfolgreiche Schritte der Europäischen Integration betont. Damit wird auf zwei voranschreitende Governance-Architekturen verwiesen und an diese angeknüpft. Ferner werden die hochqualifizierte Erwerbsbevölkerung sowie die funktionierenden sozialen Sicherungssysteme als Stärke hervorgehoben. Doch zugleich wird die niedrige Beschäftigungsquote kritisiert und auf strukturelle Probleme auf dem Arbeitsmarkt hingewiesen.

Um die Zielsetzungen zu erreichen soll eine umfassende Strategie dienen, in deren Rahmen erstens durch politische Maßnahmen in den Bereichen Informationsgesellschaft, Forschung und Entwicklung sowie durch Strukturreformen im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Innovation der Übergang zu einer wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft vorzubereiten ist. Zweitens ist das europäische Gesellschaftsmodell zu modernisieren, „in die Menschen zu investieren“ und „soziale Ausgrenzung zu begrenzen“. Drittens ist durch makroökonomische Politik für Wirtschaftswachstum zu sorgen. Zur Verbesserung bestehender Prozesse und Umsetzung der Strategie wird zudem die „Offene Methode der Koordinierung“ eingeführt. Das Verfahren soll die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung eigener Politik unterstützen, indem unter Koordination des Europäischen Rats bewährte Praktiken verbreitet und so eine größere Konvergenz bei Verwirklichung der Ziele erzeugt wird. Der Prozess beginnt mit Festlegung Europäischer Leitlinien, sowohl für kurzfristige als auch langfristige Ziele, einem Zeitplan zur Verwirklichung und der Bestimmung quantitativer und qualitativer Indikatoren zum Vergleich unterschiedlicher Praktiken. Folglich sind die Leitlinien unter Vorgabe konkreter Ziele und Berücksichtigung nationaler bzw. regionaler Unterschiede in nationale und regionale Politik umzusetzen. Dieser Prozess unterliegt der regelmäßigen Bewertung und gegenseitigen Prüfung, wobei alle Seiten voneinander lernen sollen. So soll eine kohärente strategische Leitung und effektive Überwachung der Fortschritte gewährleistet werden, ohne das Prinzip der Subsidiarität zu verletzen.

Im Vergleich zum Binnenmarkt, der die europäische Marktwirtschaft durch die Erweiterung des Wettbewerbs stärken sollte, liegt der Fokus der „Lissabon-Strategie“ auf der Wettbewerbsfähigkeit (Borras 2009: 97). Dabei kommt dem Binnenmarkts jedoch auch der Stärkung anderer Standortvorteile große Bedeutung zu. Insgesamt ist die Strategie auf einen Zeitraum von zehn Jahren ausgelegt und wird durch „Europa 2020“ um denselben Zeitraum verlängert, während die Zielsetzungen und der grundlegende Bezugsrahmen weitgehend fortbestehen. Die Kommission gewann im Laufe des Prozesses immer mehr an Bedeutung und ist heute tonangebende Kraft (Henschl 2013).

4. Ergebnisse der Kritischen Diskursanalyse

An dieser Stelle möchte ich nun zu den Ergebnisse der Kritischen Diskursanalyse der politisch-ideologischen Dimension der Governance-Architektur der Strategie „Europa 2020“ kommen. Die zentralen Aussagen der Europäischen Kommission in Bezug auf die „Europäische Wirtschaft“ und ihre

Funktionsweise lassen sich in zwei Bereiche unterteilen: Zum einen wird der Europäischen Binnenmarkt und zum anderen der Weltmarkt und die globale Rolle der Europäischen Union behandelt. Dabei wird jeweils ein bestimmtes Verhältnis zwischen Staat, Markt und Wettbewerb bzw. Offenheit/Freiheit und Regeln eingefordert. Auf diese Aspekte werde ich nun zuerst eingehen. Geeint werden die beiden Bereiche durch ein gemeinsames Fundament politisch-ideologischer, ‚paradigmatischer' Aussagen über die Funktionsweise der Wirtschaft, die einen kohärenten Bezugsrahmen für politisches Handeln herstellen. Auf einige dieser unhinterfragten Grundsätze – den Markt, den Wettbewerb, das Wirtschaftswachstum und Marktintegration - werde ich bei der Ergebnispräsentation in einem zweiten Schritt eingehen. Im Zuge dessen werde ich auch theoretische Bezüge aufzeigen, um zur politisch-ideologischen Einschätzung des Diskursstrangs beizutragen.

4.1 Der Binnenmarkt

Innerhalb der Union wird die Europäische Wirtschaft als „Binnenmarkt" bezeichnet, der sich in seiner Idealform durch die freie Zirkulation von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen auszeichnen soll. Dies erscheint als „größter Trumpf" Europas (COM 2016: 8), worin sich der negative Freiheitsbegriff der liberalen Theorie zeigt (Foucault 2017b: 101). Das Funktionieren dieses Marktes und damit umfassende Liberalisierungen innerhalb der EU sowie ein „fairer Wettbewerb" werden folglich zur Bedingung für Europas „Stärke" und das geforderte „nachhaltige und integrative Wachstum" gemacht (COM 2010a: 4). Dabei bildet der Markt ein Potenzial, das erst durch gezielte politische Initiativen und zumeist marktkonforme Interventionen ausgeschöpft werden kann (Zapka 2019: 86). Zugleich soll der Binnenmarkt durch die politisch gesetzten Rahmenbedingungen als Schutzraum für europäische Bürger*innen und Unternehmen dienen. Somit soll der Binnenmarkt einerseits vor globalem Wettbewerb schützen, sich jedoch anderseits durch „fairen" Wettbewerb auszeichnen.

Dementsprechend fußt „die neue wirtschaftspolitische Philosophie der Kommission" „auf drei Säulen – Investitionsimpulse, Fortsetzung der Strukturreformen und verantwortungsvolle Haushaltspolitik" (COM 2014: 5). Interventionen in den Marktmechanismus sind also weder durch die Europäische Ebene noch durch die Mitgliedstaaten vorgesehen. Obwohl also ‚Wachstum' und ‚Beschäftigung' seit der „Lissabon-Strategie" (2000) in keynesianischer Tradition ungebrochen als oberste politische Prioritäten erscheinen, erscheint eine proaktive Wirtschaftspolitik nicht erstrebenswert, denn: „Arbeitsplätze werden von Unternehmen durch Innovation und die richtigen wirtschaftlichen Investitionen geschaffen" (COM 2017: 5). Der Staat wird in die Rolle des Bereitstellers des Markts gedrängt und bekommt drei Aufgabenbereiche zugewiesen: Erstens sind die Rahmenbedingungen für das Funktionieren der Märkte zu gewährleisten. Der Binnenmarkt erscheint im Zuge dessen als nie

abgeschlossenes Projekt, das fortwährend an neue wirtschaftlichen Bedingungen anzupassen ist. Durch die Rahmenbedingungen soll ein ‚gutes' Umfeld für eine „florierende Wirtschaft" geschaffen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Wirtschaft gesichert und zugleich die wirtschaftliche und auch gesellschaftliche Entwicklung etwa in Richtung „Nachhaltigkeit" oder „Gerechtigkeit" gelenkt werden (COM 2020: 3). Dafür gibt es vielschichtige Ansatzpunkte: Etwa durch Steuerrecht, Wettbewerbsrecht, Verbraucherrechte und Arbeitnehmerrechte soll das Vertrauen der Bürger*innen und Unternehmen in den Markt hergestellt und erhalten werden. Oder werden in unterschiedlichen Bereichen Strukturreformen angestrebt, die an den neuen Erfordernissen der globalen Ökonomie orientiert sind – sei es im Energiesektor, auf dem Arbeitsmarkt oder dem Finanzmarkt. Doch auch die Ausrichtung etwa von Forschung und Bildung an ökonomischen Anforderungen fällt in diesen Bereich. Fluchtpunkt der Bestrebungen zur Gestaltung des Binnenmarkts sind meist Liberalisierungen und somit das Herstellen von Wettbewerb. Damit soll die (soziale) Integration in den Binnenmarkt und durch Abbau von Allokationshemmnissen die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit unterschiedlicher Sektoren erreicht werden und somit Wohlstandseffekte einhergehen. Zweitens hat der Staat zur Stärkung der Wirtschaft gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen zu antizipieren (Zapka 2019: 75). Folglich sind Investitionen des privaten Sektors gezielt zu fördern und zugleich zu lenken, um die Umsetzung der Prioritäten zu unterstützen. Die Aufgabe der Politik ist es demnach den Prozess der Investitionen anzustoßen, während in Folge in den laufenden Marktprozess nicht eingegriffen werden soll: Entweder sollen öffentliche Gelder als „Katalysator für private Investitionen" (COM 2014: 7) dienen oder dem privaten Sektor Anreize geboten werden. Somit ist der private Sektor für die Bereitstellung des Kapitals verantwortlich, während der Staat in seiner Lenkungsposition lediglich „Investitionsimpulse" (ebd.: 5) gibt. Drittens hat der Staat auf eine effiziente Funktionsweise der staatlichen Verwaltung sowie eine geringe Staatsverschuldung zu achten, da eine hohe Schuldenlast als Bedrohung für die Stabilität des gesamten Binnenmarkts wahrgenommen wird.

Der ordnungspolitische Rahmen, der von der Kommission gezeichnet wird, lässt sich gewissermaßen als ‚produktivistischer Ordoliberalismus' beschreiben. Er zeichnet sich durch eine marktkonforme, angebotsorientierte Ausrichtung der politischen Maßnahmen aus, wobei das Herstellen eines funktionierenden, „fairen" Wettbewerb zentral für den Binnenmarkt erscheint (COM 2013:4). Die ordoliberale stabilitätsorientierte Politik zeigt sich deutlich in der Bedeutung, die der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zur Erhaltung der wirtschaftlichen Stabilität zugemessen wird, während kein Zielkonflikt zur Stärkung von Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit bestehen soll. Stattdessen soll die ökonomische Konvergenz der Mitgliedstaaten, die im ordoliberalen Denken Voraussetzung einer funktionierenden Wirtschafts- und Währungsunion ist (Princen und Van Esch 2016: 362) und somit auch die Wettbewerbsfähigkeit Europas, durch Durchsetzung des Europäischen

Semesters gefördert werden. Der ‚produktivistische' Einschlag wird in der Initiierung von Wachstum und Beschäftigung zur Erhaltung des Wohlstands deutlich, doch ist dem privaten Sektor die Wohlstandssteigerung vorenthalten. Auch in Bezug auf die soziale Frage wird die ordoliberale Prägung des Diskurses augenscheinlich: Zwar werden soziale Probleme, wie Ungleichheit, Armut oder Arbeitslosigkeit problematisiert, doch sollen diese vordergründig über den Marktmechanismus und die Integration der Individuen in den (Arbeits-) Markt gelöst werden[1]. Europa soll als soziale Marktwirtschaft Wachstum mit Integration verbinden: Je mehr da ist, desto mehr ist für alle da. Darin findet sich der Gedanke des „Fahrstuhleffekts" wieder (Beck 1986). Verteilungsfragen werden nicht thematisiert, sondern es scheint als würde der Markt diese lösen. Der Politik kommt nur in den wenigen Fällen die Aufgabe der direkten Umverteilung von Vermögen und damit die Korrektur von Marktergebnissen zu. Meist sind soziale Rechte (etwa Arbeitnehmerrecht), die Chancengleichheit und Zugang zu Märkten ermöglichen, durchzusetzen.

4.2 Der Weltmarkt

Der Europäische Binnenmarkt erscheint eng in die Weltwirtschaft, die „nicht auf uns wartet", eingebunden (COM 2010a: 2), womit eine Eigendynamik unterstellt wird, auf die politisches Handeln besonders einzelner Akteure nur begrenzt Zugriff hat. Die damit einhergehende wechselseitige Abhängigkeit der Staaten erfordert die internationale Kooperation, denn: „In einer globalisierten Welt gibt es kein Land, das die Probleme im Alleingang lösen kann." (ebd.: 10). Um dieser Situation „stark" zu begegnen, bedarf es nach Auffassung der Kommission ein geeintes Europäisches Vorgehen und die intensive Kooperation in Form des Binnenmarkts und der Wirtschafts- und Währungsunion.

Die Einbindung in den Weltmarkt und somit auch ein grundlegendes Bekenntnis zum Freihandel erscheinen trotzdem alternativlos und grundsätzlich erstrebenswert, da die Marktöffnung zu Beschäftigung, Wachstum und Wohlstand beitragen soll. Daher soll besonders in wirtschaftlichen Sektoren, die in Zukunft an Bedeutung gewinnen sollen, zur Steigerung des Wachstumspotenzial ein Abbau von Handelshemmnissen erfolgen. Damit die Öffnung des Binnenmarkts die europäischen Interessen und politischen Zielsetzungen fördert, erscheint jedoch die Stärkung der Europäischen Wettbewerbsfähigkeit erforderlich. So befindet sich die EU zwar in einer guten Position, doch auf Grund der Dynamik der Märkte wird diese ständig bedroht. Dies erfordert die fortwährende Anpassung des Binnenmarkts und der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen an die externen Zwänge der Globalisierung, denn die „Wettbewerbsfähigkeit von heute muss in die Wettbewerbsfähigkeit von morgen münden" (COM 2013:8). Etwa sind bestimmte Entwicklungen zu antizipieren und demnach wirtschaftliche Sektoren (e.g. ‚grüne' Technologien) gezielt zu fördern. Der Erhalt der

[1] Personen, die nicht in den Arbeitsmarkt zu integrieren sind, etwa Kinder, wird eine andere Form der Zuwendung zugesprochen.

Wettbewerbsfähigkeit wird damit zu einem nie endenden Prozess, bei dem es um die Erarbeitung von Vorteilen bei den Produktionsbedingungen geht, die den Europäischen Standort besonders attraktiv machen. Damit offenbart sich das ambivalente Verhältnis der Kommission zu politischem Handeln: Durch politische Interventionen sollen die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden, damit der freie Weltmarkt auch Europa zu Gute kommt. Das Umfeld des Marks wird geformt, ein Eingriff in den Marktmechanismus soll allerdings nicht erfolgen.

Zugleich zeigt sich das an Rahmenbedingungen orientierte Denken auch auf internationaler Ebene: So hat das internationale Freihandelssystem Regeln zu folgen, die für einen „fairen Wettbewerb", also die gleichen Wettbewerbsbedingungen für alle und die Einhaltung bestimmter politisch oder gesellschaftlich gewünschter Standards sorgen. Folglich wird auf der Bedeutung von internationalen Regelsystemen, wie der WTO oder G20, und von Sozial- und Umweltstandards beharrt, auch wenn diese potentielle Handelshemmnisse bedeuten. Damit entsteht ein Zielkonflikt zwischen Freihandel und sozialen Normen, wobei Hemmnisse für Handel oder Investitionen in Fällen, in denen europäische Interessen oder Werte gefährdet sind, angemessen erscheinen. Letztlich stehen „europäische Werte" also über einer Profit-Orientierung, sollen jedoch mittels der Europäischen Handelspolitik auch global durchgesetzt werden. Auch der Binnenmarkt erscheint dabei als Modell, um „den Wohlstand und die Sicherheit in der ganzen Welt zu verbessern" (COM 2012: 10).

Die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit spielt nicht zuletzt eine gewichtige Rolle, da die politische Bedeutung Europas scheinbar durch die ökonomische Stärke determiniert wird. Dies zeigt sich etwa, indem eine Stärkung des Euros zur Stärkung der Souveränität Europas führen soll.

4.3 Die unhinterfragten Grundsätze der Europäischen Wirtschaft

Diese Vorstellungen über die ‚Europäischen Wirtschaft' wird durch ein Denken über die grundsätzliche Funktionsweise der Wirtschaft bestimmt, das Jessop als „sedimentiertes Wissen" (Jessop 2010: 340) bezeichnet. Auf ausgewählte Aspekte dessen und dahinterstehenden theoretischen Bezüge möchte ich nun zur politisch-ideologischen Verortung der Diskursposition der Kommission näher eingehen.

4.3.1 Der Markt als „Kernstück des Europäischen Projekts"

Der Markt als wirtschaftliches Organisationsprinzip wird innerhalb der Weisungspapiere als nicht zu hinterfragender Konsens dargestellt, während eine andere Form der ökonomischen Ordnung schlicht nicht in Erwägung gezogen wird. So wird „Wirtschaft" oftmals mit „Markt" gleichgesetzt und entsprechende Funktionsweisen postuliert. Dementsprechend ist der Binnenmarkt „Kernstück des europäischen Projekts", „Europas stärkstes Instrument zur Schaffung von Wirtschaftswachstum" (COM 2019: 6), das in der politischen Debatte oft als Synonym für „Wohlstand" dient (Schmelzer 2015)

oder „Fundament des europäischen Wohlstands“ bzw. der Wettbewerbsfähigkeit (COM 2016: 8). Diese funktionalen Zuschreibungen entsprechend wesentlich den Vorstellungen der neoklassischen Theorie, wonach der Markt als effizientestes Mittel zur Allokation knapper Ressourcen (Samuelson und Nordhaus 1987: 88) und somit Garant von gesellschaftlichem Wohlstand erscheint. Je größer der Markt, desto eher sollen – ganz nach der mikroökonomischen Theorie der Skaleneffekte - diese Mechanismen greifen können (Varian 2007: 391). Dabei wird eine mechanistische Funktionsweise, eine sich selbst erhaltende Eigendynamik und ein Gleichgewichtszustand unterstellt (Ötsch o.J.: 13). Dies zeigt sich etwa in Aussagen wie „damit die Wirtschaft wieder zu Wachstum und mehr Arbeitsplätzen zurückfinden kann“ (COM 2012: 4). Zugleich ist dem Markt ein gewisses Potenzial inne, das es durch in Kraft setzen der Dynamik auszuschöpfen gilt; er erscheint somit als Feld der Möglichkeiten und der Freiheit: Es entstehen Chancen für Unternehmen oder Verbraucher*innen werden eine große Wahlfreiheit und niedrige Preise zu teil. Diese Funktionen sind an einen funktionierenden Wettbewerb und somit an einen Raum frei von (politischen) Hindernissen, der das ‚reibungslose‘ Funktionieren des Markts zulässt, geknüpft. Folglich werden Liberalisierungen auf dem Binnenmarkt und dem Weltmarkt gefordert, da zudem durch Skaleneffekte die Effizienzgewinne und somit Wohlfahrtseffekte steigen sollen. National geprägte Strategien und Hemmnisse schaden demgegenüber dem Wohlstand und der Wettbewerbsfähigkeit.

Zur vollen Entfaltung des Potenzials benötigt der Markt jedoch einen funktionierenden „fairen“ Wettbewerb, der politisch herzustellen ist und bestimmte, an den jeweiligen gesellschaftspolitischen und ökonomischen Bedingungen orientierte Rahmenbedingungen. Die sich andauernd verändernden Umstände – etwa Globalisierung oder Digitalisierung - wirken dabei als Bedrohung des Europäischen Binnenmarkts und politisch kaum gestaltbare externe Zwänge. Die fortwährende Anpassung wird zur Aufgabe der Politik: Dies kann etwa bedeuten rechtliche Rahmenbedingungen, wie Eigentumsrechte oder das Wettbewerbsrecht an die Digitalisierung, zu adaptieren, ein gutes „Investitionsklima“ zu schaffen oder durch bildungspolitische Maßnahmen zur Verfügbarkeit von Arbeitskräften mit den passenden Qualifikationen beizutragen. Interventionen in den Markt werden kaum – und wenn doch als wohlstandsmindernd – thematisiert. In seltenen Fällen, etwa bei der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09, erscheinen politische Interventionen angemessen bis die Wirtschaft sich wieder auf dem ‚Wachstumspfad‘ befindet. Sobald der ‚Gleichgewichtszustand‘ jedoch wiederhergestellt ist, sorgt jede politische Intervention in den Markt für Wohlfahrtsverluste und ist nur in Sonderfällen etwa bei Marktversagen legitim. Dennoch hat die Regierung hier letztlich keine ‚passive‘ Funktion: So hat die Politik einerseits für einen „fairen Wettbewerb“ zu sorgen und die Gesellschaft an den Erfordernissen der Wirtschaft auszurichten. Dabei erscheint der Marktmechanismus grundsätzlich vereinbar mit sozialen oder ökologischen Zielsetzungen, da politisch eine Steuerung nach gesellschaftlichen

Wertvorstellungen möglich ist. Anderseits wird die Antizipation zukünftiger gesellschaftspolitischen und ökonomischen Entwicklung und das Herstellen von „Standortvorteilen“, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit Europas sichern, eingefordert.

Ferner erscheint der Markt gar als Mittel um Probleme zu lösen: Zur Reduktion von CO_2-Emissionen wird etwa ein Emissionshandel eingeführt, Finanzierungsprobleme sollen über Zugang zum Finanzmarkt, Verteilungsprobleme über Marktzugang oder Armut bzw. soziale Ausgrenzung durch Integration in den Arbeitsmarkt gelöst werden. In all diesen Fällen wird politisch für Marktherstellung und passenden Rahmenbedingungen gesorgt, doch nicht in den Marktmechanismus eingegriffen.

4.3.2 Wettbewerb als Voraussetzung der Wettbewerbsfähigkeit

Wettbewerb erscheint gewissermaßen als essenzieller Bestandteil der Funktionsweise der Wirtschaft und wird in seiner Sinnhaftigkeit nicht hinterfragt. Dennoch wird in den Weisungspapieren bei der Bezugnahme auf das vorherrschende Wettbewerbsparadigma auf unterschiedlichen Ebenen ein sprachlicher Unterschied augenscheinlich: In Bezug auf den Binnenmarkt wird, wenn überhaupt von „fairem“ Wettbewerb gesprochen, jedoch nicht von Wettbewerb zwischen Standorten oder Personen (etwa auf dem Arbeitsmarkt), während die globale Wirtschaft von Wettbewerb geprägt erscheint und die „Wettbewerbsfähigkeit“ der Europäischen Wirtschaft erfordert. Dennoch besteht eine enge konzeptionelle Verstrickung zwischen den Ebenen, da ein „gut funktionierender Binnenmarkt und fairer Wettbewerb“ als Voraussetzung erscheint, um international wettbewerbsfähig zu bleiben (COM 2014: 6). Dies ist auf eine Perspektivenverschiebung zurückzuführen: Auf dem Binnenmarkt ist die Kommission externe Betrachterin des wirtschaftlichen Geschehens und hat als „Hüterin der Verträge“ für das Funktionieren des „fairen Wettbewerbs“ (COM 2013:4) zu sorgen. Hier besteht also direkter Zugriff auf das Regulierungssystem und die Möglichkeit den Wettbewerb zu schützen. Anderseits ist die Europäische Union jedoch auch als Akteur dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt. Dabei wird in typisch ordoliberalem Denken (Zapka 2019) auf bestehende Regulierungsrahmen, wie die WTO oder den G20, beharrt, doch bleibt deren Einhaltung letztlich von der Kooperationsbereitschaft anderer Akteure abhängig. Zur Wahrung der „Europäischen Interessen“ und des „Wohlstands“ sollen daher eigene Standortvorteile durch politische Interventionen ausgebaut und in einem strategischen Vorgehen „europäische Werte gefördert“ (COM 2014: 10) werden.

Die Konfrontation mit Wettbewerb auf diesen zwei unterschiedlichen Ebenen führt zu einigermaßen widersprüchlichen Politiken: So ist die Kommission auf Europäischer Ebene Kontrollorgan und weitgehend um das ordnungsmäßige agieren unterschiedlicher Akteur*innen bemüht. Das Vorgehen in Bezug auf den internationalen Wettbewerb ist deutlich strategischer und zielt auf die Verfestigung

eigener Vorteile. Letztlich soll jedoch in beiden Bereichen nicht in den Marktmechanismus eingegriffen werden und damit eine grundlegende Zustimmung zur Vorstellung eines „fairen“ Wettbewerbs und den implizit enthaltenen Wohlstandseffekten deutlich.

4.3.3 Wir brauchen Wachstum

Wirtschaftswachstum wird in diesem Diskursstrang als Politikziel nicht hinterfragt, sondern erscheint als Voraussetzung von Beschäftigung, Produktivität und sozialem Zusammenhalt (COM 2010: 5) – auch angesichts der drängenden ökologischen Frage dient Wirtschaftswachstum zur Lösung unterschiedlicher Probleme. Die Politik hat wachstumsfördernde Investitionen zielgerichtet zu steuern und das passende „Investitionsklima“ herzustellen (COM 2013: 10). Lediglich das politische gewünschte Wachstum wird im Analysezeitraum angepasst, nicht aber die Zielsetzung selbst. Dies beschreibt Hall (1993) als primäre oder sekundäre Anpassung innerhalb eines Policy-Paradigmas.

Insgesamt wird von der Kommission zwischen drei Formen des Wirtschaftswachstums unterschieden, die je zur Lösung bestimmter gesellschaftspolitischer Problemen beitragen sollen: Intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Intelligentes Wachstum ist durch die gezielte Förderung von Forschung und Innovation zu erreichen, wobei sich im Zusammenhang zwischen Investition, Innovation und Wachstum jene Berechenbarkeit wiederfindet, die in der klassischen makroökonomischen Wachstumstheorie (Solow 1956) postuliert wird. Da technologische Neuerungen als Standortvorteil wirken, erscheint es zudem als Voraussetzung zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit. Nachhaltiges Wachstum soll den drängenden Problemen des Klimawandels begegnen[2] und durch ‚grüne‘ Investitionen, Effizienzsteigerungen in unterschiedlichen Bereichen und die Umgestaltung der Wirtschaft entstehen. Dabei wird kein Zielkonflikt zwischen Nachhaltigkeit und Wirtschaftswachstum gesehen, sondern in einem technologischen Optimismus auf die Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch durch technologischen Fortschritt vertraut (Brand und Wissen 2017: 150). Die höhere Ressourceneffizienz soll geringere Kosten für Unternehmen bedeuten und der ‚grüne‘ Sektor neue Chancen für Investitionen und Innovationen bieten. Entkoppelung wird damit Europas Wettbewerbsvorteil „von morgen“ (COM 2013: 8) und somit die „Umgestaltung Europas“ (ebd.: 2) als Win-Win Situation für alle Beteiligten konstruiert. Integratives Wachstum soll soziale Inklusion fördern, indem durch Wirtschaftswachstum neue Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen, die als neue Möglichkeiten der Arbeitsmarktintegration zu sozialer Gerechtigkeit beitragen (COM 2010a: 21).

[2] Diese Forderungen gewinnen nach dem Pariser Klimaabkommen 2015 enorm an Bedeutung und werden auch vermehrt als Selbstzweck formuliert.

4.3.4 Soziale Teilhabe als Marktteilhabe

Die Europäische Gesellschaft wird wesentlich vom Markt als Prinzip sozialer Ordnung durchdrungen und die Integration der Individuen in dieses vorherrschende System erscheint als dominanter Zugang zur Bearbeitung sozialer Probleme, wie beispielsweise Ungleichheit oder Armut. Dementsprechend soll die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit der Bevölkerung sozialer Ausgrenzung und auch Armut vorbeugen. Darin zeigt sich deutlich eine angebotsorientierte Politik, die darauf zielt das Angebot etwa am Arbeitsmarkt zu verbessern und auf diese Weise den gesamtgesellschaftlichen Wohlstand zu steigern. Folglich soll das Bildungsniveau der Bevölkerung gehoben und an den Anforderungen des Arbeitsmarkts orientiert werden, denn „ein höheres Bildungsniveau erhöht beispielsweise die Beschäftigungsfähigkeit, und eine erhöhte Beschäftigungsquote hilft, die Armut einzugrenzen." (COM 2010a: 13). Damit wird es gewissermaßen zur individuellen Aufgabe durch die passenden Qualifikationen eine Beschäftigung zu erhalten, während die Verteilung des damit stetig wachsenden Wohlstands auf einer gesamtgesellschaftlichen Ebene kaum thematisiert und somit dem Markt überlassen wird.

Dabei erfolgt eine einseitige Verkürzung des Konzepts der sozialen Teilhabe auf die Möglichkeit des Zugangs zu Märkten, wie etwa dem Arbeitsmarkt oder dem Konsum. Gleichheit erscheint in diesem Zusammenhang wesentlich als Herstellung des gleichen Zugangs zu den Märkten und somit als Chancengleichheit, während das umfassendere Konzept der Ergebnisgleichheit nicht thematisiert wird (Lengfeld 2014). Letztlich wird mit diesen beiden Aspekten – einerseits der Individualisierung der Verantwortung zur sozialen Absicherung und anderseits in der Reduktion von Gleichheit auf Chancengleichheit – die vorherrschende neoliberale Regierungsrationalität deutlich (Foucault 2017a: 204).

5 Ein gefestigtes Denken weist den Weg in Europas Zukunft

Die Denkweise der Europäischen Kommission befindet sich augenscheinlich in festen Bahnen: Über den gesamten Analysezeitraum hinweg zeigt sich ein stark ordoliberal geprägtes Denken, das mit den vordergründigen politischen Zielsetzungen „Wachstum" und „Beschäftigung" einen in sich kohärenten Rahmen bildet. Dabei besitzen die paradigmatischen Grundsätze des Ordoliberalismus Geltung, während „Wachstum" und „Beschäftigung" als „wertbasierte Zielsetzungen" erscheinen, nach denen die Marktwirtschaft politisch ausgerichtet wird. Das ordoliberale Denken zeigt sich einerseits in der Konzeptualisierung der ‚Europäischen Wirtschaft', wobei dem Markt sowie einem „fairen Wettbewerb" große Bedeutung zukommen. Anderseits wird es auch in Bezug auf den Staat und die Regierung deutlich: So soll Politik sich nicht in die Funktionsweise des Markts eingreifen, sondern lediglich die Rahmenbedingungen herstellen und fortwährend anpassen. Damit übernimmt diese eine

Lenkungsfunktion. Im Zuge dessen kommt einerseits dem Umfeld des privaten Sektors, jedoch auch der Haushaltskonsolidierung der Mitgliedstaaten eine große Bedeutung zu. Um diese ordnungspolitische Ausrichtung erfolgt eine diskursive Schließung, womit andere Denkmöglichkeiten schlicht negiert werden. Folglich kann die bestehende Ausrichtung gewissermaßen als ‚paradigmatisch' (Kuhn 1962) beschreiben werden, womit also die Analyse von Princen und Van Esch (2016), die einen ordoliberalen Kern des vorherrschenden Policy-Paradigmas in der Europäischen Union ausmachen, Geltung findet. Dieser paradigmatisch Rahmen wird über den gesamten Analysezeitraum grundsätzlich nicht geändert, sondern auf Grund externer Einflüsse, wie etwa dem Klimawandel, der Digitalisierung oder der Globalisierung, nur in Bezug auf die Mittel zur Zielerreichung sowie die Ausgestaltung der Ziele adaptiert. Somit finden nur primäre oder sekundäre Veränderungen im vorherrschenden, in der Governance-Architektur verfestigten, Policy-Paradigma statt (Hall 1993).

Diese Denkweise bildet das ideologische Fundament der bestehenden Governance-Architektur (Borras und Raedelli 2011): Demnach werden gesellschaftspolitische und ökonomische Probleme über ebendiese institutionell verfestigte Denkweisen und Problemlösungsstrategien gelöst; diese Denkmuster bilden gewissermaßen den Rahmen der politischen Entscheidungen. So dienen über den ganzen Analysezeitraum unverändert der Marktmechanismus sowie Wirtschaftswachstum oder Produktivitäts- und Effizienzsteigerungen als Mittel zur Lösung von Problemen. Die Eignung dieser Mittel zur Zielerreichung wird nicht hinterfragt, womit sich die ideologische Komponente der Governance-Architektur (Borras und Raedelli 2011) und jenes „sedimentierte Wissen" (Jessop 2010: 340) offenbart, das Grundlage des politischen Handelns ist. Durch die Institutionalisierung dieser Ideen werden Pfadabhängigkeiten geschaffen, die zur weiteren Verfestigung auf Europäischer Ebene führen.

Auf Grund von den geschaffenen Pfadabhängigkeiten wird auch in Zukunft diese Denkweise dominant sein und als Einschränkung von politischen Denk- und Handlungsmöglichkeiten dienen. Eine Abkehr von Wirtschaftswachstum oder der ‚schwarzen Null', eine umfassende Demokratisierung sowie bedingungslose Solidarität erscheinen auf Grund der bestehenden, im Kern ordoliberalen Governance-Architektur unwahrscheinlich. Diesen Umstand gilt es meines Erachtens nach bei ambitionierten Forderungen an die Europäische Union zu berücksichtigen. Dies soll jedoch nicht bedeuten, dass derartige Forderungen nicht zu stellen sind – doch ist gegebenenfalls ein anderes, gewissermaßen kritisch-dekonstruierendes Vorgehen sowie eine Politisierung der Forderungen notwendig. Dazu kann diese Arbeit hoffentlich einen ersten Ansatzpunkt bieten.

Literatur:

Brand, Ulrich und Markus Wissen. 2017. Die imperiale Lebensweise. München: oekonom.

Beck, Ulrich. 1986. Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Borras, Susana. 2009. The Politics of the Lisbon Strategy: The Changing Role of the Commission. In: West European Politics. Vol. 32. No. 1.

Borras, Susana and Claudio M. Radaelli. 2011. The politics of governance architectures: creation, change and effects of the EU Lisbon Strategy. In: Journal of European Public Policy. Vol. 18. No. 4.

Brunn, Gerhard. 2005. Die Europäische Einigung von 1945 bis heute. Bundeszentrale für politische Bildung. Schriftenreihe Band 472.

Europäischer Rat. 2000. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. (ER 2000).

Foucault, Michel. 1992. Was ist Kritik? Merve Verlag.

Foucault, Michel. 2017a. Sicherheit, Territorium und Bevölkerung. Geschichte der Gouvernementalität I. Berlin: Suhrkamp Verlag.

Foucault, Michel. 2017b. Die Geburt der Biopolitik. Geschichte der Gouvernementalität II. Frankfurt am Main: Suhrkamp Taschenbuch.

Hall, Peter. 1993. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain, Comparative Politics 25(3): 275–96.

Jäger, Siegfried. 2012. Kritische Diskursanalyse. Eine Einführung. Edition DISS Bd. 3. München: UNRAST-Verlag.

Jessop, Bob. 2004. Critical semiotic analysis and cultural political economy. In: Critical Discourse Studies. Vol 1. No. 2.

Jessop, Bob. 2010. Cultural political economy and critical policy studies. In: Critical Policy Studies. Vol. 3 No. 4.

Kuhn, Thomas. 1962. The Structure of Scientific Revolutions.

Lengfeld, Holger. 2014. Von der Ergebnisgleicheit zur Chancengleicheit? Gerechtigkeitsvorstellungen der Bevölkerung der Gegenwart im Wandel. Köln/Wien: Böhlau.

Mahoney, James and Thelen, Kathleen. 2010. Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power, Cambridge: Cambridge University Press.

Mitteilung der Kommission. 2010. EUROPA 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. (COM 2010a).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. 2010. Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 2010. Jetzt handeln. (COM 2010b).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. 2011. Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 2011. (COM 2011).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. 2012. Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 2012. Europäische Erneuerung. (COM 2012).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. 2013.Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 2013. (COM 2013).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. 2014. Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr. (COM 2014).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. 2015. Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 2015. Ein neuer Start. (COM 2015)

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. 2016. Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 2016. „Jetzt ist nicht die Zeit für business-as-usual“. (COM 2016).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. 2017. Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr. Ein Europa, das schützt, stärkt und verteidigt. (COM 2017).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. 2018. Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 2018. Agenda für ein enger vereintes, stärkeres und demokratischeres Europa. (COM 2018).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. 2019. Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr. Versprechen einlösen und unsere Zukunft gestalten**.** (COM 2019).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. 2020. Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 2020. Eine Union, die mehr erreichen will. (COM 2020).

Ötsch, Walter. Bilder in der Geschichte der Ökonomie. Das Beispiel der Metapher von der Wirtschaft als Maschine

Princen, Sebastian und Femke van Esch. 2016. Paradigm formation and paradigm change in the EU’s Stability and Growth Pact. In: European Political Science Review.

Röttsches, Dagmar. 2006. Die Verhandlungsmacht der Europäischen Kommission. Zwei Fallstudien aus der Umweltpolitik, Berlin.

Samuelson, Paul Anthony und William D. Nordhaus. 1987. Volkswirtschaftslehre. Band 1: Grundzüge der Makro- und Mikroökonomie. 8. Auflage. Köln: Bund Verlag.

Schmelzer, Matthias. 2015. The growth paradigm: History, hegemony, and the contested making of economic growthmanship. In: Ecological Economics. Nr. 118.

Selin, Henrik and Stacy D. VanDeveer. 2015. Broader, Deeper and Greener: European Union Environmental Politics, Policies and Outcomes.

Sum, Ngai-Ling und Bob Jessop. 2013. Competitiveness, the Knowledge-Based Economy and Higher Education. In: Journal of the Knowledge Economy. Vol. 4.

Solow, Robert. M. 1956. A Contribution to the Theory of Economic Growth. In: Quarterly Journal of Economics. Band 70, Februar 1956.

Tömmel, Ingeborg. 2008. Das politische System der EU. München.

Varian, Hal R. 2007. Grundzüge der Mikroökonomik. 7. Auflage. München/ Wien: Oldenbourg Verlag.

Zapka, Klaus. 2019. Soziale Marktwirtschaft in der Europäischen Union. Rückkehr zum Laissez-Faire-Prinzip. Wiesbaden: Springer Fachmedien.