

Wohin steuert die Europäische Union?

Ein Klärungsversuch der strategischen Ausrichtung der EU seit Lissabon (2000)

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 hoher Grad an Beschäftigung und sozialer Zusammenhalten sollten Europa damals zum „wettbewerbsfähigsten und dynamistischen wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ machen (COM 2000). Die Europäische Union wagte mit diesem 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 gelingt es den Reformen unterschiedlichste Politikfelder zugänglich zu machen und auf das 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 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 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, während andere, grundlegendere Vorstellungen über ‚die Wirtschaft‘ nicht hinterfragt werden.

Trotz der Bedeutung der politisch-ideologischen Ausrichtung dieser langfristigen 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 das Denken der

Europäischen Kommission in Bezug auf notwendige Veränderungen angesichts der Klimawandels drängt sich die Frage nach der Konzeptualisierung der „Europäischen Wirtschaft“ und ihrer Funktionsweise sowie dem politisch-ideologischen Hintergrund der Ideen in der Governance-Architektur der Strategie „Europa 2020“ auf. Dabei stehen für mich einerseits das Verhältnis zwischen Politik und Markt und andererseits zwischen Europäischer Union und Weltwirtschaft im Vordergrund.

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 andererseits auf der institutionellen Policy-Forschung mit den Ansätze des Policy-Paradigmas (Hall 1993) und der Governance-Architektur (Borras und Raedelli 2011) aufbaut. Im folgenden Kapitel sollen diese Bezüge näher erläutert werden, um die theoretische Rückbindung meiner Arbeit sicherzustellen, 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 stellen immer schon Interpretationen der Materialität dar, während andere Formen der Deutung ausgeschlossen werden. Sie führen daher ein „Eigenleben“ und determinieren – natürlich immer nur vermittelt über Subjekte – Wirklichkeit (ebd.: 33). Ferner sind Aussagen und transportierte Wissensbestände im Diskurs immer nur die diskursive Seite einer nicht-diskursiven Praxis und vermitteln bestimmte Praktiken, die auf das Handeln der Subjekte wirken. Das Individuum ist also in den Diskurs verstrickt: Es kann erst als Subjekt im Diskurs, in den es von Geburt an eingebunden ist, denken und handeln; wird also gewissermaßen vom Diskurs „gemacht“ (ebd.: 37). Diskurse

entspringen Machtverhältnissen, induzieren durch ihr Einwirken auf Subjekte Verhalten und weitere Diskurse und tragen so zur Erhaltung der Machtverhältnisse sowie der sozialen Ordnung bei (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 zum einen Produkt aller handelnder Subjekte (ebd.) und trägt zum anderen 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 tieferegreifenden Betrachtung des zirkulierenden Wissens bietet mir das Konzept des „economic imaginary“ eine gewinnbringende Heuristik, besonders um die Transmission und Vereinfachung von Wissen aus dem ökonomischen Spezialdiskurs in den öffentlichen Diskurs nachzuvollziehen. Nach Jessop (2004, 2010, 2013) ist die Reduktion von Komplexität eine notwendige Voraussetzung zur Beschreibung sozialer Wirklichkeit. Akteur*innen beschreiben soziale Realität demnach anhand von „imaginaries“, die subjektiv erlebte Erfahrungen vereinfachen, Wissen transmittieren und/oder verallgemeinerbare Aussagen über die gesellschaftliche 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 so 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 Akzeptabilität offenzulegen, um Veränderungen zu ermöglichen“ (Jäger 2012: 39). Bevor ich jedoch zur Beschreibung der methodischen Vorgehensweise komme, möchte ich mich noch dem theoretischen Ansatz, der mir zur Analyse der institutionellen Struktur der Europäischen Union dient, widmen.

2.2 Die Bedeutung von Ideen im Policy-Prozess

Auch im Feld der Politik spielen dem diskursanalytischen Ansatz nach Wissensbestände eine übergeordnete Rolle für politisches Handeln. Entsprechend habe ich bei der Betrachtung des politischen Prozesses auf zwei Ansätze zurückgegriffen, die dem Einfluss von Ideen ausreichend Gewicht zuweisen: 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 immer von Ideen bestimmt werden, die eine in sich schlüssige Betrachtung der Welt, Gesellschaft oder Wirtschaft bieten und die Handlungsmöglichkeiten von Politiker*innen schon im Vorhinein strukturieren (Hall 1993: 290). Solche in sich schlüssige Betrachtungen bezeichnet Hall als „Policy-Paradigma“. Zwar finden sich nicht in allen politischen Bereiche höchst elaborierte Policy-Paradigmen, doch entstehen diese gerade in Organisationen bzw. Gemeinschaften von Expert*innen mit hoher Wahrscheinlichkeit (ebd.). Angesichts dessen stellen die technokratischen Entscheidungsweisen in der EU und besonders der Europäischen Kommission einen sehr interessanten Fall dar (Prince und Van Esch 2016: 357), auch da die politisch-ideologische Ausrichtung keineswegs eindeutig ist: So zeigen sich sowohl keynesianische als auch ordoliberalen Einflüsse, womit die Inkommensurabilität unterschiedlicher Paradigmen in Frage gestellt wird (ebd.: 370). Fast wirkt es als würde in der Europäischen Union ein eigenes wirtschaftspolitisches Paradigma entstehen, das Elemente unterschiedlicher Paradigmen enthält und in ein geschlossenes Ganzes 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 dennoch sich im Zeitverlauf eine gewisse Stabilität der (wirtschafts-) politischen Ausrichtung ab (Prinzen und Van Esch 2016: 357), obwohl ein Gutteil der Beamt*innen häufig (nach einer Wahlperiode) ausgetauscht wird. 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 und somit 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) sowie 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 sowohl durch bestehende als auch neu geschaffene institutionelle Strukturen (Borras und Radelli 2011: 464). Eine solche institutionell verfestigte Struktur besteht sowohl aus ideologischen als auch organisationalen Elementen (ebd.: 470): So bewegen sich die Aussagen in einem von politischen 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 politischen Akteur*innen formelle und informelle Strukturen, die politische Entscheidungen ermöglichen (ebd.: 474). Auch durch organisationale Strukturen erfolgt also eine Eingrenzung möglicher Entscheidungs- bzw. Handlungsweisen, indem bestehende Strukturen Pfadabhängigkeiten erzeugen (ebd.: 471). Diese 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 diskursanalytische Perspektive um ein theoretisches Konzept der institutionellen Ebene, während der Ansatz der „economic imaginaries“ (Sum und Jessop 2013) eine passende Heuristik zur Betrachtung des in den institutionellen Strukturen verfestigten, handlungsleitenden ökonomischen Wissen bietet. Darüber hinaus bietet das Konzept der Policy-Paradigmen (Hall 1993) die Möglichkeit die Wissenselemente in einen weiteren analytischen Rahmen einzuordnen und so 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 Mittel, 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. Besonders spannend erscheint dieses Organ zudem im Europäischen Gesetzgebungsprozess, 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, auch 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 scheint die Strategie „Europa 2020“ – zumindest nach Selbstbeschreibung des Kommissionspräsidenten Barroso – gewissermaßen als Beginn der Gestaltung einer neuen Ordnungspolitik (COM 2010a: 2). Zudem sollten folglich alle möglichen politischen Strategien und Mittel in diesem Rahmen stehen. Damit erscheint dieses Weisungspapier als Ausgangspunkt gut geeignet. Aus 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 andererseits auf die Lissabon-Strategie als Governance-Architektur (Borras und Raedelli 2011) eingehen. Letzterer Aspekt erscheint mir relevant, da durch die Strategie bestimmte Pfadabhängigkeiten erzeugt wurden, die das Feld politischer 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. Die 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 juriskative 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 es den Gesetzgebungsprozess durch Inhalte und Verfahren zu

strukturieren, da so Agenda-Setting erfolgt und durch die Beschlussvorlage die Diskussion über mögliche Entscheidungsweisen geprägt wird (Tömmel 2008: 68). „Exekutive der Union“ ist sie insofern, 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, beispielsweise des Europäischen Rats, voranzutreiben und zu gestalten (Tömmel 2008: 68). Doch bleibt ihre Rolle ambivalent: Einerseits kommen der Kommission zwar weite Befugnisse im Exekutivbereich und Gesetzgebungsprozess zu, andererseits ist ihr Handeln sowohl vom Ministerrat als 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‘, ist 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 klare Ausrichtung auf keynesianische wirtschaftspolitische Zielsetzungen.

Als bestehende Stärken der EU werden 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 Zielsetzungen, einem detaillierten Zeitplan zur Verwirklichung sowie 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 also der regelmäßigen Bewertung und gegenseitigen Prüfung, wobei alle Seiten voneinander lernen sollen. Damit 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 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 eine herausragende 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 fort besteht. 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 nach der Strategie „Europa 2020“ kommen. Die zentralen Aussagen der Europäischen Kommission in Bezug auf die „Europäische Wirtschaft“ und ihre

Funktionsweise lassen sich gewissermaßen 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. Geeint werden die beiden Bereiche durch ein gemeinsames Fundament politisch-ideologischer gewissermaßen ‚paradigmatischer‘ Aussagen in Bezug auf 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 in einem zweiten Schritt eingehen. Im Zuge dessen werde ich auch Bezüge zu ökonomischer Theorie aufzeigen, um zur politisch-ideologischen Einschätzung des Diskursstrangs beizutragen.

4.1 Der Binnenmarkt

Innerhalb der Europäischen Union wird die Europäische Wirtschaft als „Binnenmarkt“ bezeichnet und damit schon der Möglichkeitsbereich wirtschaftlicher Organisationsformen diskursiv eingeschränkt. Der Binnenmarkt in seiner Idealform soll sich durch die freie Zirkulation von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen auszeichnen, die als „größter Trumpf“ Europas erscheinen (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 zur Bedingung für Europas „Stärke“ und das geforderte „nachhaltige und integrative Wachstum“ gemacht (COM 2010a: 4). Zugleich soll der Binnenmarkt durch bestimmte Rahmenbedingungen als Schutz für europäische Bürger*innen und Unternehmer*innen dienen. Dabei bildet der Markt ein Potenzial, das erst durch gezielte politische Initiativen und in manchen Fällen auch Interventionen, die jedoch marktkonform zu sein haben, ausgeschöpft werden kann (Zapka 2019: 86).

Dementsprechend gilt: „Die neue wirtschaftspolitische Philosophie der Kommission fußt auf drei Säulen – Investitionsimpulse, Fortsetzung der Strukturreformen und verantwortungsvolle Haushaltspolitik“ (COM 2014: 5). Interventionen in den Marktmechanismus sind also nicht vorgesehen, nur das Herstellen der Rahmenbedingungen und die Antizipation zukünftiger Entwicklungen. Ähnliches gilt für die Mitgliedstaaten. Obwohl also ‚Wachstum‘ und ‚Beschäftigung‘ seit der „Lissabon-Strategie“ (2000) in keynesianischer Tradition ungebrochen als oberste politische Prioritäten erscheinen, ist 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 letztlich 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 „flourierende 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). Dabei bestehen vielschichtige Ansatzpunkte: Die Rechtstaatlichkeit soll etwa durch Steuerrecht, Wettbewerbsrecht, Verbraucherrechte und Arbeitnehmerrechte das Vertrauen der Bürger*innen und Unternehmen in den Markt herstellen und erhalten. 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 den ökonomischen Anforderungen fällt in diesen Bereich. Fluchtpunkt der Bestrebungen zur ‚Gestaltung‘ des Binnenmarkts sind meist Liberalisierungen und somit das Herstellen von Wettbewerb. Damit sollen Wohlstandseffekte einhergehen - etwa wird unternehmerisches Handeln erleichtert oder der Zugang der Konsument*innen verbessert - und die (soziale) Integration in den Binnenmarkt sowie durch Abbau von Allokationshemmnissen die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit unterschiedlicher Sektoren erreicht werden. Zweitens hat der Staat zur Stärkung der Wirtschaft gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen zu antizipieren (Zapka 2019: 75). Dabei 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 mehr eingegriffen werden soll: Entweder sollen öffentliche Gelder als „Katalysator für private Investitionen“ (COM 2014: 7) verwendet werden oder dem privaten Sektor Anreize geboten und somit ein Gewinn mit den Investitionen ermöglicht werden. Damit ist der private Sektor für 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 lässt sich gewissermaßen als ‚produktivistischer Ordoliberalismus‘ beschreiben und zeichnet sich durch die marktkonforme, angebotsorientierte Ausrichtung der politischen Maßnahmen aus, während das Herstellen eines funktionierenden, „fairen“ Wettbewerb zentral für den Binnenmarkt erscheint (COM 2013:4). Die ordoliberal geprägte, stabilitätsorientierte Politik zeigt sich etwa in der Bedeutung der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zur Erhaltung der wirtschaftlichen Stabilität, während kein Zielkonflikt zur Stärkung von Wirtschaftswachstum und internationaler Wettbewerbsfähigkeit bestehen soll. So soll die ökonomische Konvergenz der Mitgliedstaaten, die im ordoliberalen Denken Voraussetzung einer funktionierenden Wirtschafts- und

Währungsunion ist (Princen und Van Esch 2016: 362), durch Durchsetzung stabilitätsorientierter Politiken im Zuge des Europäischen Semesters gefördert werden. Der ‚produktivistische‘ Einschlag wird in der Initiierung von Wachstum und Beschäftigung zur Erhaltung des Wohlstands deutlich – doch sind dem privaten Sektor Produktivität und Wohlstandssteigerung vorenthalten. Auch in Bezug auf die soziale Frage wird die ordoliberalen 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 werden¹. Europa soll als soziale Marktwirtschaft Wachstum mit Integration verbinden: Je mehr da ist, desto mehr ist für alle da. Verteilungsfragen werden nicht thematisiert, sondern es erscheint fast als würde der Markt diese lösen. Darin findet sich der Gedanke des „Fahrstuhleffekts“ wieder (Beck 1986). 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“ begegnen zu können, 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 der Kommission 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). Darüber hinaus sind bestimmte

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

Entwicklungen zu antizipieren und demnach wirtschaftliche Sektoren (etwa ‚grüner‘ Technologien) gezielt zu fördern. Die Erhaltung der 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 zum Handeln der Politik: 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.

Zudem 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 sind. Damit entsteht ein ‚Trade-off‘ zwischen den Wohlstandseffekten von Protektionismus und Freihandel, doch erscheinen Hemmnisse für Handel oder Investitionen in Fällen, in denen europäische Interessen oder Werte gefährdet sind, angemessen. 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 einige ausgewählte Aspekte dessen und das dahinterstehende ökonomische Wissen möchte ich nun zur politisch-ideologischen Verortung der Diskursposition der Europäischen 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, eine andere Form der ökonomischen Ordnung wird schlicht nicht in Erwägung gezogen. So erscheint ein funktionierender Markt als effizientestes Mittel zur Allokation knapper Ressourcen (Samuelson und Nordhaus 1987: 88) und somit Garant von gesellschaftlichem Wohlstand. Je größer der Markt, desto eher sollen – ganz nach der mikroökonomischen Theorie der

Skaleneffekte - diese Mechanismen greifen können (Varian 2007: 391). 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). 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). Damit ist der „Wirtschaft“, die hier als Euphemismus für „Markt“ dient, ein gewisses Potenzial inne, das es durch in Kraft setzen der Dynamik auszuschöpfen gilt. Damit erscheint der Markt 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. Andererseits 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 CO₂-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 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: Ein „gut funktionierender Binnenmarkt und fairer Wettbewerb“ ist Voraussetzung, 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. Andererseits ist die Europäische Union jedoch auch als Akteur dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt. Dabei wird in typisch ordoliberalen 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 Wohlfahrtseffekten 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 begegnen² 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 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 andererseits in der Reduktion von Gleichheit auf Chancengleichheit – die liberale Denkweise überdeutlich (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. Andererseits 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: oekom.
- 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.** 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 Ergebnisgleichheit zur Chancengleichheit? 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.