

Warum müssen wir (noch immer) arbeiten?

Ein Klärungsversuch
anhand einer Kritischen Diskursanalyse des Policy-Diskurses der Europäischen Kommission

Laura Porak, Institut für die Gesamtanalyse der Wirtschaft (JKU, Linz)

Momentum 2021

#Track 1: Der Wert von Arbeit

1. Einleitung

Schon in den 1930er Jahren sieht der britische Ökonom John Maynard Keynes in seinem Aufsatz „Economic Possibilities for our Grandchildren“ (1930) das Ende der Arbeitsgesellschaft vorher. Er malt ein optimistisches Bild von der Zukunft: Durch technischen Fortschritt, eine höhere Produktivität und steigendes Vermögen sei „das wirtschaftliche Problem innerhalb von hundert Jahren gelöst“. Die Menschen im Jahr 2030 werden demnach von den „drückenden wirtschaftlichen Sorgen erlöst sein“, das größte Problem wäre dann, „wie die Freizeit auszufüllen ist“. Denn „Drei-Stunden-Schichten oder eine Fünfzehn-Stunden-Woche“ wären völlig ausreichend, um die Lebensbedürfnisse zu befriedigen. Heute, weniger als zehn Jahre vor diesem herbeigesehnten Zeitpunkt, sieht es kaum so aus, als würde Keynes recht behalten: Im Jahr 2020 beträgt die durchschnittliche Lohnarbeitszeit in Österreich 36,4 Stunden in der Woche¹ und liegt damit dem EU-Durchschnitt von 37 Wochenstunden nahe. Zugleich bildet die Steigerung der Beschäftigungsquote noch immer einen Fluchtpunkt politischer Bestrebungen und erscheint als Voraussetzung von gesellschaftlichem Wohlstand: In Deutschland sollen etwa durch die „Agenda 2010“ neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Und auch auf Europäischer Ebene werden Beschäftigung, Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit als zentrale Zielsetzungen formuliert. Erstmals in der Lissabon- Strategie (2000) eingeführt und zuletzt im Europäischen Grünen Deal (2019) bestätigt, konnte sich diese Ziele in der „Governance Architektur“ der Europäischen Union (EU) verfestigen (Borrás and Radaelli, 2011) und geben dem politischen Handeln in Europa seit über 20 Jahren Orientierung.

Eine Möglichkeit diesen Umstand zu erklären, ist es Keynes als Naivling zu bezeichnen, der sich in seiner fortschrittsoptimistischen Einschätzung verspekuliert hat. Diesen Weg wählt der ehemalige Direktor des Instituts für Höhere Studien: „Er hat die Entwicklung überschätzt“, meint Christian Keuschnigg; „Viele Menschen können es sich gar nicht leisten, weniger zu arbeiten“. Keuschnigg spricht einen wichtigen Punkt an - beraubt ihn jedoch seiner politischen Dimension. Der technische Fortschritt im letzten Jahrhundert ließ die Arbeitsproduktivität enorm steigen – theoretisch kann daraus folgen, dass die Arbeitszeit bei vollem Lohnausgleich verringert wird. Doch ist die notwendige Arbeitszeit zur Existenzsicherung Effekt von Verteilungskämpfen zwischen Arbeit und Kapital (Flecker, 2018; Marx, 2009). Gesellschaftliche Entwicklungen – wie der technische Fortschritt - folgen also keinen inhärenten Gesetzmäßigkeiten, sondern werden von historisch kontingenten in Diskursen zirkulierenden Wissensbeständen bestimmt, die Produkt gesellschaftlich vorherrschender Machtverhältnisse sind (Foucault, 2010; Jäger, 2015; Linsi, 2020). Zugleich werden diese Machtverhältnisse durch Diskurse

¹ Der Indikator ist das Arithmetische Mittel der normalerweise geleisteten Arbeitsstunden aller Erwerbstätigen ab 15 Jahre pro Woche. Die Zahlen gehen auf eine Berechnung des Statistischen Bundesamts zurück: https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Bevoelkerung-Arbeit-Soziales/Arbeitsmarkt/Qualitaet-der-Arbeit/dimension-3/01_woechentliche-arbeitszeitl.html.

sowie die darin implizierten Regierungspraktiken verfestigt, indem gesellschaftliche Strukturen und jene Subjekte, die für das Funktionieren von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft notwendig sind, (re-) produziert werden (Bröckling et al., 2000; Foucault, 1982; Jessop, 2000). Demnach sind etwa wohlfahrtsstaatliche Regime konstitutiv für ihre Subjekte: Diskurse definieren das legitime Ausmaß an Umverteilung bzw. De-Kommodifizierung, womit maßgeblich die Abhängigkeit von Einkommen und somit Erwerbsarbeit bestimmt wird (Esping-Andersen, 1990; Lessenich, 2008). Die Lebensrealität sowie die Handlungsmöglichkeiten des Einzelnen werden also weitgehend durch das wohlfahrtsstaatliche Regime definiert.

Auch der heute auf Europäischer Ebene vorherrschende Diskurs über Arbeit sowie die dominanten Produktionsweisen und das vorherrschende Sozialmodell sind als Produkt gesellschaftlicher Machtverhältnisse zu betrachten: Mit der neoliberalen Wende in den 70er Jahren setzt sich der Glaube an die Vorteile freier Märkte durch, der letztlich zur Vermarktlichung aller Lebensbereiche führt (Sauer, 2007). Auch im politischen Handeln spiegelt sich dieses Denken wider: Es bietet eine Legitimation zur Liberalisierung und Deregulierung, während Interventionen in den Markt und die Umverteilung des Marktergebnisses kaum wünschenswert erscheinen. In diesem Zusammenhang erhält der Staat eine neue Bedeutung als Wettbewerbsstaat (Cerny, 2010; Jessop, 2015) und wird damit ein Akteur auf dem liberalisierten Weltmarkt, der darauf zielt das nationale Wirtschaftswachstum durch Befriedigung von Kapitalinteressen zu maximieren. Damit kann das transnationale Kapital Oberhand gegenüber Arbeitnehmer*inneninteressen gewinnen (Linsi, 2020; Wigger, 2019). Im Zuge dieser strukturellen Veränderungen gewinnen transnationale politische Akteur*innen an Bedeutung (Fraser, 2003; Jessop, 2000). Auch diese neuen politischen Institutionen sind Produkt vorherrschender Machtverhältnisse - und dienen der Verfestigung der bestehenden Ordnung: In der EU erfolgte etwa eine Liberalisierung des Binnenmarkts, während Instrumente des sozialen Ausgleichs weitgehend auf nationaler Ebene verbleiben. Und auch in den Reformen der wirtschaftspolitischen Governance nach der Wirtschafts- und Finanzkrise (2008) sowie der Staatsschuldenkrise zeigen sich Kapitalinteressen (Miró, 2021; Wigger, 2019).

Vor diesem Hintergrund soll zum besseren Verständnis des paradoxen Umstands, dass wir trotz fortwährendem technischem Fortschritt nicht weniger Arbeiten (können), eine Analyse der vorherrschenden Vorstellungen von und über Arbeit sowie den sich darin wiederpiegelnden Machtverhältnissen und der Regierungspraktiken zur Reproduktion der bestehenden Ordnung durchgeführt werden. Auf Grund der wachsenden Bedeutung der Europäischen Ebene für die Wirtschaftspolitik der EU-Mitgliedstaaten, die sich jedoch auch auf andere politische Bereiche auswirkt, werde ich zur Bearbeitung dieser Fragen auf Weisungspapiere der Europäischen Kommission zurückgreifen. Damit ergeben sich für mich folgende Forschungsfragen:

Welche Narrative im Policy-Diskurs der Europäischen Kommission legitimieren die gegenwärtige Rolle von Arbeit in der Gesellschaft?

- *Welcher Wert wird Arbeit zugeschrieben?*
- *Welche gesellschaftlichen Funktionen bekommt Arbeit zu gesprochen?*

Zur Beantwortung der Fragen wird ein diskursanalytischer Ansatz verwendet, der in Kapitel zwei vorgestellt wird. Demnach sind gesellschaftliche Institutionen in ihrer historischen Gewordenheit konstitutiv für politisches Handeln. Folglich wird in Kapitel 3 die Entstehung und Entwicklung der Beschäftigungspolitik in der Europäischen Union ausgeführt. In Kapitel 4 werden letztendlich die empirischen Ergebnisse der Kritischen Diskursanalyse vorgestellt.

2. Methodisches Vorgehen

Der angewandte diskursanalytische Ansatz steht in Tradition von Michel Foucault. Soziale Realität wird demnach diskursiv hergestellt, wobei Diskurs als „Fluss von Wissen bzw. sozialen Wissensvorräten durch die Zeit“ (Jäger, 2015, p. 27) und den Raum verstanden wird. Das Wissen wirkt auf das Denken von Subjekten, indem die Wahrnehmung und Deutung materieller Ereignisse bestimmt wird. Diskurse erscheinen folglich als „transsubjektive Produzenten gesellschaftlicher Wirklichkeit und soziokultureller Deutungsmuster“ (ebd. p. 35). Diskurse spiegeln gesellschaftliche Realität also nicht schlicht wider, sondern Aussagen stellen immer eine Interpretation der Materialität dar, die andere mögliche Deutungen ausschließt. Doch sind die zirkulierenden Wissensbestände immer nur die diskursive Seite einer nicht-diskursiven Praktik. Wirklichkeit formen die Diskurse, indem die transportierten Wissensbestände Handlungsmöglichkeiten strukturieren (Jäger, 2015). Das Individuum wird also vom Diskurs ‚gemacht‘: Es kann erst als Subjekt im Diskurs denken und handeln (Foucault, 1982; Jäger, 2015). Der Diskurs wird von Machtverhältnissen hervorgebracht, wobei Diskurse durch ihr Einwirken auf Subjekte und weitere Diskurse zur Verfestigung eben dieser Machtverhältnisse beitragen. Zugleich wirken Subjekte jedoch durch ihr Sprechen, Handeln und Versuche der strategischen Einflussnahme auf den Diskurs zurück. Der Diskurs ist somit Produkt aller handelnder Subjekte und trägt als Träger von Wissensbeständen zur Strukturierung der Macht- und Herrschaftsverhältnissen bei (Jäger, 2015). Die Machtverhältnisse bestimmen die Grenzen des Sagbaren, also das legitime gesellschaftliche Wissen. Als Wissen bezeichnet Foucault all jene Erkenntnisverfahren und -wirkungen, die in einem bestimmten Moment und Gebiet akzeptabel sind (Foucault, 1982). Diese enge Wechselwirkung von Macht und Wissen impliziert, dass gesellschaftlich anerkanntem Wissen Machteffekte inne sind und dass eine kritische Analyse der Wissensbestände zur Dekonstruktion der Machtverhältnisse dient (Fairclough, 2013; Jäger, 2015).

Zur Dekonstruktion der Machtverhältnisse wurde eine Kritische Diskursanalyse (Fairclough, 2013; Jäger, 2015) unter Verwendung einer Analyse-Software (MAXQDA) durchgeführt. Der verwendete Textkorpus setzt sich aus strategischen Policy-Papers der Europäischen Kommission, die seit der Strategie Europa 2020 veröffentlicht wurden und in Tabelle 1 abgebildet sind, zusammen. Insgesamt umfassen die 15 analysierten Policy-Papers 92231 Wörter. Diese Weisungspapiere wurden auf Grund der Bedeutung der Europäischen Kommission auf Europäischem Level ausgewählt (Bauer and Becker, 2014; Borrás and Radaelli, 2011; Savage and Verdun, 2016). Die Inhalte der analysierten Strategiepapiere markieren den äußeren Rahmen für politische Maßnahmen innerhalb der EU und damit die „Grenze des Sagbaren“, der sich alle anderen, oftmals viel konkreteren Weisungspapiere fügen müssen. Die zeitliche Eingrenzung wurde gewählt, da Europa 2020 als der Europäischen Politik beschrieben wird (COM_2010a).

Autor	Titel	Publikationsjahr	Abkürzung
EC (Barroso II)	Europa 2020	2010	COM_2010a
EC (Barroso II)	Arbeitsprogramm der Kommission für 2010 – Jetzt handeln	2010	COM_2010b
EC (Barroso II)	Arbeitsprogramm der Kommission für 2011	2010	COM_2011
EC (Barroso II)	Arbeitsprogramm der Kommission für 2012 – Europäische Erneuerung	2011	COM_2012
EC (Barroso II)	Arbeitsprogramm der Kommission für 2013	2012	COM_2013
EC (Barroso II)	Arbeitsprogramm der Kommission für 2014	2013	COM_2014
EC (Juncker)	Arbeitsprogramm der Kommission für 2015 – Ein neuer Start		COM_2015
EC (Juncker)	Arbeitsprogramm der Kommission für 2016 – „Jetzt ist nicht die Zeit für business as usual“	2015	COM_2016
EC (Juncker)	Arbeitsprogramm der Kommission für 2017 – Für ein Europa, das schützt, stärkt und verteidigt	2016	COM_2017
EC (Juncker)	Zur Einführung einer Säule sozialer Rechte	2017	COM_2017b
EC (Juncker)	Arbeitsprogramm der Kommission für 2019 – Versprechen einlösen und unsere Zukunft gestalten	2018	COM_2019a
EC (Von der Leyen)	Der Europäische Grüne Deal	2019	COM_2019b
EC (Von der Leyen)	Arbeitsprogramm der Kommission für 2020 – Eine Kommission, die mehr erreichen will	2020	COM_2020a
EC (Von der Leyen)	Angepasstes Arbeitsprogramm 2020 der Kommission	2020	COM_2020b
EC (Von der Leyen)	Arbeitsprogramm der Kommission für 2021 – Für eine vitale Union in einer fragilen Welt	2020	COM_2021

Zur Durchführung der Analyse wurde ein induktives Code-System gebildet. Codiert wurden einerseits relativ breit das „economic imaginary“ (Jessop, 2010), andererseits aber auch alle Textstellen, die sich konkret auf ‚Arbeit‘, die menschliche Arbeitskraft und gesellschaftliche Institutionen in Verbindung mit Arbeit (Wohlfahrtsstaaten, Umverteilung, etc.) beziehen. Auf diese Weise soll die notwendige Einbettung der unterschiedlichen Diskursstränge um Arbeit in andere Diskurse gewährleistet werden.

3. Die Rolle der Arbeit in der Europäischen Kommission

Die Europäische Union besitzt keine Kompetenzen zur Entwicklung einer gemeinsamen Europäischen Beschäftigungsstrategie, dennoch finden seit fast 30 Jahren Koordinationsversuche auf diesem Politikfeld statt. Ein erster Versuch der Europäischen Kommission zur Koordination der nationalen Beschäftigungspolitiken, war das Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (1993). Inhaltlich sehr vage gehalten wurden den Mitgliedstaaten unterschiedliche Möglichkeiten zur Beschäftigungsförderung empfohlen; sowohl angebotsorientierte Maßnahmen zur Verbesserung der Berufsausbildungssysteme oder Erhöhung der Arbeitnehmerflexibilität als auch nachfrageseitige Beschäftigungsförderung, etwa durch öffentliche Investitionsprogramme. Gemeinsame Grundlage war der Grundsatz der doppelten Subsidiarität (private Beschäftigung erhält Vorrang vor öffentlicher Beschäftigung und nationale Maßnahmen vor europäischen Maßnahmen). Als Reaktion auf das Weißbuch, initiierte der Europäische Rat ein einheitliches System zur Beobachtung der Beschäftigungspolitik und -entwicklung, dessen Vorgehen seit 1997 Grundlage der Koordination der Beschäftigungspolitik ist. Dieses Instrument entspricht weitgehend der heutigen Offenen Methode der Koordinierung (OMK), mit der anhand von Indikatoren und Benchmarking Leitlinien für politisches Handeln vorgegeben werden (López-Santana, 2006). Zeitgleich wurde im Vertrag von Amsterdam (1997) die Beschäftigungspolitik als Politikbereich, der durch die EU koordiniert wird, aufgenommen (Europäische Beschäftigungsstrategie) und noch im selben Jahr die ersten beschäftigungspolitischen Leitlinien zur Umsetzung der gemeinsamen Zielsetzungen verabschiedet (López-Santana, 2006). Die Leitlinien sollen zur Verbesserung der Beschäftigungssituation in Europa führen und dem politischen Handeln der Mitgliedstaaten Orientierung geben, während die konkrete Umsetzung jedoch nationalstaatlich zu erfolgen hat. 2005 wurden die Leitlinien in die adaptierte Version der Lissabon-Strategie (2000) integriert, womit gleichermaßen die Zukunft des Europäischen Sozialmodells und die Europäische Wettbewerbsfähigkeit gesichert werden sollte (Birch and Mykhnenko, 2014; López-Santana, 2006). Auch heute noch sind diese Zielsetzungen für die Europäische Politik zentral (Borrás and Radaelli, 2011). Doch obwohl Beschäftigungspolitik noch immer nationalstaatliche Kompetenz ist, wird heute über unterschiedliche Kanäle Einfluss von Europäischer Ebene genommen: So werden die Mitgliedsstaaten in ihrer politischen Praxis von wettbewerbsrechtlichen und haushaltspolitischen Vorgaben, etwa in Form des Europäischen Semesters, eingeschränkt (López-Santana, 2006). Ferner

wurde, um soziale Ziele (wie faire Löhne, Arbeitsmindeststandards oder angemessene Renten) auf Europäischer Ebene zu verankern, 2017 die Europäische Säule Sozialer Rechte (ESSR) beschlossen. Soziale Rechte und Beschäftigung werden somit auf Europäischer Ebene eng zusammengedacht.

Mittlerweile kommt der Beschäftigungspolitik auf Europäischer Ebene also eine gewisse Bedeutung zu, doch bei Betrachtung der Bedeutung von Arbeit für und in der Europäischen Union fallen zwei Ungleichgewichte auf: (1) in Bezug auf politische Zuständigkeiten, (2) in Bezug auf sozio-ökonomische Machtverhältnisse.

In Bezug auf politische Zuständigkeiten werden zwar seit der Lissabon-Strategie (2000) neben der Zielsetzung der wettbewerbsfähigste wissensbasierte Wirtschaftsraum der Welt zu werden, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung als oberste politische Prioritäten der EU genannt. Doch ist Beschäftigung eigentlich kein Europäischer Kompetenzbereich, sondern obliegt nationaler Zuständigkeit. Die Lissabon-Strategie entsteht vor dem Hintergrund der Vorbereitungen auf eine wachsende EU und der Einsicht der Notwendigkeit einer engeren wirtschaftspolitischen Koordinierung in der Wirtschafts- und Währungsunion. Die Strategie wurde vom Europäischen Rat, der sich aus allen Staats- und Regierungschefs auseinandersetzt, verabschiedet. Bekanntheit erlangte die Strategie durch ihre ambitionierten politischen Zielsetzungen, die bis heute das Handeln der EU maßgeblich prägen (Borrás and Radaelli, 2011). Dennoch sind die Vorgaben für ein gemeinsames strategisches Vorgehen aller Mitgliedstaaten nicht rechtlich verbindlich. Die Zusammenarbeit erfolgt über die OMK, die für alle Politikbereiche angewandt wird, in denen die EU keine Kompetenzen besitzt. Erst mit der Wirtschafts- und Finanzkrise (2008) wurde die Koordination der nationalen (Wirtschafts-) Politiken mit dem Europäischen Semester weiter institutionalisiert und stärker kontrolliert. Seitdem werden die nationale Fiskalpolitik sowie makroökonomische Ungleichgewichte in der Union von der Europäischen Kommission anhand von Indikatoren überwacht. Ferner steht es der Kommission zu, den Mitgliedstaaten „Länderspezifische Empfehlungen“ zu erteilen, sollten sich Indikatoren nicht auf die gewünschte Weise entwickeln. Damit wurde eine ständige Sorge angesichts makroökonomischer Ungleichgewichte als Regierungsrationalität auf Europäischer Ebene institutionalisiert (Miró, 2021).

Zweitens zeigen sich ungleiche Machtverhältnisse zwischen Arbeit und Kapital: Dies offenbart sich zum einen auf institutioneller Ebene und zum anderen in realpolitischen Entscheidungen. Während der Europäische Binnenmarkt für Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital weitgehend liberalisiert ist, sind Sozialversicherungssysteme und Arbeitnehmer*innenvertretungen vorwiegend national organisiert (Pernicka and Hefler, 2018; Wigger, 2019). Das Ungleichgewicht zwischen Arbeit und Kapital ist also durch die einseitige Liberalisierung des Europäischen Binnenmarkts gewissermaßen in

die Europäische Wirtschaft eingeschrieben. Diese Machtverhältnisse zeigen sich auch in politischen Entscheidungen auf Europäischer Ebene, etwa bei der Reaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise (2008) und die darauffolgende Staatsschuldenkrise. So wurde an der Austeritätspolitik festgehalten, obwohl aufgrund von fiskalischen Konsolidierungen und Strukturreformen Millionen von Menschen ihre Arbeit verloren und damit die Arbeitslosenquote in vielen Ländern in Europa einen historischen Höchststand erreichte (Wullweber, 2015). Letztlich wurden also in der Reaktion auf die Euro-Krise Kreditgeber und Kapitalbesitzer gegenüber Arbeitnehmer*innen bevorzugt (Scherrer, 2014). Ferner entwickelte sich seit der Wirtschafts- und Finanzkrise (2008) der Diskurs um strukturelle Reformen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit zum wichtigsten Wachstumsdiskurs in der EU (Miró, 2021). Der dominante Ansatz besonders zur kurzfristigen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch eine Reduktion der Kosten umfasst drei zentrale Bestandteile: Flexible Lohnkosten sowie deregulierte Arbeitsmärkte, bedingte wohlfahrtstaatliche Absicherung und Sozialinvestitionen (Miró, 2021). Während in den verbindlichen jährlichen Wachstumsstrategien lediglich diese Kostenvorteile fokussiert werden, wird nur in der unverbindlichen Strategie Europa 2020 auf technologische bzw. qualitative Vorteile geachtet. Diese ungleichen rechtlichen Verbindlichkeiten spiegeln die Dominanz von Kapitalinteressen in der EU wieder, da Anpassungskosten so auf die Arbeitnehmer*innen abgewälzt werden können (Miró, 2021; Wigger, 2019).

4. Ergebnisse der Diskursanalyse

Arbeit heißt im analysierten strategischen Diskurs der Europäischen Kommission ausschließlich Erwerbsarbeit, andere Formen der Arbeit – etwa Reproduktionsarbeit oder ehrenamtliche Arbeit - werden kaum erwähnt². Aus diesem Grund werde ich in Folge immer ‚Arbeit‘ schreiben, selbst wenn ich Erwerbsarbeit meine. Die grundlegende Erwünschtheit oder Notwendigkeit von Arbeit sowie der fortwährenden Ausweitung der Erwerbsbevölkerung auf neue soziale Gruppen (Frauen, Menschen mit Behinderung, etc.) wird im Diskurs nicht hinterfragt; selbst angesichts sich verändernder gesellschaftlicher und technologischer Umstände, wie beispielsweise der Digitalisierung und der Klimakrise. Arbeit ist also auch aus der Wirtschaft der Zukunft nicht wegzudenken. Dementsprechend wird zwar die Notwendigkeit struktureller Veränderungen betont (e.g. einer „Kreislaufwirtschaft“ angesichts des Klimawandels (COM_2019b)), doch wird das gesellschaftlich wünschenswerte Ausmaß der Erwerbsarbeit (also die wöchentliche Arbeitszeit) nicht hinterfragt und unverändert an Vollbeschäftigung festgehalten. Die Arbeitsplätze sollen lediglich an die neuen Umstände angepasst werden (etwa durch eine Verlagerung in andere Sektoren). Dementsprechend ist Beschäftigung im

² Eine Ausnahme, bei der Ehrenamtliche Arbeit erwähnt wird, ist die Forderung, dass ehrenamtliche Arbeit bei der Erlangung von Bildungsabschlüssen stärker berücksichtigt werden soll.

Sinn einer Erhöhung der Beschäftigungsquote eine wichtige politische Zielsetzung der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten:

„Die EU-Dimension muss gestärkt werden, um die Mitgliedstaaten in ihrem Bemühen zu unterstützen, Arbeitssuchenden jedwede Hilfe zukommen zu lassen und das Ungleichgewicht von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt anzugehen. Ausgangspunkt ist hierbei eine aktive Beschäftigungspolitik, die durch Qualifizierungsmaßnahmen die Beschäftigungsfähigkeit erhöht und das Mobilitätspotenzial voll ausschöpft“ (COM_2013: 7).

Das Zitat verdeutlicht, dass das Herstellen von Arbeitsplätzen als Aufgabe des privaten Sektors erscheint. Dabei spiegeln sich in der Aussage, dass Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt durch eine Anpassung der Arbeitnehmer*innen behoben werden soll, gesellschaftliche Machtverhältnisse wieder. ‚Die Wirtschaft‘ steht dabei im ‚Dienste der Menschen‘ (COM_2020b: 3), insofern es ‚gute‘ Arbeitsplätze gibt, Arbeitnehmer*innen ein faires Gehalt erhalten und die Bedürfnisse der Konsument*innen befriedigt werden. Der Politik ist nur eine Lenkungsfunction inne. Doch obwohl sich ihre Rolle in Bezug auf die Erhöhung der Beschäftigungsquote auf die Durchsetzung von Qualifizierungsmaßnahmen oder die Reduktion von Lohnnebenkosten reduziert (COM_2010a: 31), erscheinen eine hohe Beschäftigungsquote sowie neue und/oder ‚bessere‘ Arbeitsplätze als politischer Erfolg.

Vor diesem Hintergrund, ergab die Analyse drei zentrale Diskursstränge um den gesellschaftlichen Wert von ‚Arbeit‘ im politischen Diskurs der Europäischen Kommission: Erstens einen Diskursstrang um Arbeit als Integrationsmechanismus und zweitens um Arbeit (bzw. Humankapital) als Produktionsfaktor. Drittens nimmt Arbeit bzw. Beschäftigung eine Funktion als rhetorisches Mittel zur Überzeugung ein. In Folge werden diese drei Diskursstränge sowie eine Verbindung zwischen dem ersten und dem zweiten Diskursstrang vorgestellt.

4.1 Arbeit als Integrationsmechanismus

Im „Europäischen Modell“ soll allen Bürger*innen aktive gesellschaftliche Teilhabe und ein würdevolles Leben ermöglicht werden (e.g. COM_2016: 6). Arbeit übernimmt dabei in den analysierten Weisungspapieren eine wichtige gesellschaftliche Funktion, da die Integration in den Arbeitsmarkt Armut, sozialer Ausgrenzung und anderen sozio-ökonomischen Problemen vorbeugen soll. Vor diesem Hintergrund erscheint die Erhöhung der Beschäftigungsquote als wichtige politische Zielsetzung und die wichtigste sozialstaatliche Aufgabe. Dementsprechend sollen sich Maßnahmen – sogenannte „Sozialinvestitionen“ (COM_2013: 8) - besonders an Langzeitarbeitslose und Jugendliche richten, die am stärksten von sozialer Ausgrenzung und Armut betroffen sein sollen, denn „die Gefahr, dass Menschen ohne oder mit nur wenig Verbindungen zur Arbeitswelt den Anschluss an den Arbeitsmarkt ganz verlieren, ist besonders groß“ (COM_2010a: 22). Die Sozialversicherung soll nur für

jene Mitgliedern der Gesellschaft zum Einsatz kommen, deren Integration in den Arbeitsmarkt noch nicht geklappt hat oder aussichtslos ist. Anstatt auf bedingungslose finanzielle Zuwendungen oder Umverteilung setzt der „aktivierende Sozialstaat“ (Lessenich, 2008) also auf ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘ – ein Euphemismus für eine Reduktion von Armut durch Steigerung der Beschäftigungsquote. Der Mensch erscheint dabei als eigennütziges und nutzenmaximierendes Wesen („homo oeconomicus“) (Becker, 1976), womit es von zentraler Bedeutung ist, dass sich Arbeit ‚lohnt‘ – also einen überproportionalen Nutzen gegenüber anderen Finanzierungsformen hat. Dementsprechenden sind Sozialversicherungssysteme nach dem Prinzip ‚Fördern und Fordern‘ zu gestalten, wobei die Befähigung von Individuen zur Erwerbsarbeit und deren Unterstützung am Arbeitsmarkt zentral ist. Wichtigstes Mittel in diesem Zusammenhang ist die Qualifizierung:

„Ein höheres Bildungsniveau erhöht beispielsweise die Beschäftigungsfähigkeit, und eine erhöhte Beschäftigungsquote hilft, die Armut einzugrenzen.“ (COM_2010a: 14)

In diesem Zitat zeigt sich die Annahme, dass ein höheres Bildungsniveau dazu beiträgt, die Arbeitslosigkeit einzudämmen, da hochqualifizierte Arbeitnehmer*innen eher den Anforderungen der modernen Wirtschaft entsprechen und so ihre Vermittelbarkeit auf dem Arbeitsmarkt erhöht wird. Bildung soll also zur Integrations- und Beschäftigungsfähigkeit beitragen (COM_2016:6). Daher sollen Jugendliche bzw. junge Erwachsene mit ihrem ersten Bildungsweg ein hohes Qualifikationsniveau erlangen, doch Menschen bei Bedarf - etwa bei Arbeitslosigkeit oder ökonomischen Veränderungen - auch Bildungsabschlüsse nachholen. Damit soll ihre Beschäftigungsfähigkeit, ihr Einkommen und folglich auch ihre ökonomische Unabhängigkeit steigen. Letztlich ist also Leistungsgerechtigkeit das vorherrschende Prinzip: Wirtschaftswachstum soll all jenen, die ökonomische Leistung erbringen, durch einen gerechten Lohn zu Teil werden. Die Verbesserung von Bildungschancen soll zu mehr Gerechtigkeit führen, da sich Bildungsanstrengungen und Erwerbsarbeit durch ein entsprechendes Gehalt bezahlt machen. Obwohl Umverteilung im Diskurs keine Rolle spielt, ist also das Herstellen von sozialer Konvergenz und Gerechtigkeit letztlich das Ziel der Gestaltung der ökonomischen und sozialstaatlichen Institutionen. Die zu Grunde liegenden Gerechtigkeitsvorstellungen zeigen sich an der Debatte um Geschlechtergerechtigkeit:

„Gleichheit ist ein Grundwert der Europäischen Union und ein Motor für Wirtschaftswachstum und soziales Wohlergehen. Die Kommission wird eine Gleichstellungsstrategie vorlegen, um die wichtigsten Herausforderungen und Probleme anzugehen, mit denen Frauen heute konfrontiert sind, darunter geschlechtsspezifische Gewalt, wirtschaftliche Unabhängigkeit und Zugang zum Arbeitsmarkt. In diesem Zusammenhang werden auch Vorschläge zum Thema Lohntransparenz vorgelegt.“ (COM_2020a: 10)

In diesem Zitat offenbart sich anhand der Bewertung von Gleichheit an ihrem ökonomischen Nutzen die neoliberale Gouvernementalität (Foucault, 2010), die auch Rationalität des aktivierenden Sozialstaats ist (Bröckling et al., 2000; Lessenich, 2008). Gleichheit wird dabei, wie aus diesem Zitat aus

der Strategie Europa 2020 ersichtlich wird, mit formaler Gleichheit gleichgesetzt. Dem liegt ein negativer Freiheitsbegriff zu Grunde. Folglich erscheinen körperliche Unversehrtheit, wirtschaftliche Unabhängigkeit, Zugang zum Arbeitsmarkt und Chancengerechtigkeit als zentrale Aspekte von Gerechtigkeit. Entsprechend ist etwa die Verbesserung des Zugangs zum und der Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt sowie ‚faire‘ Arbeitsbedingungen ein wichtiger Beitrag zu einer gerechteren Gesellschaft. Folglich sollen zur Reduktion von Ungleichheit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt und gezielt Frauen in Führungspositionen gefördert werden. Darin spiegelt sich (neo-)liberale Vorstellung von Verfahrensgerechtigkeit, Chancengleichheit und Leistungsgerechtigkeit wider (Foucault, 2010), während strukturelle Formen der Diskriminierung sowie die Veränderung dieser gesellschaftlichen Strukturen nicht thematisiert werden. Es wird schlicht von ökonomischer Gleichheit auf allgemeine Gleichheit geschlossen: eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen gilt folglich als Indikator für Fortschritt in Bezug auf Gleichheit gilt. Analoge Maßnahmen werden für die Erwerbsbeteiligung von migrantischen und ethnischen Randgruppen vorgeschlagen.

4.2 Arbeit als Produktionsfaktor

Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit sollen den Europäischen Wohlstand sichern und werden daher als die wichtigsten politischen Zielsetzungen im Handeln auf EU-Ebene betrachtet. Doch nimmt die Europäische Kommission ein ambivalentes Verhältnis zu Wettbewerb ein; während Europäer*innen dem Wettbewerb am Binnenmarkt ausgesetzt werden, sollen sie vor dem Weltmarkt geschützt und gezielt gestärkt werden (e.g. COM_2016: 5). Letztlich ist der postulierte Zusammenhang zwischen diesen Zielsetzungen jedoch zirkulär: Der Wohlstand soll von der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Wirtschaft abhängen, da nur wettbewerbsfähige Firmen Absatzmärkte für ihre Güter finden. Erst durch Wettbewerbsfähigkeit kann also Beschäftigung und Wachstum geschaffen werden. Zugleich ist die menschliche Arbeitskraft jedoch auch Produktionsfaktor (Sauer, 2007) und damit einerseits Standortfaktor für Unternehmen im internationalen Wettbewerb und andererseits Voraussetzung für „intelligentes“ Wirtschaftswachstum (COM_2010a). Humankapital soll also die „industrielle Basis Europas stärken“ (COM_2010b: 6).

„Europa muss sein Arbeitskräftepotenzial voll ausschöpfen, um die mit einer alternden Bevölkerung und wachsendem weltweitem Wettbewerb verbundenen Herausforderungen zu meistern.“ (COM_2010a: 22)

Das Zitat verdeutlicht, dass der Wettbewerb am internationalen Markt als vordergründige Herausforderung für Europäische ökonomische Akteur*innen beschrieben wird, wobei die Verfügbarkeit von Arbeitskräften als Voraussetzung für Wirtschaftswachstum und die Europäische Wettbewerbsfähigkeit erscheint. Zur Erfüllung dieser Bedingung für wirtschaftlichen Erfolg soll daher etwa auf Grund von räumlichen ‚mis-matches‘ innerhalb des Europäischen Binnenmarkts die Mobilität

der Arbeitnehmer*innen gefördert werden (COM_2012:8). Dies ist etwa durch eine Standardisierung der Europäischen Bildungsabschlüsse (COM_2010a: 23) oder eine Liberalisierung des Arbeitsmarkts (COM_2016: 9) zu erreichen. Zugleich nehmen hochqualifizierte Arbeitskräfte jedoch auch eine Signal-Funktion für die Attraktivität Europas als Wirtschaftsraum und Unternehmensstandort ein. In dieser Doppelrolle erscheinen Arbeitskräfte mit ökonomisch gefragten Fähigkeiten und Kompetenzen – kurz: Humankapital (Becker, 1976) - als wichtige Ressource im internationalen Standortwettbewerb.

Der globalisierte Weltmarkt wird als sich ständig wandelndes Umfeld beschrieben, das zur Bewahrung des Europäischen Wohlstands, die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit und somit die fortwährende Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer*innen erfordert.

„Eine proaktive Umschulung und Weiterqualifizierung ist notwendig, um die Vorteile des ökologischen Wandels zu nutzen.“ (COM_2019b: 12)

Das Zitat zeigt, dass Qualifikationen und Kompetenzen als wichtige Voraussetzung erscheinen, um wirtschaftliche Möglichkeiten, die sich durch neue Rahmenbedingungen ergeben, nutzen zu können. Diesen Veränderungen soll mit einer Anpassung der Bildung bzw. Ausbildung begegnet werden, damit die Beschäftigungsfähigkeit und der gesellschaftliche Wohlstand erhalten bleiben. Das politische Handeln zielt also auf eine fortwährende Steigerung der Beschäftigungsintensität, die auch angesichts neuer gesellschaftlicher und technologischer Entwicklungen nicht hinterfragt wird. So wird es zur politischen Aufgabe entsprechend den ständig wechselnden ökonomischen Anforderungen für Wachstum – sei es „intelligent“ (COM_2010a) oder „nachhaltig“ (COM_2019b) - und Wettbewerbsfähigkeit zu sorgen.

„Investitionen in digitale Kompetenzen werden entscheidend dazu beitragen, dem zunehmenden Fachkräftemangel abzuwehren und dem neuen Arbeitsalltag zu begegnen sowie in Europa wieder Herr und Meister von Schlüsseltechnologien zu werden“ (COM_2020a: 7).

Dieses Zitat zeigt, dass durch politisches Handeln besonders jene Kompetenzen gefördert werden sollen, die auf dem Arbeitsmarkt gefragt sind bzw. die im Arbeitsalltag wichtig sind. Die Weiterqualifizierung soll der Wachstumstheorie (Acemoglu, 2009) zufolge eine Produktivitätssteigerung mit sich bringen. Diese Überzeugung spiegelt sich in dem Fokus auf „intelligentes Wachstum“ in der Strategie Europa 2020 wider. Ferner soll Europas Position auf dem Weltmarkt durch die Ausbildung von hochqualifizierten Arbeitskräften gestärkt werden, da durch eine Produktivitätssteigerung die Wettbewerbsfähigkeit verbessert wird (Dosi et al., 1990). Letztlich werden Fähigkeiten und Kompetenzen also anhand ihrer ökonomischen Verwertbarkeit bewertet und dienen als Ressource im internationalen Wettbewerb. Die Qualität der Arbeitskräfte wird zum einen anhand der Passung zur ökonomischen Nachfrage, zum anderen anhand des formalen Bildungs- bzw. Ausbildungsgrades bemessen. Der gesellschaftliche Wert einer Tätigkeit bemisst sich letztens jedoch

an der ökonomischen Verwertbarkeit – also der Nachfrage nach jener Tätigkeit am (internationalen) Arbeitsmarkt – und deren Beitrag zum Wirtschaftswachstum. Demgegenüber wird die gesellschaftliche Notwendigkeit bestimmter Tätigkeiten außer in Bezug auf ihren Beitrag zum Wirtschaftswachstum nicht diskutiert. Auch die Qualität der Arbeit aus Perspektive der Arbeitnehmer*innen wird lediglich am Rande thematisiert: Zwar wird betont, dass es faire Arbeitsbedingungen braucht, inhaltlich bleibt das Konzept ‚fair‘ jedoch vage.

4.3 Die Einhegung von ökonomischen und „sozialen“ Zielen

Der Europäischen Kommission zufolge sollen Armut und soziale Ausgrenzung durch Arbeitslosigkeit, geringes Wachstum und mangelnde Wettbewerbsfähigkeit entstehen. In den Weisungspapieren wird dementsprechend kein Trade-Off zwischen Wettbewerbsfähigkeit und gesellschaftlicher Integration durch Arbeit gesehen (etwa durch eine Veränderung der Arbeitswelt bzw. der durchschnittlich notwendigen Arbeitszeit), sondern eine Erhöhung der Qualifikationen und Kompetenzen soll sowohl zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit als auch der Beschäftigungsquote beitragen. Damit offenbart sich das Konzept des Humankapitals (Becker, 1976; Bröckling et al., 2000; Foucault, 2010) als Brücke zwischen ökonomischen und integrativen Anforderungen; durch die Entwicklung von Humankapital wird die individuelle Beschäftigungsfähigkeit erhöht, womit die Integrationsmöglichkeiten in den Arbeitsmarkt, aber auch die Wettbewerbsfähigkeit Europas gesteigert werden sollen. Folglich wird die Steigerung des Humankapitals in Europa und somit in der Europäischen Wirtschaft als ‚win-win‘-Situation für alle beteiligten Akteur*innen gesehen. Zudem soll durch eine Liberalisierung des Binnenmarkts der positive Effekt erhöht werden, da auf einem freien Markt der Mechanismus zum Ausgleich von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage besser funktioniert. Darin spiegelt sich die neoklassische Idee (Walras, 2010) einer Maximierung des gesellschaftlichen Wohlstands durch eine möglichst effiziente Allokation wider. Vor diesem Hintergrund sollen die Erwerbstätigen zu ‚flexiblem‘ Humankapital werden und sich durch eine berufliche bzw. örtliche Umorientierung den neuen Gegebenheiten des Markts anpassen:

„Wir müssen den Europäerinnen und Europäern das Rüstzeug an die Hand geben, das sie benötigen, um sich an die Erfordernisse einer sich rasch wandelnden Welt und neu entstehender Arbeitsmärkte anzupassen. Unsere Agenda für neue Kompetenzen wird lebenslange Investitionen in Menschen fördern – von der Berufs- und Hochschulbildung bis hin zum Erwerb von digitaler Kompetenz und Hochtechnologiekompetenz sowie von Lebenskompetenzen, die für eine aktive Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an einer sich verändernden Arbeitswelt und an sich verändernden Gesellschaften erforderlich sind.“ (COM 2016: 6).

Dieses Zitat zeigt, dass sozio-ökonomische Entwicklungen als externe Prozesse dargestellt werden, die politisch kaum steuerbar sind. Dennoch werden die neuen ökonomischen Umstände und die darauffolgenden Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt zum Maßstab von notwendigen Fähigkeiten und Kompetenzen, womit die ständige Anpassungsfähigkeit zum Diktat für Arbeitnehmer*innen wird:

Damit wird einerseits eine Anpassung der Bildungsabschlüsse an den Arbeitsmarkt und andererseits die fortwährende Adaption der eigenen Fähigkeiten in Form des „lebenslangem Lernen“ zur Notwendigkeit um im (internationalen) Wettbewerb zu bestehen. Der Wettbewerb am (internationalen) Arbeitsmarkt erscheint als Kampfplatz, wie die Metapher des „Rüstzeugs“ verdeutlicht, auf dem sich nur die besonders Starken und Anpassungsfähigen durchsetzen können. Das Rüstzeug hier sind Fähigkeiten und Kompetenzen, die sowohl für Individuen als auch den Wirtschaftsstandort Europa wichtige Ressourcen im ökonomischen Wettbewerb darstellen. Zudem sollen die Kompetenzen dazu beitragen, dass Bürger*innen aktiv an zuerst der Arbeitswelt und dann der Gesellschaft teilnehmen können. Integration und Inklusion soll also vordergründig durch Erwerbsarbeit stattfinden, womit das Individuum letztendlich auf sich selbst zurückgeworfen wird:

„Die Erwerbstätigen von heute und morgen sollen durch den Erwerb neuer Qualifikationen befähigt werden, sich an neue Gegebenheiten anzupassen und gegebenenfalls beruflich umzuorientieren, damit die Arbeitslosigkeit zurückgeht und die Produktivität zunimmt“ (COM_2010a: 23).

Das Zitat impliziert eine Individualisierung der Verantwortung für die soziale Absicherung. Zur Bewältigung von Armut und sozialer Ausgrenzung soll eine Integration in den Arbeitsmarkt erfolgen, wobei das dafür notwendige Humankapital von den Subjekten zu entwickeln ist. Daraus ergibt sich für das Individuum die Notwendigkeit „Schlüsselkompetenzen“ - also ökonomisch verwertbare Fähigkeiten - zu erwerben. In diesem Zusammenhang werden die Sicherung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für alle Bevölkerungsgruppen sowie die Unterstützung von besonders exponierten Gruppen, wie etwa Langzeitarbeitslosen oder Jugendlichen, zu den wichtigsten sozialstaatlichen Aufgaben. Durch „Sozialinvestitionen“ soll das Humankapital dieser Gruppen gesteigert werden, damit sie sich auf dem Arbeitsmarkt behaupten und eigenständig für ihre ökonomische Absicherung sorgen können. Damit Arbeit die Funktion als Integrationsmechanismus erfüllen kann, sollen gerechte – „menschenwürdige, vorhersehbare und transparente“ (COM_2017: 6) – Arbeitsbedingungen gewährleistet werden. Das Herstellen von Chancengleichheit und gerechten Arbeitsbedingungen soll also für faire Lebensbedingungen sorgen, während weitere Umverteilungsmaßnahmen im analysierten Diskurs keine Rolle spielen. Diese Form des Sozialsystems zeichnet sich durch ein hohes Ausmaß an Kommodifizierung aus (Esping-Andersen, 1990).

Der Einfluss des neoliberalen Denkens (Foucault, 2010) auf die Europäische Vorstellungen von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zeigt sich in den verwendeten Begriffen („Humankapital“, „Sozialinvestitionen“, etc.), aber auch in den Gerechtigkeitsvorstellungen (Chancengleichheit sowie Leistungsgerechtigkeit) sowie in dem Menschen- bzw. Gesellschaftsbild („homo oeconomicus“ und methodologischer Individualismus). Dennoch wird Bildung und Inklusion letztlich nicht auf ihren ökonomischen Wert reduziert:

„Die Förderung von Kompetenzen, Bildung und Inklusion ist ebenfalls Ausdruck unserer europäischen Lebensweise. Sie ermöglicht es den Bürgern, die richtigen Instrumente zu nutzen und sich das erforderliche Wissen anzueignen, um den doppelten Wandel aktiv und erfolgreich mitzugestalten.“ (COM_2020: 9)

Die Europäische Lebensweise soll auf den Werten von „Solidarität, Gleichheit und Fairness“ (COM_2020: 8) beruhen. Das Zitat zeigt, dass trotz der Dominanz der Verwertungslogik ein emanzipativer Anspruch an Bildung sowie an die Europäer*innen erhalten bleibt, der eng mit den vorherrschenden (neo-) liberalen Gerechtigkeitsvorstellungen verwoben ist. Ferner erscheint die Europäische Lebensweise als ein Alleinstellungsmerkmal, das gegenüber anderen Regionen oder Nationalstaaten ein Distinktionsmerkmal darstellt. Obwohl sie damit auch einen Wettbewerbsvorteil darstellt, kann die Europäische Lebensweise nicht auf diesen Aspekt reduziert werden.

4.4 Arbeit als rhetorische Figur der Überzeugung

Arbeit wird also in den Weisungspapieren als wichtige gesellschaftliche Institution beschrieben, der sowohl eine ökonomische als auch eine integrative Funktion zukommt. Die Bedeutung von „Wachstum und Beschäftigung“ wurde auf Europäischer Ebene mit Verabschiedung der Lissabon-Strategie (2000) verankert und mit der analysierten Strategie Europa 2020 (2010) bestätigt. Heute bilden diese Zielsetzungen einen wichtigen Fluchtpunkt politischer Anstrengungen und nehmen zugleich auch eine zentrale Rolle im politischen Diskurs ein. So werden politische Erfolge oft anhand der geschaffenen Arbeitsplätze oder dem Wirtschaftswachstum bewertet.

„Die Rückkehr des Vertrauens und die Belebung der Investitionstätigkeit in Europa haben die wirtschaftlichen Aussichten entscheidend verbessert. So wurden Beschäftigung und Wachstum in ganz Europa gefördert, neue – physische und digitale – Infrastrukturen sind entstanden und Europa konnte den Umstieg auf saubere Energieträger rascher vorantreiben“ (COM_2018: 3).

In diesem Zitat wird deutlich, dass der Zustand der Wirtschaft anhand der Fähigkeit Wachstum und Beschäftigung zu schaffen bemessen wird. Folglich werden die Maßnahmen zur Bewältigung der Europäischen Staatsschuldenkrise und einer ökologischen Transformation als erfolgreich betrachtet, da die Beschäftigungsquote und das Wirtschaftswachstum steigen. Dabei erscheint eine erhöhte Beschäftigungsquote als Indikator für sozio-ökonomischen Fortschritt und wird beinahe mit gesellschaftlicher Entwicklung gleichgesetzt.

Zugleich werden sozio-ökonomische Reformen und politische Entscheidungen mit dem Argument sie würden „Wachstum und Beschäftigung“ schaffen begründet; sei es die Digitalisierung (COM_2016: 7), Strukturreformen (COM_2017: 6) oder die Liberalisierung von Märkten:

„Ein stärkerer, vertiefter und erweiterter Binnenmarkt ist für Wachstum und Beschäftigung von fundamentaler Bedeutung“ (COM_2010a: 22).

Das Zitat verdeutlicht, dass ein freier Markt mit bestimmten Rahmenbedingungen, wie in den analysierten Diskursfragmenten etwa mit Sozial- und Umweltstandards, als effizientester Mechanismus zur Allokation von Ressourcen und somit auch als Beitrag zur Erhöhung von Wachstum und Beschäftigung erscheint. Letztlich wird hier also die politische Zielsetzung einer hohen Beschäftigungsquote als Argument für Liberalisierungen verwendet; auch in Bezug auf den Weltmarkt erfolgt dieses Argument. So soll der internationale Abbau von Handelsbarrieren notwendig sein, um in Europa Wachstum und Beschäftigung schaffen (COM_2015: 10). Empirisch ist der Effekt der angestrebten Reformen jedoch nicht so eindeutig (Miró, 2021). Doch nicht immer erscheinen neue Beschäftigungsmöglichkeiten und Arbeitsplätze als zentrale Konsequenz, sondern zumal auch als positiver Nebeneffekt.

„Eine höhere Ressourceneffizienz würde zu mehr Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit beitragen, die Kosten für Unternehmen senken, erhebliche Vorteile für Gesundheit und Umwelt mit sich bringen, zu einer Senkung der Treibhausgasemissionen führen und neue Möglichkeiten für Innovationen und Investitionen schaffen“ (COM_2013: 9).

Diesem Zitat zufolge sollen durch die sozial-ökologische Wende neue Beschäftigungsmöglichkeiten in unterschiedlichen ökonomischen Sektoren und Vorteile für Unternehmen, Gesundheit und Umwelt entstehen. Ferner sollen Innovations- und Investitionsmöglichkeiten erhöht werden. Damit erscheint die sozial-ökologische Transformation als ‚win-win‘ Situation für alle Beteiligten, während mögliche Trade-Offs, etwa einen Verlust von Arbeitsplätzen durch Innovationen und eine Erhöhung der Produktivität, nicht thematisiert werden. Dabei erscheint die prognostizierte Erhöhung der Beschäftigungsquote, die mit den sozio-ökonomischen Reformen einhergehen soll, gewissermaßen als Legitimation für die Durchsetzung eben dieser Reformen. Letztlich wird durch die Verwendung von Beschäftigung als Legitimation für politisches Handeln die Vorstellung einer hohen Beschäftigungsquote als gesellschaftlich wünschenswerte Zielsetzung und damit das die bestehende Arbeitsgesellschaft (Arendt, 2019) reproduziert.

5. Fazit

Die durchgeführte Kritische Diskursanalyse hat gezeigt, dass Beschäftigung im strategischen Diskurs der Europäischen Kommission als kollektives Ziel und individuelles Diktat erscheint: Eine hohe Beschäftigungsquote ist ein wichtiger Fluchtpunkt politischen Handelns, während zugleich eine aktivierende Sozialpolitik (Lessenich, 2008) durchgesetzt wird, mit der eine Individualisierung der Verantwortung für die soziale Absicherung einhergeht. Demgegenüber wird Verteilungsgerechtigkeit nur am Rand und über das Konzept der Leistungsgerechtigkeit erwähnt. Vor diesem Hintergrund bestimmt sich der Wert von Arbeit über deren ökonomische Verwertbarkeit und nicht über den Sinn und die Bedeutung einer Tätigkeit für die Gesellschaft: So soll Arbeit auf individueller Ebene zu wirtschaftlicher Unabhängigkeit und gesellschaftlicher Integration beitragen, während auf

gesamtgesellschaftlicher Ebene das Wirtschaftswachstum gesteigert wird. Das notwendige und wünschenswerte Ausmaß von Arbeit ist damit – ähnlich wie Wirtschaftswachstum – unendlich. Das Konzept des Humankapitals bietet eine Schnittstelle zwischen integrativen und ökonomischen Anforderungen: Personen mit ökonomisch relevanten (also kapitalbringenden) Fähigkeiten und Kompetenzen erscheinen als hochwertiges Humankapital, das sich durch seine hohe Beschäftigungs- und damit Integrationsfähigkeit auszeichnet und zugleich auch zum Wirtschaftswachstum beiträgt. Folglich werden Investitionen in das Humankapital der Europäer*innen als ‚win-win‘ Situation beschrieben. Dabei hat Arbeit als Mittel der Inklusion auch einen Selbstzweck, dennoch bestimmt letztlich der wirtschaftliche Nutzen einer Tätigkeit die gesellschaftliche Wertigkeit. In diesem Denken zeigt sich einerseits die vorherrschende neoliberale Gouvernementalität, der nach das Individuum ein „homo oeconomicus“ sei, Leistungsgerechtigkeit als Gerechtigkeit par excellence erscheint und der Markt als Mittel zur Lösung politischer Probleme betrachtet wird (Bröckling et al., 2000; Foucault, 2010; Lessenich, 2008). Andererseits strukturieren auch die Wachstumsökonomie (Acemoglu, 2009) und der Diskurs um Wettbewerbsfähigkeit (Sum, 2009) das politische Denken und Handeln der Europäischen Kommission. Letztlich spiegelt sich in dieser Diskursposition die Dominanz von Kapitalinteressen gegenüber Arbeitnehmer*innen wider, die sich auch in der asymmetrischen institutionellen Gestaltung des Europäischen Binnenmarkts zeigt (Miró, 2021; Wigger, 2019). Somit wird der Wert von Arbeit und folglich auch die Form der gesellschaftlichen Integration von ökonomischen Interessen bestimmt - Gesellschaftliche Integration abseits des Arbeitsmarkts wird nicht gedacht: Die „Arbeitsgesellschaft“ (Arendt, 2019) wird nicht hinterfragt, sondern das verklärte Bild von Arbeit, das sich in den letzten Jahrhunderten verfestigen konnte, reproduziert.

Dennoch ist das Verhältnis zwischen Arbeit und Wettbewerbsfähigkeit widersprüchlich. Zwar soll die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Arbeitsplätze sichern, doch zielen beide dominanten Konzepte von Wettbewerbsfähigkeit auf die Reduktion von Arbeitskräften bzw. auf eine systematische Untergrabung ihres Wertes (Dosi et al., 1990; Miró, 2021; Wigger, 2019): Preisliche Wettbewerbsfähigkeit erfordert die Verringerung der Stückpreiskosten in der Produktion, die oft mit einer Reduktion des Lohnniveaus einhergeht³. Technologische Wettbewerbsfähigkeit umfasst die Intensivierung des Kapitals und eine Steigerung der Produktivität, die oftmals eine Reduktion von Arbeitsplätzen bedeutet. Um dieses Trade-Off zwischen Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitsplätzen wird in den analysierten Weisungspapieren weitgehend eine diskursive Schließung vollzogen – Arbeitsplätze sind lediglich in Konkurrenz mit anderen Standorten zu sichern. Aus hegemonietheoretischer Perspektive (Laclau and Mouffe, 2014) erscheint dies als Einhegung des

³ Obwohl – auf Grund der ausgewählten Diskursfragmente - das Konzept der preislichen Wettbewerbsfähigkeit nicht zentral war, bildet es ein Kernelement der wirtschaftspolitischen Steuerung auf Europäischer Ebene (Miró, 2021) und eine Quelle für makroökonomische Ungleichgewichte innerhalb Europas.

Diskurses um Arbeit als Integrationsmechanismus in den Diskurs um Wettbewerbsfähigkeit, womit die bestehende Ordnung des liberalisierten Weltmarkts gefestigt wird. Doch impliziert der negierte theoretische Widerspruch, dass der Versuch gesellschaftliche Integration ausschließlich über den Arbeitsmarkt zu denken nicht beliebig extrapolierbar ist.

Trotzdem strukturiert dieser gedankliche Engschluss sozio-ökonomische Transformationsprozesse: So sollen auch angesichts neuer gesellschaftlicher und technologischer Entwicklungen, wie etwa der Digitalisierung und der Klimakrise, neue und bessere Arbeitsplätze in neuen Wirtschaftssektoren gefördert werden. Tatsächlich erfordern jedoch all jene Entwicklungen – ähnlich wie schon 1930 von Keynes prophezeit – die Reduktion der notwendigen Erwerbsarbeitszeit: Einerseits ist Arbeit ein Treiber von Umweltzerstörung (Frey, 2019), andererseits steigt die Produktivität fortwährend durch technologischen Fortschritt (Sauer, 2007). Diese Kombination führt dazu, dass es dringend eine Arbeitszeitverkürzung benötigt, um Arbeit neu, gerecht und nachhaltig in der Gesellschaft aufteilen zu können. Dass derartige Lösungen für die gesellschaftlichen Herausforderungen kaum denkbar erscheinen, ist eng mit den rekonstruierten Diskurssträngen verbunden: Erstens übernimmt Erwerbsarbeit eine zentrale identitätsstiftende Funktion, dient der gesellschaftlichen Integration und individuellen Anerkennung. Zweitens prägen gesellschaftliche und ökonomische Machtverhältnisse, die kaum Interesse an einer umfassenden De-Kommodifizierung haben (Esping-Andersen, 1990), politische Institutionen und Entscheidungen. Drittens hat sich der gesellschaftliche Konsens durchgesetzt, dass ein „mehr“ an Arbeitsplätze ein politischer Erfolg darstellt. Die Dekonstruktion dieser Diskursstränge, die das Denken über Arbeit auf Europäischer Ebene strukturieren, soll eine kritische Auseinandersetzung mit der politischen Zielsetzung ‚Beschäftigung‘ ermöglichen und in Zukunft andere Herangehensweisen an sozio-ökonomische Transformationsprozesse ermöglichen.

- Acemoglu, D., 2009. Introduction to modern economic growth. Princeton University Press, Princeton.
- Arendt, H., 2019. Vita activa oder Vom tätigen Leben, Ungekürzte Taschenbuchausgabe, 20. Auflage. ed, Serie Piper. Piper, München Berlin Zürich.
- Bauer, M.W., Becker, S., 2014. The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance. *Journal of European Integration* 36, 213–229. <https://doi.org/10.1080/07036337.2014.885750>
- Becker, G.S., 1976. The economic approach to human behavior, Paperback ed., [Nachdr.]. ed. Univ. of Chicago Press, Chicago.
- Birch, K., Mykhnenko, V., 2014. Lisbonizing versus Financializing Europe? The Lisbon Agenda and the (un)Making of the European Knowledge-Based Economy. *Environ Plann C Gov Policy* 32, 108–128. <https://doi.org/10.1068/c1246r>
- Borrás, S., Radaelli, C.M., 2011. The politics of governance architectures: creation, change and effects of the EU Lisbon Strategy. *Journal of European Public Policy* 18, 463–484. <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.560069>
- Bröckling, U., Krasmann, S., Lemke, T., Foucault, M. (Eds.), 2000. *Gouvernementalität der Gegenwart: Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*, 1. Aufl. ed, Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Cerny, P.G., 2010. The competition state today: from *raison d'État* to *raison du Monde*. *Policy Studies* 31, 5–21. <https://doi.org/10.1080/01442870903052801>
- Dosi, G., Pavitt, K., Soete, L., 1990. The economics of technical change and international trade. Harvester Wheatsheaf, New York.
- Esping-Andersen, G., 1990. The three worlds of welfare capitalism. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Fairclough, N., 2013. Critical discourse analysis and critical policy studies. *Critical Policy Studies* 7, 177–197. <https://doi.org/10.1080/19460171.2013.798239>
- Flecker, J., 2018. TINA und die technologische Revolution. *sozialpolitik ch* 2018, Article 1.4. <https://doi.org/10.18753/2297-8224-101>
- Foucault, M., 2010. The Birth of Biopolitics: lectures at the Collège de France, 1978 - 79, 1st pbk ed., [Repr.]. ed, Lectures at the Collège de France. Picador, New York.
- Foucault, M., 1982. The Subject and Power. *Critical Inquiry* 8.
- Fraser, N., 2003. From Discipline to Flexibilization? Rereading Foucault in the Shadow of Globalization. *Constellations* 10, 160–171. <https://doi.org/10.1111/1467-8675.00321>
- Frey, P., 2019. The Ecological Limits of Work. On Carbon emissions, carbon budgets and working time.
- Jäger, S., 2015. Kritische Diskursanalyse: eine Einführung, 7., vollst. überarb. Aufl. ed, Edition DISS. Unrast Verl, Münster.
- Jessop, B., 2015. The course, contradictions, and consequences of extending competition as a mode of (meta-)governance: towards a sociology of competition and its limits. *Distinktion: Journal of Social Theory* 16, 167–185. <https://doi.org/10.1080/1600910X.2015.1028418>
- Jessop, B., 2010. Cultural political economy and critical policy studies. *Critical Policy Studies* 3, 336–356. <https://doi.org/10.1080/19460171003619741>
- Jessop, B., 2000. The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination. *Social Policy & Administration*.
- Laclau, E., Mouffe, C., 2014. Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics, Second edition. ed, Radical thinkers. Verso, London.
- Lessenich, S., 2008. Die Neuerfindung des Sozialen: der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus, Xtexte. Transcript, Bielefeld.
- Linsi, L., 2020. The discourse of competitiveness and the dis-embedding of the national economy. *Review of International Political Economy* 27, 855–879. <https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1687557>

- López-Santana, M., 2006. The domestic implications of European soft law: framing and transmitting change in employment policy. *Journal of European Public Policy* 13, 481–499. <https://doi.org/10.1080/13501760600693853>
- Marx, K., 2009. *Das Kapital: Kritik der politischen Ökonomie*. Anaconda, Köln.
- Miró, J., 2021. In the name of competitiveness: a discursive institutionalist analysis of the EU's approach to labour market structural reform, 2007–2016. *Socio-Economic Review* 19, 711–733. <https://doi.org/10.1093/ser/mwz030>
- Pernicka, S., Hefler, G., 2018. Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik in der Europäischen Union, in: Bach, M., Bach-Hönig, B. (Eds.), *Europasozilogie*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, pp. 69–81. <https://doi.org/10.5771/9783845266152-68>
- Sauer, D., 2007. Die Zukunft der Arbeitsgesellschaft - Soziologische Deutungen aus zeithistorischer Perspektive. *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 55.
- Savage, J.D., Verdun, A., 2016. Strengthening the European Commission's budgetary and economic surveillance capacity since Greece and the euro area crisis: a study of five Directorates-General. *Journal of European Public Policy* 23, 101–118. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1041417>
- Scherrer, C., 2014. Neoliberalism's resilience: a matter of class. *Critical Policy Studies* 8, 348–351. <https://doi.org/10.1080/19460171.2014.944366>
- Sum, N.-L., 2009. The production of hegemonic policy discourses: 'competitiveness' as a knowledge brand and its (re-)contextualizations. *Critical Policy Studies* 3, 184–203. <https://doi.org/10.1080/19460170903385668>
- Walras, L., 2010. *Elements of pure economics: or the theory of social wealth*, History of economic thought. Routledge, London New York.
- Wigger, A., 2019. The new EU industrial policy: authoritarian neoliberal structural adjustment and the case for alternatives. *Globalizations* 16, 353–369. <https://doi.org/10.1080/14747731.2018.1502496>
- Wullweber, J., 2015. Die Performativität des Finanzsystems und die Selektivität stratifizierter Finanzstrukturen. *Leviathan* 43, 270–298. <https://doi.org/10.5771/0340-0425-2015-2-270>