

Inhalt

Abbildungsverzeichnis.....	11
Tabellenverzeichnis	11
Abkürzungsverzeichnis.....	12

Teil I: Analyserahmen und Grundlagen..... 19

1 Einleitung..... 19

1.1 Forschungsstand.....	22
1.2 Fragestellung.....	28
1.3 Aufbau der Studie	29

2 Theorie und Methodik..... 31

2.1 Europäisierung	31
2.1.1 Grundannahmen, Definitionen, Kategorien	31
2.1.2 Neo-institutionalistische Theorie und Sozialstaatswandel ...	34
2.1.3 ‚Weiße Flecken‘ I: Up- und Interload	35
2.1.4 ‚Weiße Flecken‘ II: Europäisierung im Zeichen der Krise ..	39
2.2 Konkretisierung der Fragestellung, Hypothesen und Mehrwert	42
2.3 Fallauswahl	47
2.4 Methodik.....	51

3 Grundlagen europäischer Sozialpolitik..... 55

3.1 Heterogene Systeme.....	55
3.1.1 Grundzüge des deutschen Sozialstaats	61
3.1.2 Grundzüge des schwedischen Sozialstaats.....	64
3.1.3 Grundzüge des britischen Sozialstaats	67
3.1.4 Grundzüge des polnischen Sozialstaats.....	70
3.1.5 Grundzüge des italienischen Sozialstaats.....	72
3.2 Entwicklung europäischer Sozialpolitik.....	74

3.2.1	Geschichte.....	74
3.2.2	Vertragsbestimmungen, Grundsätze, institutionelle Verortung.....	78
3.2.3	Bilanz: zwischen nationaler Domäne und europäischem Sozialmodell.....	84
3.3	Instrumente.....	90
3.3.1	Mindeststandards.....	91
3.3.2	Rechtsprechung des EuGH.....	92
3.3.3	Offene Methode der Koordinierung (OMK).....	93
3.3.4	Finanz- und haushaltspolitische Instrumente.....	98
3.3.5	Europäischer Sozialfonds.....	103
Teil II: Europäisierung sozialpolitischer Handlungsfelder?		107
4	Beschäftigungspolitik.....	109
4.1	Entwicklung und Fokus europäischer Beschäftigungspolitik	109
4.2	Deutschland.....	119
4.2.1	Download.....	124
4.2.2	Upload.....	134
4.2.3	Interload	137
4.3	Schweden.....	139
4.3.1	Download.....	143
4.3.2	Upload.....	149
4.3.3	Interload	152
4.4	Großbritannien	153
4.4.1	Download.....	155
4.4.2	Upload.....	161
4.4.3	Interload	162
4.5	Polen	164
4.5.1	Download.....	167
4.5.2	Upload.....	175
4.5.3	Interload	176
4.6	Italien	177
4.6.1	Download.....	181

4.6.2	Upload.....	192
4.6.3	Interload	193
4.7	Bilanz	193
5	Gesundheitspolitik	199
5.1	Geschichte und Fokus europäischer Gesundheitspolitik	200
5.2	Deutschland.....	207
5.2.1	Download.....	211
5.2.2	Upload.....	219
5.2.3	Interload	222
5.3	Schweden	224
5.3.1	Download.....	227
5.3.2	Upload.....	232
5.3.3	Interload	233
5.4	Großbritannien	234
5.4.1	Download.....	237
5.4.2	Upload.....	240
5.4.3	Interload	242
5.5	Polen	242
5.5.1	Download.....	246
5.5.2	Upload.....	249
5.5.3	Interload	250
5.6	Italien	250
5.6.1	Download.....	254
5.6.2	Upload.....	259
5.6.3	Interload	259
5.7	Bilanz	260
6	Rentenpolitik	269
6.1	Entwicklung und Fokus europäischer Rentenpolitik.....	271
6.2	Deutschland.....	276
6.2.1	Download.....	278
6.2.2	Upload.....	282
6.2.3	Interload	283

6.3	Schweden	283
6.3.1	Download	285
6.3.2	Upload	287
6.3.3	Interload	288
6.4	Großbritannien	288
6.4.1	Download	290
6.4.2	Upload	293
6.4.3	Interload	293
6.5	Polen	294
6.5.1	Download	296
6.5.2	Upload	299
6.5.3	Interload	300
6.6	Italien	301
6.6.1	Download	303
6.6.2	Upload	306
6.6.3	Interload	307
6.7	Bilanz	307
7	Familienpolitik	311
7.1	Entwicklung und Fokus europäischer Familienpolitik	312
7.2	Deutschland	319
7.2.1	Download	322
7.2.2	Upload	327
7.2.3	Interload	329
7.3	Schweden	330
7.3.1	Download	333
7.3.2	Upload	335
7.3.3	Interload	336
7.4	Großbritannien	338
7.4.1	Download	342
7.4.2	Upload	346
7.4.3	Interload	346
7.5	Polen	347
7.5.1	Download	350

7.5.2	Upload.....	356
7.5.3	Interload	356
7.6	Italien	357
7.6.1	Download	361
7.6.2	Upload.....	364
7.6.3	Interload	365
7.7	Bilanz	365
8	Fazit.....	369
8.1	Download nach Einflusskanälen	370
8.1.1	Offene Methode der Koordinierung	373
8.1.2	Haushaltspolitische Instrumente.....	375
8.1.3	Rechtliche Einflüsse	376
8.2	Download nach Mitgliedsstaaten	378
8.2.1	Deutschland.....	378
8.2.2	Schweden	381
8.2.3	Großbritannien	384
8.2.4	Polen	386
8.2.5	Italien	390
8.3	Upload und Interload: Vergleich über Handlungsfelder und Mitgliedsstaaten	393
8.3.1	Upload.....	393
8.3.2	Interload	398
8.4	„Krisenmodus“ der sozialpolitischen Europäisierung?.....	403
8.5	Anschlussstellen für weitere Forschung.....	422
8.6	Ausblick	424
8.6.1	Neujustierung existierender Instrumente unter dem Social- Investment-Paradigma.....	429
8.6.2	Europäische Arbeitslosenversicherung?	431
8.6.3	Europäische Säule sozialer Rechte	433

9	Literatur	439
10	Interviewpartner	513
	Dank	519

Teil I: Analyserahmen und Grundlagen

The member states remain masters of their own welfare states, at least on paper, and they want to keep it this way (Anderson 2015a: 7).

1 Einleitung

In der gegenwärtigen Krise zeigen sich einmal mehr widersprüchliche Trends der europäischen Integration: Während einerseits eine Intergouvernementalisierung und zumindest verbal – mit dem ‚Brexit‘ aber auch erstmals ganz unmittelbar greifbar – sogar Ansätze einer Re-Nationalisierung feststellbar sind, ist zugleich immer deutlicher geworden, dass sich die anstehenden Herausforderungen wie die Wirtschafts- und Finanzkrise (dazu einfürend bspw. Kunst- ein/Wessels 2011) oder der Zustrom Hunderttausender Flüchtlinge auf nationaler Ebene in der Tat nicht mehr bewältigen lassen (vgl. bspw. eindringlich Schäuble 2016). In der Geschichte der europäischen Integration sind Krisen verschiedener Art und Intensität allerdings kein Einzelfall (vgl. statt vieler: Kirt 2001; Warwick 2004 und 2011; Bieling/Haas/Lux 2013; Hofmann/Wessels 2013; Lepsius 2013; Lippert/von Ondarza 2016) und haben regelmäßig zu einer anschließenden Vertiefung der Integration gerade als Ausweg aus diesen Krisen geführt. Insofern erscheint auch in der heutigen schwierigen Situation auf mittlere Sicht ein Integrationsprung – ggf. auch innerhalb einer kleineren Gruppe von Mitgliedsstaaten – als ebenso denkbare Konsequenz wie ein Rückfall in eine Art Freihandelszone plus oder gar ein Zerfall der gesamten Union (vgl. statt vieler Warwick 2011; Lippert/Schwarzer 2011; mit dem Versuch einer theoretisch fundierten Prognose Webber 2014 und zur fortschreitenden Differenzierung Ondarza 2013).

Zugleich aber, und das übersehen die medialen und öffentlichen Debatten derzeit weitgehend, findet alltäglich in einer großen und stetig wachsenden Anzahl von Politikfeldern eine zunächst unspektakulär erscheinende Beeinflussung nationaler Politik durch die europäischen Institutionen bzw. eine dynamische Interaktion dieser Ebenen statt. Das betrifft auch die Sozialpolitik. Unter dem Topos der EU-Sozialpolitik als unterentwickeltem Nachzügler wird gerne hervorgehoben, dass diese eine Domäne der Mitgliedsstaaten sei und bleiben werde bzw. müsse und die europäischen Institutionen in diesem Feld jenseits marktschaffender Aktivitäten weitgehend absent seien: “EU social policy tends to be dismissed or not regarded very seriously.“ (Daly 2012: 2) Dazu kommt eine verbreitete inhaltliche Pauschalkritik: „Selbst unter Fachkundigen herrscht die Anschauung vor, die EU unterhöhle den überkommenen

Sozialstaat statt ihn zu fördern“ (Eichenhofer 2007: 15), wenngleich dieser Befund für die wissenschaftliche Debatte in der jüngsten Vergangenheit so nicht mehr uneingeschränkt bestätigt werden kann (bspw. Heidenreich/Zeitlin 2009; Graziano/Jacquot/Palier 2011; Anderson 2015a, s. Forschungsstand-Kapitel und zum Nachzügler-Diskurs auch kritisch und differenziert Schmidt 2015: 15ff.). In der Tat stellen die heterogene Wirtschaftsstruktur, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Sozialstaatstypen, die Entscheidungsregeln auf europäischer Ebene, das schmale Budget der EU-Sozialpolitik, zahlreiche Vetospieler und die Präferenz großer Teile der politisch-administrativen Eliten ebenso wie der Wählerschaften für den Verbleib der Sozialpolitik in nationaler Kompetenz erhebliche Hindernisse für die Herausbildung einer starken EU-Sozialpolitik dar (vgl. Kap. 3.2.3; Schmidt 2015: 21ff.; Scharpf 2002; Leibfried/Obinger 2008: 338). Zugleich unterzieht die Krise des vergangenen Jahrzehnts die europäischen Wohlfahrtsstaaten einem “serious ‘stress test“ (Hemerijck 2013: 1).

Gleichzeitig ist aber erstens der Charakter von Sozialpolitik nicht nur als wichtiger Einflussfaktor der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung, sondern auch als zentrale Stellschraube mit Blick auf die Legitimität und Akzeptanz eines politischen Systems weitgehend unumstritten. Gern wird Jacques Delors, Kommissionspräsident zwischen 1985 und 1993, mit den Worten zitiert: „Niemand verliebt sich in einen Binnenmarkt. Wir müssen Europa eine Seele geben“ (zitiert nach Leibfried/Obinger 2008: 346). Dieser Befund erscheint etlichen Kommentatoren¹ auch mehr als zwei Jahrzehnte später aktuell: “the EU could probably more easily achieve stronger legitimacy if its social dimension were clearer and more visionary.” (Saari/Välimäki 2007: 262; bspw. auch Hacker 2018) Zweitens lassen sich sozialpolitische Handlungsfelder gar nicht überall trennscharf vom Binnenmarkt abgrenzen bzw. unterliegen dessen Einflüssen, weshalb es durchaus zu erheblichen spill-over-Prozessen und Initiativen der Gemeinschaftsinstitutionen gekommen ist – die sozialpolitischen Handlungsebenen “[have become] more interwoven” (Saari/Kvist 2007: 1; vgl. bspw. auch Van der Pas/Välimäki 2007: VI). Drittens gibt es gerade in der gegenwärtigen Krise eine Reihe zunehmend zwingender Gründe für eine weitere sozialpolitische Integration. Eine zunehmende Problemdichte und gemeinsame Problemlagen wie demographischer Wandel, (Jugend-)Arbeitslosigkeit, der Wandel von Familienformen, Veränderungen auf den Arbeitsmärkten etc. einerseits und große Performanzunterschiede der europäischen Wohlfahrtsstaaten andererseits sprechen für eine gesamteuropäische Relevanz der Gewährleistung bzw. Wiederherstellung der Stabilisierungsfunktion von Sozialsystemen (vgl. Vandenbroucke 2014: 11ff.; Anderson 2015a: 44). In dieselbe Richtung weist auch der erhebliche Globalisierungsdruck (bspw. Pierson 2001; Rieger/Leibfried 2002) bis hin zu einem mitunter

1 Sämtliche personenbezogenen Bezeichnungen sind geschlechtsneutral zu verstehen.

unterstellten ‘race to the bottom‘ unter den Mitgliedsstaaten. Angesichts dieser Ausgangssituation forderte bspw. der damals designierte Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker im Herbst 2014 in seiner Grundsatzrede an das Europäische Parlament ein “social triple-A rating“ (Juncker 2014a) für die Europäische Union.

Insgesamt werden unter der Prämisse, die EU sei ein sozialpolitischer Nicht-Akteur, entsprechende Aktivitäten und Initiativen vielfach systematisch unterbewertet. Insofern ist der politisch und öffentlich nach wie vor verbreitete Nachzügler-Diskurs angesichts der sozialpolitischen „de facto-Annäherung“ (schon Schulte 2001: 285) inzwischen selbst zum Anachronismus geworden, was in der Wissenschaft zwar allmählich stärker rezipiert, im öffentlichen Diskurs allerdings noch immer weitgehend ausgeblendet wird. So existiert im sozialpolitischen Bereich eine breite Palette von Instrumenten mit ganz unterschiedlicher Logik, die vom

- Erlass bindenden Rechts und Mindeststandards (z. B. beim Arbeitsschutz) über
- die Etablierung individueller Rechte mit sozialpolitischem Bezug durch den EuGH (z. B. Inanspruchnahme medizinischer Leistungen im Ausland) oder
- die Ratifizierung internationaler Abkommen durch die EU (so bei der UN-Konvention über die Rechte behinderter Menschen) und
- finanzielle Unterstützung (über den Europäischen Sozialfonds) und
- einen Sozialen Dialog bis zur

Offenen Methode der Koordinierung als Diskussions- und Lernplattform reicht. Schließlich hat sich zu diesen bereits bestehenden Instrumenten im Sinne einer „Europäisierung von Kontextbedingungen“ (Boeckh/Huster/Benz 2011: 378) zunächst mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt und noch einmal deutlich verschärft in der Finanz- und Staatsschuldenkrise ein zunehmender haushaltspolitischer Einfluss auf die nationalen Sozialsysteme und -politiken gesellt (vgl. bspw. De la Porte/Heins 2015), der ebenfalls maßgeblich durch die EU kanalisiert wird. Das Thema sozialpolitischer Europäisierung liegt also „in der Luft“ (Interview 40). Ist die Europäische Union entgegen der öffentlichen und wissenschaftlichen Wahrnehmung ein sozialpolitischer ‚Scheinzwerg‘^{2?} Das ist das Forschungsinteresse der vorliegenden Arbeit: Wie groß ist das Ausmaß der Europäisierung in unterschiedlichen sozialpolitischen Handlungsfeldern und welche Gründe lassen sich für diese Differenzen identifizieren? Welche Mechanismen des Einflusses von der europäischen zur mitgliedsstaatlichen Ebene und umgekehrt lassen sich in diesem dynamischen

2 Der ‚Scheinriese‘ in Michael Endes Roman “Jim Knopf” erscheint aus der Distanz riesig und wird kleiner, je mehr man sich ihm nähert. Umgekehrt würde ein ‚Scheinzwerg‘ an Größe gewinnen, je dichter der Beobachter kommt.

Interaktionsprozess nachweisen? Inwiefern haben sich Ausmaß und Kanäle der Europäisierung im Gefolge der Krise(n) verändert und welche Erwartungen lassen sich daraus für die Zukunft europäischer Sozialpolitik ableiten?

1.1 Forschungsstand

Aufgrund des breit und vergleichend angelegten Themengebiets dieser Studie liegen zu zahlreichen Teilaspekten wissenschaftliche Publikationen in erheblicher Menge vor, die an dieser Stelle nicht erschöpfend wiedergegeben werden können. Stattdessen werden jeweils einige ausgewählte Beiträge zu einzelnen Facetten exemplarisch aufgeführt. So etablierte hinsichtlich unterschiedlicher Wohlfahrtsstaatstypen in Europa Esping-Andersen (1990) eine mittlerweile als klassisch zu bezeichnende Typologie der europäischen Sozialstaaten, die das kontinentale, das liberale und das nordische Modell unterscheidet. Diese wurde zwar immer wieder kritisiert und ergänzt (so bspw. von Schubert/Hegelich/Bazant 2008 oder Hall/Soskice 2001) und hat insofern „einer Vielzahl von Einwänden ausreichend Angriffsflächen geboten“ (Ostner/Saraceno 1998: 183), konnte sich letztlich aber trotz berechtigter Einwände im Detail als fester Bezugspunkt der Sozialstaatsforschung behaupten. Einen Überblick über ausgewählte einzelne Sozialstaaten innerhalb der Europäischen Union bieten darüber hinaus die Lehrbücher von Schmid (2010), in dem auch vergleichende Abschnitte zu einzelnen Handlungs- und Problemfeldern enthalten sind, und Schubert/Hegelich/Bazant (2008).

Zu den einzelnen als Fallbeispiel gewählten Sozialstaaten (s. zur Fallauswahl Abschnitt 2.4) liegt – wenn auch mit Nuancen – ebenfalls umfangreich Literatur vor, die hier nicht ansatzweise vollständig referiert werden kann. Exemplarisch genannt seien als Überblickswerke für Deutschland Boeckh/Huster/Benz 2011, Bäcker et al. 2008, Pilz 2004 und Kaufmann 2003, für Schweden Hort 2008 und 2014, Olson 1986, Lidström 2001, Timonen 2003, Larsson/Letell/Thörn 2012, Kvist et al. 2011 und Svallfors 2004, für Großbritannien Fraser 2017, Geyer/Mackintosh 2005, der Sammelband von Calder/Gass/Merrill-Glover 2012, Noble 2011 und Powell 1999, für Polen Piątek 2001, Krzywdzinski 2008, Sissenich 2007 und Fel 2005 und für Italien bspw. Ascoli/Pavolini 2015, Ferrera 1996, Ferrera/Gualmini 2004, Gohr 2001 und Sacchi 2007 und 2008.

Trotz einiger Beiträge, die die europäische Dimension nationaler Sozialpolitik in den Mittelpunkt stellen, ist aber festzuhalten, dass ein Großteil der Autoren diese nur am Rande behandelt und letztlich der Annahme verhaftet bleibt, dass Sozialpolitik vorwiegend nationale Angelegenheit sei und bleibe (vgl. Jacquot 2008: 11; Fuchs 2009: 1). Trotz umfassender Diskussionen über Wandel und Restriktionen nationaler Sozialpolitik, etwa durch

Globalisierungsprozesse (vgl. unter vielen Esping-Andersen 1996; Scharpf 2000a; Pierson 2001), “very few contributions analyse in detail the role played by the EU in the[se] changes“ (Graziano/Jacquot/Palier 2011a: 1). In dem umfangreichen Sammelband „Europäische Wohlfahrtssysteme“ (Schubert/Heglich/Bazant 2008) bspw. werden dem Thema „Inter- und supranationale europäische Wohlfahrtspolitik“ im Vergleich zu ausführlichen Länderkapiteln nur wenige Seiten gewidmet, in „Sozialpolitik im internationalen Vergleich“ (Dallinger 2016) gibt es gar kein explizit der europäischen Dimension gewidmetes Kapitel, und auch die Mehrzahl der oben aufgelisteten länderspezifischen Überblickswerke erwähnt diese entweder gar nicht oder nur am Rande.

Zur Entwicklung und den Perspektiven europäischer Sozialpolitik existiert allerdings durchaus eine breite Auswahl an Forschungsliteratur, so bspw. Anderson 2015a, Falkner 2016, Baum-Ceisig/Faber 2005, Eichenhofer 2007, Lamping 2008, Leibfried/Pierson 1998, Barnard/Deakin 2012, Falkner 2006, Falkner/Treib 2005, Alber/Standing 2000, Busch 1998, Puetter 2009, Aust/Leitner/Lessenich 2002. Anderson verweist in ihrem Überblickswerk “Social Policy in the European Union“ auf mehrere ‚Wellen‘ der diesbezüglichen Forschung: Während in der Frühphase vor allem die geringe Ausprägung der EU-Sozialpolitik betont worden sei (bspw. Lange 1992), hätten seit den 1990er Jahren einige Autoren, namentlich Leibfried/Pierson 1995, versucht, diese als Teil eines dynamischen Mehrebenensystems zu konzeptionalisieren und den wachsenden Einfluss in verschiedenen Politikfeldern zu verstehen (bspw. Hantrais 2007; vgl. Anderson 2015a: 6). Allerdings beschränken sich diese vielfach auf “analytical descriptions of what the EU actually did in the social realm“ (Falkner 2007: 253). Die sozialpolitische Rolle der EU wurde außerdem lange vorwiegend unter den Schlagworten des Sozialdumpings und der „Abwärtsspirale“ (vgl. Boeckh 2000: 557; Falkner 2007: 256) sowie des „Sozialtourismus“ diskutiert, wobei sich zumindest zweiterer empirisch nicht stichhaltig bestätigen lässt.

Einen weiteren und damit zusammenhängenden Schwerpunkt bildet die Analyse von Hemmnissen einer europäischen Sozialpolitik durch unterschiedliche Pfadabhängigkeiten, Akteurskonstellationen und Sozialstaatskulturen in den Mitgliedsstaaten (vgl. bspw. Schmid 2002: 283ff.; Scharpf 2002; Abschnitt 2.1.2). Für die Weiterentwicklung europäischer Sozialpolitik wurden vor diesem Hintergrund verschiedene indikatorengestützte Modelle vorgeschlagen, so bspw. die „Sozialschlinge“ (Kowalsky 1999) oder das „Korridormodell“ (Busch 1998). Die kontroverse Frage eines europäischen Sozialmodells bzw. die zukünftigen Perspektiven eines ‘social Europe‘ diskutieren neben vielen anderen bspw. Adnett/Hardy 2005, Aust/Leitner/Lessenich 2002, Kaelble 2004 und Vandenbroucke/Hemerijck/Palier 2011.

Trotz einiger Beiträge, die die europäische Dimension nationaler Sozialpolitik in den Mittelpunkt stellen, ist allerdings festzuhalten, dass die Europäisierungsdebatte in diesem Feld ein “relative latecomer“ (Falkner 2007: 253)

ist und erst mit Andersons ‚dritter Welle‘ intensiver geführt wird (vgl. Anderson 2015a: 6). Zudem wird die Europäisierung sozialpolitischer Handlungsfelder insgesamt wenig systematisch-vergleichend betrachtet – Anderson (2015: 7) spricht von einer “often fragmented nature of this literature“ –, und zahlreiche Studien bleiben letztlich dennoch der Annahme verhaftet, dass Sozialpolitik vorwiegend nationale Angelegenheit sei und bleibe (vgl. Jacquot 2008: 11). Ausnahmen von diesem Befund bilden neben Einzelbeiträgen (bspw. Geyer 2003; Geyer/Mackintosh 2005; Jacquot 2008) und zahlreichen Studien zu einzelnen sozialpolitischen Handlungsfeldern (s. u.) vor allem die beiden Sammelbände von Kvist/Saari 2007 und Graziano/Jacquot/Palier 2011. Kvist/Saari untersuchen für eine breite Auswahl von Mitgliedsstaaten Europäisierungsprozesse in sozialpolitischen Teilbereichen bzw. zu spezifischen EU-Initiativen mit Fokus auf der Download-Dimension (für das hier betrachtete Ländersample sind dies die Beiträge Büchs/Hinrichs 2007; Le Grand/Mossialos/Long 2007; Sacchi 2007; Wóycicka/Grabowski 2007; Schweden ist nicht vertreten). Bei Graziano/Jacquot/Palier steht auf Grundlage einer ebenfalls breiten Auswahl an Mitgliedsstaaten die Frage von ‘usages of Europe‘ in den Bereichen Beschäftigung, Alterssicherung und soziale Mindestsicherung im Mittelpunkt (Beiträge Graziano/Jessoula 2011; Hopkin/van Wijnbergen 2011; Vifell 2011; Aurich/Schüttel 2011; hier ist Polen nicht enthalten). Bei Schmidt (2015) findet sich sogar der Versuch, das Ausmaß der Europäisierung sozialpolitischer Handlungsfelder – wenngleich nicht konkret am Beispiel einzelner Mitgliedsstaaten – anhand einer Skala zu erfassen.

Hinsichtlich möglicher Europäisierungsmechanismen betrachten Falkner et al. (2005) die Implementierung ausgewählter sozialpolitisch relevanter Richtlinien in den damals 15 EU-Mitgliedsstaaten und teilen diese in unterschiedliche ‘worlds of compliance‘ ein. Mit der Offenen Methode der Koordination beschäftigen sich – mit durchaus unterschiedlicher Bewertung – neben vielen anderen (vgl. Abschnitt 3.3.3) Büchs 2007, Kröger 2010, Schrader 2009, Borrás/Jacobsson 2004, De la Porte/Pochet 2004, Heidenreich/Zeitlin 2009, Zeitlin/Barcevicus/Weishaupt 2014 und Hodson/Maher 2001. Indirekte Effekte marktschaffender Maßnahmen und insbesondere der europäischen Haushaltsüberwachung waren lange “another step-child of the Europeanization agenda“ (Falkner 2007: 261), obwohl prinzipiell seit den 1990er Jahren der Befund breit geteilt wurde, dass nationale Sozialpolitik „zunehmend europäisch überformt“ (Bieling/Buhr 2015a: 17) wird, auch dadurch „dass supranationale geld-, wirtschafts- und finanzpolitische Vorgaben und Entscheidungen die nationalen arbeits- und sozialpolitischen Prozesse – mitunter sehr unmittelbar – strukturieren“ (ebd.). Für die Jahre nach Einsetzen der Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise gilt dies noch einmal in höherem Maße. Die Konsequenzen der Krise und der Krisenbewältigungsmaßnahmen behandeln bspw. Hemerijck 2013, Busch et al. 2012, Armingeon 2012, Chung/The-wissen 2012, Vis/van Kersbergen/Hylands 2012, De la Porte/Heins 2015 und

die Autoren eines special issue des Journal of European Public Policy zum Thema “EU socio-economic governance since the crisis: the European Semester in theory and practice“ (u. a. Verdun/Zeitlin 2018; Zeitlin/Vanhercke 2018; Maricut/Puetter 2018). In manchen dieser Publikationen wird dabei der Einfluss der europäischen Ebene explizit thematisiert, andere stellen primär die Herausforderung nationaler Wohlfahrtsstaaten durch die Krise selbst in den Mittelpunkt (bspw. Schubert/Villota/Kuhlmann 2016; Bieling/Buhr 2015).

Die Folgen mit Blick auf die Gruppe der bzw. einzelne ‚Krisenstaaten‘ diskutieren u. a. Ladi/Graziano 2014, Feronas 2016, Sacchi 2014, Matsaganis 2012 und Featherstone 2011, wobei der Fokus mit Ausnahme der Beiträge, die auch (Ladi/Graziano) bzw. ausschließlich (Sacchi) Italien in den Blick nehmen, primär auf Griechenland liegt. Dementsprechend gilt weiterhin und insbesondere für weniger ‚plakative‘ Fälle als den griechischen: “the impact this [die Maßnahmen der Krisenbewältigung, Anm. d. A.] is having on welfare state reform deserves more in-depth analysis“ (De la Porte/Heins 2015: 2).

Schließlich liegen zu den hier gewählten Handlungsfeldern europäischer Sozialpolitik einige Studien vor, die diese Felder allerdings in der Regel nicht untereinander vergleichend diskutieren. An dieser Stelle werden zunächst nur Veröffentlichungen zur europäischen Ebene oder Europäisierungsmechanismen im allgemeineren Sinne angeführt; der jeweilige Forschungsstand zu den hier behandelten einzelnen Mitgliedsstaaten wird eingangs der jeweiligen Kapitel zu Beschäftigungs-, Gesundheits-, Renten- und Familienpolitik referiert.

Exemplarisch genannt seien für die Beschäftigungspolitik als überblicksartiger und ausführlicher Beitrag Zirra 2009, der aus einer organisationssoziologischen Perspektive Europäisierungsprozesse in diesem Feld und nationale Bestimmungsfaktoren für deren Ausmaß anhand der Fallbeispiele Deutschland, Frankreich und Italien betrachtet, weiterhin mit Fokus auf der Europäischen Beschäftigungsstrategie u. a. Goetschy 1999 und 2003, Zeitlin/Pochet 2005, Zeitlin 2009, Stephan 2009, Fischer/Tholoniati 2006, De la Porte/Pochet 2004 und 2005 sowie Schäfer 2002. Sämtliche dieser zumeist aus den ersten Jahren der Beschäftigungsstrategie stammenden Studien diskutieren entweder deren Zustandekommen und/oder ihre grundlegende Funktionsweise sowie – mehr oder minder kritisch – ihre faktische Wirksamkeit. Den tendenziellen Wandel von passiver zu aktiver Arbeitsmarktpolitik bzw. Aktivierungspolitiken in den Mitgliedsstaaten untersuchen Van Vliet/Koster 2011 und Klammer/Leiber 2008, die Frage einer möglichen Konvergenz der Regelungen zur Arbeitslosenversicherung Paetzold/Van Vliet 2014.

Europäisierungsprozesse in der Gesundheitspolitik diskutieren grundlegend u. a. Gerlinger 2010, Urban 2003, Hervey 2008, Mossialos et al. 2010, Kotzian 2008, Lamping 2005 und 2013 und Schmucker 2010. Die Offene Methode der Koordinierung in diesem Feld (OMK/G) thematisieren insbesondere Gerlinger 2010 und Flear 2009, während bspw. Schieren 2011 und Greer 2006 den Blick auf die umstrittenen EuGH-Urteile zur Patientenmobilität und deren

potentielle Folgen für europäische und mitgliedstaatliche Gesundheitspolitik richten. Aus einer bottom-up-Perspektive regionaler grenzüberschreitender Kooperation argumentiert Hedde 2008, während Vollaard/van de Dovenkamp/Martinsen 2016 perspektivisch die Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Gesundheitsunion auszuloten versuchen. Krisenfolgen bzw. solche der Krisenbewältigungsmaßnahmen diskutieren zahlreiche Autoren aus der Perspektive negativer Gesundheitseffekte (beispielhaft genannt seien hier Karanikolos et al. 2013), aus dem Blickwinkel evtl. faktischer Einflussverschiebungen zwischen Europäischer Union und Mitgliedsstaaten dagegen Földes 2016, Baeten 2014 und Schmucker 2013.

Für die Rentenpolitik sind aus rechtlicher Perspektive die Arbeiten von Eichenhofer (u. a. 2003, 2010, 2011, 2013, 2014) einschlägig. Aus politikwissenschaftlicher Sicht sind zur Alterssicherungspolitik im EU-Mehrebenensystem bspw. Schmähl 2010, Sommer 2007, Fuchs 2009 und Reinhard 2010 zu nennen, zu nationalen Reformprozessen im europäischen Kontext bspw. Hinrichs 2010, Bonoli 2000 und Anderson/Kaeding 2015, die dezidiert den im EU-Recht verankerten Gleichberechtigungsgrundsatz sowie die Wirtschafts- und Währungsunion als mögliche Einflusskanäle betrachten. Die OMK/Rente untersucht u. a. Varwick 2014, europäische Einflüsse im Zuge der Krise anhand eines breiten Ländersamples Hinrichs/Brosig 2013 und unter der Fragestellung einer möglichen Veränderung der ‚Spielregeln‘ im europäischen Mehrebenensystem Windwehr 2017. Schließlich ist der im Rahmen des Projekts „Europäisierung der Alterssicherungspolitik in Europa“ unter Beteiligung der Verfasserin entstandene Band von Varwick/Eichenhofer/Wäschle/Windwehr (2016) zu nennen, der anhand der Fallbeispiele Deutschland, Schweden, Großbritannien, Italien, Spanien und Polen ein Gesamtmodell von Europäisierungsprozessen in diesem Politikfeld entwickelt und dessen Ergebnisse Kapitel 6 der vorliegenden Studie zugrundeliegen.

Für die Familienpolitik ist der Forschungsstand – dem eher geringen Europäisierungsstand entsprechend – überschaubar und von zumeist schon etwas älteren Publikationen geprägt. Zu nennen sind zur Interaktion der Ebenen bspw. die Veröffentlichungen von Bahle (2009, 2008, 1996), zu Initiativen auf der europäischen Ebene selbst bspw. Diemel 2004 und Steidle 2007. Nationale Reformprozesse im europäischen Vergleich diskutiert u. a. Blum 2011; Thévenon 2008 beschäftigt sich grundlegend mit Typen von Familienpolitik in den Mitgliedsstaaten und diskutiert zugleich methodisch die Verfügbarkeit von Vergleichsdaten. Mit Blick auf den Fokus der vorliegenden Studie sind darüber hinaus zu den Einzelaspekten der Betreuungssituation von Kleinkindern in den Mitgliedsstaaten Plantenga et al. 2008 zu nennen, zum Themenkomplex der Vereinbarkeit von Familie und Beruf bspw. Morgan 2008 sowie aus rechtlicher Perspektive Caracciolo di Torella/Masselot 2010.

Daten zu allen sozialpolitischen Handlungsfeldern und ihren bspw. finanziellen und demographischen Rahmenbedingungen liefern schließlich neben

den nationalen Statistikämtern auch das gegenseitige Informationssystem zur sozialen Sicherung MISSOC³ und die europäische Statistikbehörde Eurostat sowie weitere internationale Organisationen wie die OECD, die WHO, die ILO oder die Weltbank.

Bereits an dieser Stelle lässt sich festhalten, dass *erstens* Sozialpolitik in der Forschungsliteratur häufig noch immer als weitgehend nationale Angelegenheit wahrgenommen wird und das oben bereits kritisierte Nachzügler-Axiom sich als hemmender Faktor für eine dem gegenwärtigen Europäisierungsstand angemessene Betrachtung europäischer Sozialpolitik erweist, wenngleich bspw. Leibfried/Pierson (1998a: 15) bereits vor gut 20 Jahren forderten, dass „...Wissenschaftler, die über die nationale Sozialpolitik in den Mitgliedstaaten arbeiten, die EU [...] systematisch berücksichtigen“, und dies auch in Ansätzen bereits erfolgt ist. *Zweitens* steht in einem erheblichen Teil der Publikationen entweder die Offene Methode der Koordinierung, sozialpolitisch relevantes EU-Recht oder ein genereller Anpassungsdruck durch Globalisierung und Wettbewerb im Mittelpunkt, weniger aber dezidierte haushaltspolitische Einflussnahme und informelle Europäisierungsmechanismen. Während in der Sozialstaatsforschung ein regelrechter ‚Krisendiskurs‘ lange etabliert ist, im Zuge dessen sowohl die nationale als auch die europäische Ebene in den Blick genommen werden (exemplarisch: Pierson 2001a und 2001b; Hemerijck 2013; Greve 2012; Scharpf 1987; Bieling/Buhr 2015; Busch 2011; Busch et al. 2012), gilt dies weniger für die Europäisierungsdebatte im Sinne der Interaktion nationaler und europäischer Politik (vgl. Saurugger 2014; Wäschle/Windwehr 2017). So fordern bspw. Kunstein/Wessels (2011: 322) explizit weitere Untersuchungen der „Wirksamkeit, Reichweite und Folgen [der Maßnahmen im Zuge der reformierten Economic Governance] für die Europäische Union und für die Mitgliedstaaten“. Solche liegen für die von der Krise am stärksten betroffenen Mitgliedsstaaten, hier vertreten durch Italien (exemplarisch: Pavolini et al. 2014; Sacchi 2014; Feronas 2016; Ladi/Graziano 2014), sowie punktuell für einzelne Politikfelder (Beschäftigung: wiederum Ladi/Graziano 2014; Gesundheit: Földes 2016; Schmucker 2013; Rente: Natali 2011; Varwick 2014; Hinrichs/Brosig 2013; Familie: Bothfeld/Hübers/Rouault 2010) zwar bereits vor. Die breiteren Konsequenzen der Krise und der Krisenbewältigungsmaßnahmen für die sozialpolitische Balance zwischen EU und Mitgliedsstaaten werden damit aber noch nicht erfasst. Insbesondere gilt dies für direkte wie indirekte Mechanismen europäischer Einflussnahme. Bspw. behandeln die im Sammelband von Bieling/Buhr (2015) vertretenen Autoren durchaus die Frage von Stabilität oder Wandel sowie Divergenz oder Konvergenz in der Krise (insbesondere mit Blick auf die Arbeitsbeziehungen und die Rolle von Gewerkschaften), und zwar anhand von elf Mitgliedsstaaten,

3 MISSOC ist eine im Auftrag der Europäischen Kommission betriebene Datenbank, in der einzeln oder vergleichend Daten zu den nationalen Systemen sozialen Schutzes der EU- und EWR-Mitgliedsstaaten abgerufen werden können (www.missoc.org).

darunter alle Fälle dieser Studie außer Polen, dafür zusätzlich Frankreich, Spanien, Portugal, Irland, Griechenland, Slowenien und Tschechien. Jedoch wird die Frage europäischer Einflüsse nicht systematisch bearbeitet, sondern der Schwerpunkt deutlich auf die jeweiligen nationalen Entwicklungspfade gelegt. Das Forschungsdesiderat bzgl. der jeweiligen europäischen Impulse und deren möglichen Wandels in der Krise bildet den zentralen Ausgangspunkt dieser Studie und ihr primäres Erkenntnisinteresse.

Drittens steht bei solchen Analysen in der Regel einseitig die Beeinflussung nationaler Sozialpolitik (Download, s. Kapitel 2.1.3) durch europäische Politiken im Vordergrund, während der umgekehrte Weg von den Mitgliedsstaaten auf die europäische Ebene (Upload) weitgehend vernachlässigt wird. Der Befund, es gebe „keine [Hervorhebung im Original] systematische vergleichende Untersuchung der Entwicklung von Sozialpolitik, die den Einfluß der Gliedstaaten in Mehrebenen-Systemen behandelt“ (Leibfried/Pierson 1998a: 34), gilt insofern nach wie vor. Ähnliches gilt analog auch für die wechselseitige Beeinflussung der Mitgliedsstaaten untereinander ohne direkte Beteiligung der europäischen Ebene (hier konzipiert als Interload, s. u.). Nähere Ausführungen zu den Forschungslücken theoretischer Art folgen in Abschnitt 2.1.2.

1.2 Fragestellung

Aus der oben knapp umrissenen Ausgangssituation und den identifizierten Forschungslücken resultiert eine Reihe von Fragen zur Interaktion der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten in der Sozialpolitik:

- Wie groß ist das Ausmaß der Europäisierung in unterschiedlichen sozialpolitischen Handlungsfeldern und welche Gründe lassen sich für diese Differenzen identifizieren?
- Welche Einflusskanäle von der europäischen Ebene auf die Mitgliedsstaaten (in den Begrifflichkeiten der Europäisierungsforschung: Download) lassen sich, spezifiziert nach Handlungsfeldern, erkennen?
- In welchem Verhältnis stehen direkte Regulierung, OMK und haushaltspolitische Instrumente (im Folgenden: HPI) als „Spiel über Bande“? Haben sich im Zuge der Krise dauerhafte und für alle Mitgliedsstaaten generalisierbare Veränderungen ergeben?
- Nach welchen Bestimmungsfaktoren richtet sich die Stärke des Einflusses auf einzelne Mitgliedsstaaten (bspw. wirtschaftliche Stärke/Schwäche, Sozialstaatstyp, Euro-Mitgliedschaft, politisches Gewicht)?
- Betätigen sich die Mitgliedsstaaten als aktive Treiber bestimmter europäischer Politiken (Upload), entweder im Sinne einer Ausgestaltung im

eigenen Sinne oder einer Blockade, und mit welchen Mitteln? Lassen sich Allianzen ähnlicher oder gleichgesinnter Mitgliedsstaaten feststellen und falls ja, nach welchem Muster?

- Welche Rolle spielt die wechselseitige Beobachtung und Koordination ohne direkten Einfluss der europäischen Ebene bzw. bewusst an dieser vorbei (hier konzipiert als Interload)? Gibt es wiederkehrende Muster im Sinne einer Gruppenbildung?

Da sich die Mehrzahl dieser Fragen erst unter Bezug auf den zu verwendenden theoretischen Rahmen erklärt, wird im Anschluss an die Ausführungen zum Aufbau der Studie (1.3) zunächst der Rahmen der Europäisierungsforschung und der ‚Krisen-Europäisierung‘ diskutiert, bevor die Fragestellung erneut aufgegriffen und konkretisiert werden kann.

1.3 Aufbau der Studie

Zur Bearbeitung der oben aufgeführten Fragestellungen wird im folgenden Kapitel 2 zunächst der theoretische und methodische Zugang der Analyse vorgestellt, wobei in theoretischer Hinsicht an die Europäisierungsforschung (2.1) und das neo-institutionalistische Konzept der Pfadabhängigkeit angeknüpft und diese um eigene Überlegungen zur Interload-Dimension sowie insbesondere zu ‚Europäisierung in der Krise‘ ergänzt werden (2.1.3-2.1.4). Im Anschluss erfolgen die theoretisch fundierte Konkretisierung der Fragestellung und die Formulierung von Hypothesen (2.2), die Begründung der Fallauswahl hinsichtlich der sozialpolitischen Handlungsfelder sowie der ausgewählten Mitgliedsstaaten (2.3) sowie Ausführungen zur Methodik (2.4). Kapitel 3 beschäftigt sich als notwendige, aber aufgrund des deskriptiven Charakters bewusst kurz gefasste Hintergrundfolie mit den Grundlagen europäischer Sozialpolitik. Dies betrifft sowohl die heterogenen Sozialsysteme der Mitgliedsstaaten, die in Abschnitt 3.1 für die gewählten Fallstudien-Länder knapp dargestellt werden, als auch die Genese europäischer Sozialpolitik (3.2.1), ihre Prinzipien, Instrumente und ihr institutionelles Setting (3.2.2) sowie die kontroverse Debatte um das ‚Europäische Sozialmodell‘ und die Zukunft europäischer Sozialpolitik (3.2.3) und schließlich die zur Verfügung stehenden Mechanismen der potentiellen Beeinflussung mitgliedstaatlicher Sozialpolitik (3.3).

Mit Kapitel 4 beginnt die eigentliche empirische Analyse der Europäisierung sozialpolitischer Handlungsfelder. Dazu werden zunächst für die Beschäftigungspolitik begriffliche Grundlagen geklärt, der Forschungsstand mit Blick auf die einzelnen Mitgliedsstaaten – der oben zunächst ausgeklammert wurde – kurz referiert und die vertragliche Verankerung sowie wesentliche

Schritte europäischer Beschäftigungspolitik skizziert (4.1). Anschließend erfolgt in fünf Länderstudien eine Analyse der Beeinflussung nationaler Beschäftigungspolitiken und -reformen mittels der zuvor identifizierten Kanäle Recht, OMK und Haushaltsinstrumente (Download), der Bestrebungen der Mitgliedsstaaten, die entsprechende europäische Politik aktiv mitzugestalten (Upload), sowie ihrer wechselseitigen Beeinflussung ohne direkten Einfluss der EU-Ebene (Interload). Nachdem diese drei Dimensionen in den Abschnitten 4.2-4.6 für Deutschland, Schweden, Großbritannien, Italien und Polen betrachtet wurden, erfolgt eine Zusammenfassung und Bewertung der beobachteten Mechanismen und Outcomes (4.7). Die Kapitel 5 (Gesundheitspolitik), 6 (Rentenpolitik) und 7 (Familienpolitik) sind jeweils parallel strukturiert.

In Abschnitt 8 werden die so gewonnenen Erkenntnisse vergleichend gegenübergestellt, wobei sowohl ein Vergleich der vier Einflusskanäle über alle betrachteten Handlungsfelder (8.1) als auch anhand der fünf ausgewählten Mitgliedsstaaten erfolgt (8.2) und theoretisch rückgebunden wird an die Debatte um eine ‚Kriseneuropäisierung‘ (8.4). Zuvor werden in Abschnitt 8.3 die Ergebnisse bzgl. Upload- und Interload-Prozessen in den vier Handlungsfeldern vergleichend diskutiert. Abschnitt 8.5 benennt offene Forschungsfragen bzw. Anknüpfungspunkte für zukünftige Forschung, bevor im abschließenden Kapitel 8.6 im Zuge eines Ausblicks einige mögliche bzw. sich abzeichnende Bausteine der zukünftigen Entwicklung europäischer Sozialpolitik andiskutiert werden, nämlich die Neujustierung bestehender Instrumente unter dem Paradigma des ‚social investment‘ (8.6.1), eine evtl. europäische Komponente der Arbeitslosenversicherung (8.6.2) und schließlich die im Entstehen begriffene ‚europäische Säule sozialer Rechte‘ (8.6.3).