

Jana Windwehr

Sozialpolitik im EU-Mehrebenensystem

Europäisierung einer nationalen Domäne?



Verlag Barbara Budrich

Jana Windwehr
Sozialpolitik im EU-Mehrebenensystem

Jana Windwehr

Sozialpolitik im EU-Mehrebenensystem

Europäisierung einer nationalen Domäne?

Verlag Barbara Budrich
Opladen • Berlin • Toronto 2022

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<https://portal.dnb.de> abrufbar.

Gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) -
Projektnummer 491530089

© 2022 Dieses Werk ist bei der Verlag Barbara Budrich GmbH erschienen und steht
unter der Creative Commons Lizenz Attribution 4.0 International
(CC BY 4.0): <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>
Diese Lizenz erlaubt die Verbreitung, Speicherung, Vervielfältigung und Bearbeitung
unter Angabe der UrheberInnen, Rechte, Änderungen und verwendeten Lizenz.
www.budrich.de



Die Verwendung von Materialien Dritter in diesem Buch bedeutet nicht, dass diese
ebenfalls der genannten Creative-Commons-Lizenz unterliegen. Steht das verwendete
Material nicht unter der genannten Creative-Commons-Lizenz und ist die betreffende
Handlung gesetzlich nicht gestattet, ist die Einwilligung des jeweiligen
Rechteinhabers für die Weiterverwendung einzuholen. In dem vorliegenden Werk
verwendete Marken, Unternehmensnamen, allgemein beschreibende Bezeichnungen
etc. dürfen nicht frei genutzt werden. Die Rechte des jeweiligen Rechteinhabers
müssen beachtet werden, und die Nutzung unterliegt den Regeln des Markenrechts,
auch ohne gesonderten Hinweis.

Dieses Buch steht im Open-Access-Bereich der Verlagsseite zum kostenlosen
Download bereit (<https://doi.org/10.3224/84742671>).
Eine kostenpflichtige Druckversion (Print on Demand) kann über den Verlag bezogen
werden. Die Seitenzahlen in der Druck- und Onlineversion sind identisch.

ISBN 978-3-8474-2671-4 (Paperback)
eISBN 978-3-8474-1843-6 (PDF)
DOI 10.3224/84742671

Umschlaggestaltung: Bettina Lehfeldt, Kleinmachnow – www.lehfeldtgraphic.de
Titelbildnachweis: shutterstock.com
Typographisches Lektorat: Anja Borkam, Jena – kontakt@lektorat-borkam.de
Druck: Books on Demand GmbH, Norderstedt

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

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Europäisierungsmodell.....	42
Abb. 2: Durchschnittliche Lebenserwartung in der EU 1993-2015	269
Abb. 3: Fertilitätsrate in der Europäischen Union, 1970-2015	313

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Forschungsdesiderate, Theorieansatz und Fragestellung	44
Tab. 2: Auswahl der Handlungsfelder	48
Tab. 3: Auswahl der Mitgliedsstaaten.....	50
Tab. 4: Die drei Typen/Regime des Wohlfahrtsstaates.....	57
Tab. 5: Sozialpolitisch relevante Vertragsbestimmungen.....	79
Tab. 6: Hindernisse und Triebfedern europäischer Sozialpolitik	87
Tab. 7: Oberziele der OMK/SSSI (ab 2006).....	95
Tab. 8: Säulen der EBS 1998-2002.....	113
Tab. 9: Übergreifende Ziele der EBS ab 2003	114
Tab. 10: Agenda 2010/‘Hartz-Reformen‘	122
Tab. 11: Zentrale europäische Ziele (Weißbuch).....	274
Tab. 12: Ziele der OMK bis zum Streamlining (2001-2005).....	274
Tab. 13: Spezifische Unterziele Rente der OMK/SSSI (ab 2006)	276
Tab. 14: CSR families and children 2014-2016.....	316
Tab. 15: Download im Vergleich über Handlungsfelder und Kanäle	370
Tab. 16: Upload im Vergleich.....	394
Tab. 17: Interload im Vergleich	399
Tab. 18: Performanz- und Finanzindikatoren Beschäftigungspolitik.....	410
Tab. 19: Employment scoreboard 2017	411
Tab. 20: Performanz- und Finanzindikatoren Gesundheitspolitik	413
Tab. 21: Performanz- und Finanzindikatoren Rentenpolitik.....	415
Tab. 22: Performanz- und Finanzindikatoren Familienpolitik	417
Tab. 23: Matrix Performanz- und Finanzindikatoren.....	419
Tab. 24: Europäische Säule sozialer Rechte	434

Abkürzungsverzeichnis

AdR	Ausschuss der Regionen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFP	Allmän Folkpension (SWE)
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
ALG	Arbeitslosengeld
ALMP	active labour market policies
AN	Arbeitnehmer
ANPAL	Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro (Nationale Agentur für Aktive Arbeitsmarktpolitik, IT)
AO	Aziende Ospedaliere, regionale Krankenhaus-Unternehmen (IT)
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
ASL	Aziende Sanitarie Locali, lokale Gesundheitszentren (IT)
AStV/Coreper	Ausschuss der Ständigen Vertreter
ATP	Allmän Tillägspension (SWE)
AV	Arbeitslosenversicherung
AWG	Ageing Working Group
BA	Bundesagentur für Arbeit
BDI	Bundesverband der deutschen Industrie
BENELUX	Belgien, Niederlande, Luxemburg
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales (DE)
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (DE)
BMG	Bundesgesundheitsministerium (DE)
BSP	Basic State Pension (GB)
CDU	Christlich-demokratische Union
CEMR	Council of European Municipalities and Regions
CGIL	Confederazione Generale Italiana del Lavoro (Gewerkschaftsbund, IT)
CISL	Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (Gewerkschaftsbund, IT)
COSAC	Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente
CPF	closed pension funds

CSR	country-specific recommendations
CSU	Christlich-Soziale Union
CTC	Council tax credit
DB	defined benefits
DC	defined contributions
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DG/GD	Direction Générale / Generaldirektion
DG ECFIN	Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen
DJI	Deutsches Jugendinstitut
DKV	Deutsche Krankenversicherung a. G.
DRG	Diagnosis-related groups
DRV	Deutsche Rentenversicherung
EAGFL	Europäischer Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EaSI	EU Program for Employment and Social Innovation
EBS	Europäische Beschäftigungsstrategie
ECDC	European Centre for Disease Prevention and Control
ECHI	European Core Health Indicators
ECOFIN	Rat für Wirtschaft und Finanzen
EDP	Excessive debt procedure
EEC	European Economic Community
EES	European Employment Strategy
EFC	Economic and Financial Committee
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EGF	Europäischer Fonds zur Anpassung an die Globalisierung
EGV	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft
EHIC	European Health Insurance Card
EIGE	European Institute for Gender Equality
EIRO	European Industrial Relations Observatory
EMA	European Medicines Agency
EMCO	Employment Committee
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ENEL	Ente nazionale per l'energia elettrica (Energiekonzern, IT)
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
EP	Europäisches Parlament

EPC	Economic Policy Committee
EPIC	European Platform for Investing in Children
EPSCO	Rat für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz
ESA	European System of Accounts
ESC	Europäische Sozialcharta
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESIP	European Social Insurance Platform
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESSR	Europäische Säule sozialer Rechte
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURES	European Employment Services
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZB/ECB	Europäische Zentralbank
FEAD	Fund for European Aid to the Most Deprived
GD EMPL	Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration
GD SANTE	Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (bis 2014 DG SANCO)
GDP	gross domestic product
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GP	general practitioner (Allgemeinmediziner)
HIV	Humanes Immundefizienz-Virus
HOPE	European Hospital and Healthcare Foundation
HPI	haushaltspolitische Instrumente
IAF	Inspektionen für arbetslöshetsförsäkringen (SWE)
IKE	Indywidualne Konto Emerytalne, Form der privaten Vorsorge (PL)
IKZE	Indywidualne Konto Zabezpieczenia Emerytalnego, Form der privaten Vorsorge (PL)
ILO	International Labour Organization
INPS	Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, Sozialversicherungsträger (IT)
IORP	Institutions for occupational retirement provision
IRESP	Interdisciplinary research group on the Europeanisation of strategic policies

ITP	Industrins och handelns tillägspension (Betriebsrente im Privatsektor, SWE)
IWF	Internationaler Währungsfonds
JAP	Joint Assessment Paper (EU-Beitrittskandidaten)
Job-AQTIV	Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren, Vermitteln) (DE)
KAP-KL	Betriebsrente für kommunale Angestellte (SWE)
KRUS	Sonder-Rentensystem für Beschäftigte in landwirtschaftlichen Berufen (PL)
LMP	Labour market policies
LO	Landsorganisationen i Sverige (Gewerkschaftsbund, SWE)
LTC	Long-term care
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MEDEV	Medicine Evaluation Committee
MIP	Macroeconomic Imbalance Procedure
MISSOC	Mutual Information System on Social Protection
MOEL	Mittel- und osteuropäische Länder
NAP	Nationale Aktionspläne
NDC	notional defined contributions
NEET	not in education, employment or training
NHS	National Health Service
NI	New Intergovernmentalism
NOMESKO	Nordic medico-statistical committee
NORDSOC	Nordic social insurance portal
NOSOSCO	Nordic social protection statistics
NRP	Nationale Reformprogramme
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSB	Nationaler Strategiebericht
OECD	Organization for economic co-operation and development
OFE	Alterssicherungsfonds (PL)
OMK/G	Offene Methode der Koordinierung Gesundheit und Langzeitpflege
OMK/OMC	Offene Methode der Koordinierung
OMK/R	Offene Methode der Koordinierung Rente
OMK/SI	Offene Methode der Koordinierung soziale Inklusion

OMK/SSSI	Offene Methode der Koordinierung sozialer Schutz und soziale Inklusion
PA03	Betriebsrente für Angestellte der Zentralregierung (SWE)
PES	Public Employment Services (Network)
PHARE	Programm 'Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies'
PISA	Internationale Schulleistungsstudie
PKV	Private Krankenversicherung
PLMP	passive labour market policies
PPE	betriebliche Altersvorsorge (PL)
PTE	private Investmentgesellschaft in der dritten Säule (PL)
RV	Rentenversicherung
S2P	State Second Pension (GB)
SACO	Sveriges Akademikers Centralorganisation (Dachverband der Akademikergewerkschaften, SWE)
SAF	Svenska Arbetsgivareföreningen, seit 2001 Teil von Svenskt Näringsliv (Arbeitgeberverband, SWE)
SAF-LO	Zusatzrente für Arbeiter im Privatsektor (SWE)
SALAR/SKL	Swedish Association of Local Authorities and Regions/Sveriges Kommuner och Landsting
SAP	Socialdemokraterna (SWE)
SEK	Schwedische Kronen
SERPS	state earnings-related pension scheme
SGB	Sozialgesetzbuch
SHAs	Strategic Health Authorities
SIA	Sostegno per l'Inclusione Attiva, sozialhilfeähnliche Leistung (IT)
SPC	Social Protection Committee
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSN	Servizio Sanitario Nazionale, nationaler Gesundheitsdienst (IT)
SWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation (Dachverband der Angestelltengewerkschaften, SWE)
TFR	Trattamento di Fine Rapporto, Abfindungsfonds (IT)

UIL	Unione Italiana del Lavoro, Gewerkschaftsbund (IT)
UK	United Kingdom
UN	Vereinte Nationen
UNICE	Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe, europäischer Arbeitgeberverband (heute BusinessEurope)
USL	Unita Sanitarie Lokale, lokale Gesundheitsbehörde (IT)
VO	Verordnung
WFTC	Working families' tax credit
WHO	World Health Organisation
WKO	Wirtschaftskammer Österreich
WPPHSL	Working Party on Public Health at Senior Level
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
WSG	Wettbewerbsstärkungsgesetz (DE)
WSI	Wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Institut (DE)
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych, staatliche Sozialversicherungsanstalt (PL)

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 einführend 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 Nejustierung 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).

2 Theorie und Methodik

2.1 Europäisierung

2.1.1 Grundannahmen, Definitionen, Kategorien

Als zentraler theoretischer Zugang wird die Europäisierungsforschung gewählt, die angesichts der Beobachtung einer zunehmenden europäischen Beeinflussung nationaler Politikstrukturen, -prozesse und Institutionen in den EU-Mitgliedsstaaten diese zu erfassen und konzeptionalisieren versucht (bspw. Sturm/Pehle 2006, Featherstone 2002, Börzel 1999, Knill/Lehmkuhl 1999). In Abgrenzung von älteren, ‚klassischen‘ Integrationstheorien wendet sich dieser Theoriezweig von der Frage ab, warum Integration überhaupt entsteht und welche Art politisches System sie hervorbringt, und derjenigen zu, „was passiert, wenn die europäischen Institutionen einmal eingerichtet sind und anfangen, Wirkung zu zeigen“ (Auel 2005: 294). Dabei knüpft die Europäisierungsforschung an die Ideen des Neo-Funktionalismus an, jedoch „ohne [notwendigerweise] dessen klare Zielgerichtetheit und Quasi-Automatismus der Integrationsdynamik [...] zu teilen“ (ebd.: 314). Basierend auf der Beobachtung, dass sich die Regierungssysteme der Mitgliedsstaaten angesichts ‚durchlässiger‘ werdender Landesgrenzen isoliert nicht mehr sinnvoll betrachten lassen, spricht Radaelli (2000: 3) von der „penetration of the European dimension in natural arenas of politics and policy“, und Sturm/Pehle (2006: 12) bezeichnen bspw. das gegenwärtige deutsche Regierungssystem als ein „penetriertes politisches System“, dessen Institutionen, Kompetenzen, Willensbildungsprozesse und Verwaltungspraxis zunehmend von der europäischen Ebene beeinflusst und verändert würden, wenn auch mit erheblicher Varianz zwischen den einzelnen Politikfeldern.

Der Begriff der Europäisierung selbst wurde besonders in der Frühphase dieses Forschungszweigs häufig inkonsequent und mit sehr unterschiedlichen Inhalten verwendet (vgl. bspw. Olsen 2002: 3). So definierten beispielsweise Risse, Cowles und Caporaso (2001: 3) Europäisierung anfänglich als:

„[...] the emergence and the development at the European level of distinct structures of governance, that is, of political, legal, and social institutions associated with political problem-solving that formalize interactions among the actors, and of policy-networks specializing in the creation of authoritative European rules.“

Während ein solches Verständnis die Frage aufwirft, welcher Erkenntnisgewinn gegenüber klassischen Integrationstheorien die Europäisierungsansätze dann liefern können – Radaelli (2004: 3) bemerkt dazu: „[...] this definition seems to shed more light on the creation of European governance than on the

domestic consequences of integration“ –, hat sich mittlerweile weitgehend ein engeres Verständnis von Europäisierung als Prozess eines strukturellen Wandels von Akteuren und Institutionen, Prozessen, Interessen und Identitäten infolge der europäischen Integration durchgesetzt:

“Processes of (a) construction (b) diffusion and (c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’ and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU decisions and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies.” (Radaelli 2003: 30)

Dabei verläuft dieser Prozess ungleichmäßig, schrittweise und regional divergent (vgl. Featherstone 2002: 13) und lässt erheblichen Spielraum für nationale Akteure und Institutionen (vgl. Olsen 2002: 15).

Objekte, Intensität und Mechanismen von Europäisierung

Als Gegenstände der Europäisierung nennen Featherstone (2002: 19) und Radaelli (2003: 35):

- einzelne Politikfelder (policy-Dimension),
- nationale Institutionen, bspw. Umstrukturierungen in oder zwischen Ministerien, den Neuzuschnitt von Kompetenzen oder die Einrichtung von Ausschüssen (polity-Dimension),
- veränderte Prozesse, strategische Möglichkeiten und Rahmenbedingungen für nationale Akteure (politics-Dimension) sowie
- den Wandel von Wahrnehmungen, Diskursen und Identitäten.

Hinsichtlich der Frage, warum, wann und in welcher Intensität Europäisierungseffekte auftreten, werden zunächst die drei Governance-Formen Hierarchie, Verhandlung und Koordination unterschieden (vgl. Mayntz 2008). In erster Linie für den Bereich der Hierarchie, in dem primär vertikale Impulse wirken (top-down), entwickelten Börzel (1999) sowie Börzel/Risse (2003) den goodness-of-fit-Ansatz: Seien europäische und nationale Position weitgehend identisch, sei eine Europäisierung unnötig, liege ein misfit, also eine Passungsgenauigkeit vor, sei bei grundlegenden (insbesondere bei institutionellen) Widersprüchen ebenfalls keine Europäisierung zu erwarten; diese geschehe mit der größten Wahrscheinlichkeit bei moderatem Anpassungsdruck und grundlegender Vereinbarkeit der bisherigen nationalen Politik mit der europäischen Neuregelung. Falkner differenziert weiter zwischen policy misfit, (strukturell-institutionellem) polity misfit und Anpassungskosten (Falkner 2003: 4).

Der goodness-of-fit-Ansatz ist in der Forschung umstritten; für Bereiche ohne Rechtssetzungskompetenz der EU überzeugt er ohnehin weniger, da in Abwesenheit eines auf Gemeinschaftsebene gesetzten Maßstabs auch kein fit oder misfit festgestellt werden kann. Radaelli ergänzt daher, im Bereich negativer Integration komme es – in Abwesenheit einer fit- oder misfit-Logik – zu

einem regulativen Wettbewerb, der zwar ebenfalls durch einen vertikalen Impuls ausgelöst werde, selbst aber als horizontaler Impuls verstanden werden müsse: "It is a matter of willingness and capability to change domestic policies in order to attract capital and highly-skilled labour" (Radaelli 2004: 12).

Knill/Lehmkuhl (1999; 2002: 260) betonen weitere Varianten horizontaler Impulse: Einerseits komme es zu Änderungen der strategischen Position – im Sinne einer Stärkung oder Schwächung von "domestic opportunity structures" – nationaler Akteure, die europäische Bezüge strategisch nutzen können (vgl. Jacquot/Woll 2010; Saurugger 2014a: 133f.). Zudem können diese mögliche Verhandlungsergebnisse auf europäischer Ebene antizipieren und/oder werden während ihrer Tätigkeit in Gemeinschaftsinstitutionen entsprechend sozialisiert (vgl. Radaelli 2004: 12, Saurugger 2014a: 134). Für den hier vorliegenden Fall könnte dieser Mechanismus etwa die Form strategischer Verschiebungen zwischen und innerhalb von Parteien, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden oder allgemein Reformgegnern und -befürwortern annehmen. Andererseits trete eine Diffusion von Werten, Normen, Ideen, Problemwahrnehmungen etc. ein, entweder im europäischen Politikprozess oder in Lernprozessen zwischen den Mitgliedsstaaten (vgl. Radaelli 2004: 5; Beichelt 2015: 26ff.; Auel 2012: 253f.; Hartlapp 2009). Dieser Wandel von Diskursen und Wertorientierungen wird auch mit dem Begriff des "soft framing" beschrieben und insbesondere für solche Politikbereiche unterstellt, in denen die EU keine oder wenig ausgeprägte eigene Rechtssetzungskompetenzen besitzt.

Die Mitgliedsstaaten⁴ reagieren – wie bereits betont – unterschiedlich auf einen gegebenen Europäisierungsimpuls, der keineswegs einen Konvergenz-Automatismus auslöst. Beichelt (2015: 22) bezeichnet Europäisierung daher treffend als „Zusatzbedingung des nationalen politischen Prozesses“. Die Reaktionsoptionen der Mitgliedsstaaten werden unter den Schlagworten "inertia, absorption, transformation, and retrenchment" (Radaelli 2003: 37) diskutiert, auf die auch die vorliegende Studie zurückgreift. Während inertia ein Festhalten am Status Quo bezeichnet, bspw. aufgrund grundlegender Widersprüche auf nationaler Ebene, meint absorption eine Anpassung an europäische Vorgaben, ohne dass dabei aber nationale Politikinhalte, -strukturen oder -prozesse

4 Die Frage, wie stark der europäische Einfluss in ausgewählten Politikfeldern tatsächlich ausfällt und welche Konsequenzen dies für das jeweilige Regierungssystem hat, ist von der ersten „Welle“ der Arbeiten zur Europäisierung weitgehend nur für die Mitgliedsstaaten betrachtet worden (vgl. Schimmelfennig 2007: 1). Es folgte eine zweite Welle, die im Kontext der Osterweiterung die Europäisierung der mittel- und osteuropäischen Staaten insbesondere unter dem Vorzeichen der Konditionalität der Vor-Beitrittsphase untersuchte (vgl. u. a. Grabbe 2006), so dass die "Europeanisation of candidate countries" (Sedelmeier 2006: 5) oder „Beitrittseuropäisierung“ (Axt/Milososki/Schwarz 2007: 142f.) eine eigene Kategorie in der Europäisierungsforschung bildete. Eine dritte Richtung betrachtet im Sinne einer "Europeanization beyond Europe" (Schimmelfennig 2007) die Europäisierung von Nichtmitgliedsstaaten im Licht des Erweiterungsdilemmas der EU, in erster Linie hinsichtlich der Staaten der Nachbarschaftspolitik (ENP; vgl. u. a. Emerson 2004 und aktueller sowie unter einer expliziten Diffusions-Perspektive Börzel/Risse 2012).

grundlegend verändert werden, wie es beim dritten Typus der transformation der Fall ist. Mit retrenchment wird abschließend die kontraintuitive Situation beschrieben, dass Europäisierungsversuche auch eine „Ent-Europäisierung“ hervorrufen können. Neben diesen qualitativen Kategorien entwickelt sich eine quantitative Richtung der Europäisierungsforschung, die den Anteil von Europäisierung an der Gesetzgebung in einzelnen Mitgliedsstaaten zu bestimmen versucht (vgl. Töller 2008; König/Mäder 2008 und für die Sozialpolitik Schmidt 2015).

2.1.2 *Neo-institutionalistische Theorie und Sozialstaatswandel*

Europäisierungsansätze bedienen sich zur Erklärung von Wandel regelmäßig der Erkenntnisse der neo-institutionalistischen Institutionentheorie. Diese geht – mit Abstufungen – davon aus, dass durch prozessregelnde Institutionen, etwa in Form von Vorschriften, Normen, Konventionen und Verfahren, bestimmte Handlungspfade etabliert und mit der Zeit und zunehmender Herausbildung entsprechender Strukturen quasi selbstverständlich werden, so dass ein Pfadwechsel eher unwahrscheinlich wird und Sozialpolitik tendenziell selbst bei größeren Herausforderungen stabil bleibt (vgl. Pierson 1994; Hall/Soskice 2001; kritisch Hemerijck 2013: 41). Nur besonders starke oder lang anhaltende Krisen fungieren als ‘critical junctures’, an denen Wandel wahrscheinlicher wird, indem zum einen Schwächen des bisherigen Systems offengelegt und Routinen diskreditiert und zum anderen politische und/oder gesellschaftliche Widerstände eher überwunden werden können (vgl. bspw. Saurugger/Terpan 2016a: 6; Vis/van Kersbergen/Hylands 2012: 7; skeptisch dagegen van Hoor/Kaasch/Starke 2014). Allerdings werden auch Möglichkeiten und Varianten graduellen Wandels jenseits existentieller Krisen diskutiert (vgl. bspw. Thelen/Mahoney 2010).

Institutionen prägen damit kollektives Verhalten ebenso wie politische Handlungsspielräume und führen im Ergebnis zu dauerhaft unterschiedlichen Ausgestaltungen von Sozialpolitik (vgl. Hall/Taylor 1996). Denn mit längerem Beschreiten eines einmal eingeschlagenen Pfades verbinden sich mit diesem zunehmend institutionelle Arrangements, organisierte und individuelle Interessen – nicht zuletzt Wählerpräferenzen – und langfristig wirksame Sachlogiken, etwa hinsichtlich der Finanzierung sozialstaatlicher Programme (vgl. das Beispiel einer Umstellung von Umlageverfahren auf Kapitaldeckung bei Dallinger 2016: 183). Dementsprechend neigen nach klassischer Annahme Sozialstaaten nicht zu einem ausgeprägten Wandel jenseits kleinerer Anpassungen innerhalb des jeweiligen Pfades, sondern bilden vielmehr ‘frozen landscapes’ (Esping-Andersen 1996) heraus.

Dennoch ist es in der jüngeren Vergangenheit durchaus in zahlreichen Fällen zu sozialstaatlichen Reformen gekommen, bei denen ein Pfadwechsel mit

einigem Recht unterstellt werden kann (bspw. in Deutschland mit den Hartz-Reformen oder der Umstellung auf ein Mehssäulensystem der Alterssicherung). Nach Peter Halls ursprünglich für Großbritannien entwickeltem Konzept lässt sich ein solcher Wandel differenzieren in first, second und third order change, also einen Wandel erster, zweiter und dritter Ordnung, die sich folgendermaßen abgrenzen lassen: 1. Neujustierung bestehender Instrumente aufgrund neuer Bedingungen und Erfahrungen (etwa die Kürzung von Leistungen oder die Verschärfung von Zugangsregeln), 2. neue Instrumente, mit denen aber die alten übergeordneten Ziele weiterverfolgt werden sollen, und 3. umfassende Veränderungen der Zielsetzung (vgl. Hall 1993: 278ff.). Reformen der zweiten Kategorie werden auch als parametrisch, solche der dritten Kategorie als paradigmatisch bezeichnet (vgl. Dallinger 2016: 184), wobei diese Unterscheidungen nicht immer bis ins Detail trennscharf sein werden (vgl. ebd.: 185).

Eine vor dem Hintergrund des hier gewählten Forschungsdesigns besonders relevante Frage ist nun, inwiefern exogene Faktoren – insbesondere die unterstellte Europäisierung der untersuchten Handlungsfelder, potentiell noch einmal verschärft seit Beginn der Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise – einen substanziellen Anteil an den jeweiligen Reformen in den betrachteten Mitgliedsstaaten haben. Anstelle des ‚Normalzustands‘ – nach klassischer neo-institutionalistischer Lesart – der inertia, also der Nicht-Veränderung, würde dann in einem post-deterministischen Verständnis (vgl. Hemerijck 2013: 96) je nach Ausmaß der Europäisierung eine extern (mit-)induzierte Adoption (Wandel 1./2. Ordnung) oder gar Transformation (Wandel 3. Ordnung) eintreten; allerdings ist zu erwarten, dass derselbe europäische Impuls in unterschiedlichen Mitgliedsstaaten aufgrund deren sozialpolitischer Entwicklungspfade unterschiedliche Wirkungen entfalten wird.

2.1.3 *‚Weiße Flecken‘ I: Up- und Interload*

In Ergänzung der bisherigen Ausführungen und als eigener Beitrag zur Theoriediskussion und -entwicklung im Bereich Europäisierung wurden zwei bzw. drei Bereiche identifiziert, in denen die bisherige Forschungsliteratur weitgehende Leerstellen bzw. potentielle Verknüpfungsstellen aufweist, die bisher nicht oder kaum diskutiert wurden. Dies betrifft erstens die Diskrepanz zwischen der abstrakten Forderung nach Einbeziehung der Upload-Dimension und deren relative Absenz in der faktischen Fachdebatte, zweitens eine mögliche intensivere Verknüpfung und Systematisierung der Europäisierungs- und der policy-learning-Debatten sowie drittens die überraschend wenig diskutierte Frage, wie sich (primär sozialpolitische) Europäisierungsprozesse in der viel-dimensionalen Krise der Europäischen Union verändert haben oder verändern (s. 2.1.4). Alle drei Aspekte werden im Folgenden näher ausgeführt.

Upload

Insgesamt herrscht in der Forschungsliteratur bisher eine deutliche Dominanz der Download-Dimension (des Einflusses der europäischen auf die nationale Ebene) gegenüber der Upload-Perspektive, die umgekehrt den Einfluss der Mitgliedsstaaten auf die europäische Ebene thematisiert. In erster Linie betrachtet wird also “the processing of EU input in individual political systems“ (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004: 109), während die umgekehrte Perspektive eines Uploads nationaler Praktiken und Strukturen auf die Unionsebene in der Forschungsliteratur eine bisher eher untergeordnete Rolle einnimmt. Dabei versteht bereits Börzel (2002) Europäisierung als zirkulären Prozess, in dem die Mitgliedsstaaten als „janusköpfige[...] Adressaten wie (Mit-)Gestalter“ (Wäschle 2019: 8) ihre Präferenzen in die europäische Politikformulierung einfließen lassen (Upload), durch die sie in umgekehrter Richtung beeinflusst werden (Download). Europäisierung sei “a two-way process, which involves the evolution of European institutions that impact on political structures and processes of the Member States.“ (Börzel 2002: 193) Auch die oben zitierte Definition von Radaelli ermöglicht mit der Konstruktion europäischer Regeln, Normen etc. ein zirkuläres Verständnis von Europäisierung (vgl. auch Saurugger 2014a: 125).

Trotz dieses wiederholten “call for addressing the whole loop“ (Lehmkuhl 2007: 341) wurde der Aspekt des Uploads in der Folge selten (bspw. bei Haverland/Liefferink 2012; Princen 2011) und konkret in der Sozialpolitik nur sporadisch aufgegriffen, wodurch ein wesentlicher Teil des Europäisierungsprozesses analytisch verlorengeht (vgl. Auel 2012: 263). Vielfach wird diese Vernachlässigung von Upload-Prozessen damit gerechtfertigt, dass diese quasi identisch mit europäischer Integration an sich seien und eine entsprechend reichhaltige Literatur bereits vorliege (vgl. bspw. Bulmer 2007: 42). Das trifft jedoch dann nicht zu, wenn Upload als nicht in erster Linie auf die ‚großen Entscheidungen‘ und die Ausgestaltung von Institutionen auf der europäischen Ebene, sondern – in einem engeren Sinne – auf die Auslegung eines konkreten Sachverhalts (Saurugger 2014) bzw. – in weiterem Verständnis – den grundlegenden Inhalt einer konkreten policy (Börzel 2002) zielend verstanden und dadurch von Integration an sich abgegrenzt wird (wenngleich Graubereiche nicht ausgeschlossen werden können).

Ein zirkuläres Verständnis von Europäisierung ermöglicht, die Interdependenzen im europäischen Mehrebenensystem besser zu erfassen, da das Verhältnis von EU und Mitgliedsstaaten “more dialectic than simply unidirectional“ (Saurugger 2014a: 127) verstanden wird. Daher greift die vorliegende Studie auf die dazu vorliegenden Überlegungen zurück, insbesondere auf Börzels Typologie der möglichen – grundsätzlichen – Upload-Positionen der Mitgliedsstaaten: “Pace-Setting“ beschreibt die aktive Gestaltung europäischer Politikinhalte und damit das Vorantreiben des Integrationsprozesses durch einen Mitgliedsstaat (vgl. Börzel 2002: 197), “Foot-Dragging“ den Versuch der

Bewahrung des Status-Quo und der Verhinderung entsprechender Upload-Ambitionen anderer EU-Mitgliedsstaaten (vgl. ebd.: 203). “Fence-Sitting“ schließlich bezeichnet eine indifferente und beobachtende Haltung, welche weder einen bestimmten Regelungsinhalt auf europäischer Ebene vorantreibt und unterstützt noch diesen zu verhindern versucht. Entsprechend gering fallen die Upload-Ambitionen des betreffenden Mitgliedsstaates aus (vgl. ebd.: 206f.). Über diese Kategorisierung hinaus stellt sich dann selbstverständlich auch die Frage nach verfügbaren und erfolgversprechenden Upload-Kanälen, der im Folgenden ebenfalls nachgegangen werden soll. Aus diesem Grund wird auch auf die Identifizierung von abhängigen und unabhängigen Variablen für diese Studie verzichtet:

“[...] if the domestic level initiates change in the EU and affects European integration then the variables are reversed. The relationship between European integration and Europeanization is interactive and the distinction between the dependent and independent variable obscured.” (Howell 2004: 3; vgl. Saurugger 2014a: 127)

Interload

Neben der Download-Lastigkeit der bisherigen Forschung hat diese vielfach auch „vor allem vertikale Mechanismen im Blick, während horizontalen Mechanismen zwischen den Mitgliedsstaaten [...] weit weniger Aufmerksamkeit geschenkt wurde“ (Auel 2012: 265). Eine solche Interaktion zwischen den bzw. einzelnen oder Gruppen von Mitgliedsstaaten ohne direkte Beteiligung der EU-Ebene – zum Teil auch ausdrücklich an dieser vorbei – wird an dieser Stelle als Interload konzipiert (vgl. Varwick/Eichenhofer/Wäschle/Windwehr 2016: 37f.). Diese Dimension weist fraglos Überschneidungen mit der Literatur zu ‘policy diffusion’, ‘policy transfer’ und ‘learning’ (bspw. Rose 1993; Dolowitz/Marsh 1996; Stone 1999; Gilardi 2016; Hartlapp 2009; Trein/Bonoli/Pisoni 2015) auf (vgl. Saurugger 2014a: 136). Diese betrachtet, mittels welcher Prozesse Politikinhalt zwischen Staaten sowie innerhalb des europäischen Mehrebenensystems ‚gelernt‘ und (partiell) übernommen werden: “changes in a given – generally national – context, with the more or less direct influence of other public policies carried out elsewhere“ (ebd.; vgl. bspw. Geyer/Mackintosh 2005: 30). Eine ähnliche Kategorisierung findet sich implizit bei Bulmer (2007: 47f.), der zwischen bilateralem und durch die EU vermitteltem Politiktransfer unterscheidet, und vor allem bei Howell (2004), der policy transfer als “third situation Europeanization“ versteht und mit dem Terminus ‘cross-loading’ versieht (ebd.: 5). Damit entstehe eine Unterscheidung zwischen vertikalem Politiktransfer (EU-Politiken als Anstoß) und horizontalem Politiktransfer, “[which] incorporates learning from, and assimilating other member state policies without EU involvement.“ (ebd.) Wie auch in der vorliegenden Studie mehrfach angemerkt verweist Howell allerdings auf eine fallweise schwierige Abgrenzung beider Dimensionen aufgrund eines nicht immer klaren Ausmaßes an europäischer Koordinierung bzw. einer

problematischen Abgrenzung bspw. zur OMK (Howell 2004: 5f.). Auch Trein/Bonoli/Pisoni (2015: 21) benennen “some instances of learning in the sense that ideas were taken from other countries, however, without explicitly referencing to the OMC.” Risse (2016: 89) unterscheidet zwischen zwei unterschiedlichen Typen von Diffusion, an die an dieser Stelle angeknüpft wird:

“ideas, policies, and institutions might diffuse through direct (or ‘sender driven’) influence mechanisms. An agent of diffusion actively promotes certain policies or institutional models in her interactions with a receiving actor or group of actors. Moreover, diffusion also occurs through indirect (or ‘recipient-driven’) mechanisms. For example, agents [...] look for institutional designs [elsewhere] to solve certain problems or to mimic the behavior of their peers.”

Während der erste Typus sich als Teilaspekt des EU-induzierten Downloads – namentlich im Rahmen der OMK – verstehen lässt, können Lern- und Diffusionsprozesse als eigenständiges Phänomen, hier klassifiziert als Interload, begriffen werden. Auf Grundlage dieser Abgrenzung erscheint es aus Sicht der Autorin gerechtfertigt, eine solche dritte Dimension von Europäisierung konzeptionell zu ergänzen. Insbesondere wird unter der Bezeichnung ‚Interload‘ – anknüpfend an die im Folgenden erläuterten Rahmenbedingungen von Europäisierung unter Bedingungen der Krise und (Re-) Intergouvernementalisierung – außerdem stärker die bewusst aufgenommene Interaktion unter Teilgruppen von Mitgliedsstaaten innerhalb der EU, die dann lediglich als ‚Klammer‘ fungiert, in den Mittelpunkt gerückt. Zentrale Fragen, die sich daraus ergeben, wären etwa, ob solche Interload-Prozesse grundsätzlich aktiv forciert werden, inwiefern sie explizit zur Umgehung der Gemeinschaftsinstitutionen dienen und ob sowie ggf. nach welchen Kriterien über Zeit und Politikinhalt stabile Konstellationen unter den Mitgliedsstaaten identifiziert werden können.

Abschließend eine notwendige Abgrenzung: Die Fokussierung auf europäische Einflüsse negiert nicht grundsätzlich sonstige Kontexte wie in erster Linie globale Einflüsse und Zusammenhänge (vgl. bspw. Radaelli 2004: 5; Saugruger 2014a: 136f.; Bulmer 2007: 40f. und 46). Andere internationale Organisationen wie die OECD, die Weltbank und der IWF verfolgen in vielen Fällen ähnliche Ziele (vgl. bspw. Zirra 2009: 135 unter Verweis auf Schäfer 2006a; Casey 2004 und Hartlapp 2007). Auch in dieser Studie werden solche dem Modell von Beichelt (2009) folgend als potentielle Einflussfaktoren auf die Sozialstaaten innerhalb der Europäischen Union grundsätzlich anerkannt (vgl. dazu bspw. Boeckh/Huster/Benz 2011: 373ff.; Lehmkuhl 2007: 342; Dallinger 2016: 186ff.; Evans/Cerny 2004) – und finden bspw. in Gestalt des IWF oder der Weltbank als “producers and/or mediators of social policy ideas in the search for solutions to conceived welfare problems“ (Ervik/Kildal/Nilsen 2009: 4) auch sporadisch Erwähnung –, stehen allerdings bei der Analyse von Down-, Up- und Interloadprozessen nicht im Zentrum. Die Beeinflussung der Zielvorstellungen und Politikinhalt der Institutionen der Europäischen Union durch globale Debatten und Vorbilder wäre ein eigenständiges

Forschungsfeld, auf das an dieser Stelle nur abstrakt verwiesen werden kann (s. auch 8.5).

2.1.4 *„Weiße Flecken“ II: Europäisierung im Zeichen der Krise*

Mit der Krise der Europäischen Union haben sich auch die Bedingungen, unter denen sich Europäisierungsprozesse vollziehen, maßgeblich verändert. Bickerton/Hodson/Puetter (2015: 703) sprechen angesichts einer starken Aktivitätsausweitung auf europäischer Ebene ohne entsprechende Vertragsänderung von einer “integration without supranationalism” und sehen damit einen “new intergovernmentalism” heraufziehen. Dieser zeichne sich durch die Intensivierung von Politikkoordination auf höchster politischer Ebene, vor allem im Europäischen Rat, der Eurogruppe und dem ECOFIN, aus (vgl. auch Puetter 2015: 406f.), weiterhin durch die Delegation an „de novo bodies“⁵ wie Europäische Zentralbank (EZB) oder Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) sowie durch eine vom supranationalen Rahmen entkoppelte Deliberation und Konsensbildung – wenngleich unter Bedingungen erheblicher Machtasymmetrien. Damit stehe der Neue Intergouvernementalismus (NI) partiell im Widerspruch zu klassischen Annahmen des Liberalen Intergouvernementalismus (LI), vor allem aber des Neo-Funktionalismus (Bickerton/Hodson/Puetter 2015: 704f.). Auch Bulmer/Joseph (2016: 739) betonen die “increased role of government heads” und “hard intergovernmental bargaining resulting in more supranational outcomes only for insiders”. Damit gehe ein stärkerer Einfluss nationaler Interessen und innenpolitischer Erwägungen auf europäische Politiken einher, gar eine “increased penetration of politics at the supranational level by domestic political considerations” (ebd.). Wiederum in Abgrenzung zum LI erschöpften sich diese Interessen nicht (mehr) weitgehend in solchen wirtschaftlicher Art, sondern müssten als domestic politics im breiteren Sinne verstanden werden (vgl. Bickerton/Hodson/Puetter 2015: 714f.), auch vor dem Hintergrund wachsender Widerstände gegen die europäische Integration in Teilen der Wählerschaft.

Als Quintessenz des Neuen Intergouvernementalismus lässt sich damit festhalten: Wenn europäische Lösungen dringend erforderlich sind, aber keine Bereitschaft zur (formalen) Kompetenzübertragung besteht oder diese den nationalen Öffentlichkeiten nicht vermittelbar erscheint, kommt es zu einer Reorganisation der Entscheidungsstrukturen, die maßgeblich durch

5 Bickerton/Hodson/Puetter (2015: 705) definieren diese als “newly created institutions that often enjoy considerable autonomy by way of executive or legislative power and have a degree of control over their own resources. However, they fulfil functions that could have been delegated to the Commission and tend to contain mechanisms for Member State representation as a part of their governance structure.” Als Beispiele nennen sie die Europäische Zentralbank, den Europäischen Auswärtigen Dienst und den Europäischen Stabilitätsmechanismus (vgl. ebd.; kritisch dazu Schimmelfennig 2015).

Exekutivlastigkeit und ein hohes Gewicht der Kategorie ‚nationales Interesse‘ geprägt wird. In der integrationstheoretischen Debatte sind die Annahmen und der Mehrwert des NI allerdings umstritten, wie exemplarisch die Kritik von Schimmelfennig (2015) zeigt. Dieser kritisiert, weder werde die Dominanz des intergouvernementalen Modus hinreichend belegt noch seien die zur Illustration verwendeten Charakteristika tatsächlich neu oder fügten dem etablierten Ansatz des Liberalen Intergouvernementalismus substanzielle Erkenntnisse hinzu. Vielmehr gebe es jenseits einzelner Politikbereiche gute Gründe, von einer weiteren Supranationalisierung europäischer Politik auszugehen, etwa aufgrund durchaus vorhandener Kompetenzzuwächse der Kommission, der Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat oder der fortlaufenden Stärkung des Europäischen Parlaments, aber auch auf Ebene der Integrationsergebnisse (outcomes).

Ohne an dieser Stelle abschließend entscheiden zu können und zu müssen, ob diese berechtigten Einwände im Rahmen des Neuen Intergouvernementalismus korrigiert werden oder doch eher eine Weiterentwicklung des ‚traditionellen‘ intergouvernementalen Paradigmas in Richtung der kürzlich integrierten Politikfelder (Justiz und Inneres, Außen- und Sicherheits-, Fiskalpolitik) und eines breiteren Verständnisses der inner-mitgliedsstaatlichen Meinungsbildung erfolgen sollte (so der Vorschlag bei Schimmelfennig 2015), bieten die Befunde der Intergouvernementalisierungs-Debatte doch hinreichend Anknüpfungspunkte für eine Diskussion der erwartbaren Folgen für Europäisierungsprozesse.

Die Folgen dieser Verschiebungen in der Integrationslogik für Europäisierung und Europäisierungsforschung wurden bisher kaum im breiteren Rahmen – also nicht länder- oder feldspezifisch – diskutiert.⁶ Eine wichtige Ausnahme bildet der Beitrag von Saurugger (2014), die darauf verweist, dass zum einen der in der Literatur dominante top-down-Ansatz in der Krise wegen einer verstärkten Politisierung und innenpolitischer Widerstände fraglich werde: Europäisierung habe “difficulty accounting for feedback loops that occur when opposition at the domestic level makes implementation of European public policies difficult“ (ebd.: 181). Zum anderen plädiert sie für ein neues Verständnis von Upload-Prozessen und non-compliance als Elemente einer zunehmenden Politisierung (vgl. ebd.: 184); das Europäische Semester beispielsweise könne aufgrunddessen als “circular Europeanisation” konzeptualisiert werden (ebd.: 189). Ihre Überlegungen stützen daher ebenso wie die oben skizzierte Verschiebung des integrationspolitischen Gleichgewichts das hier gewählte umfassende Verständnis von Europäisierung und auch das grundlegende

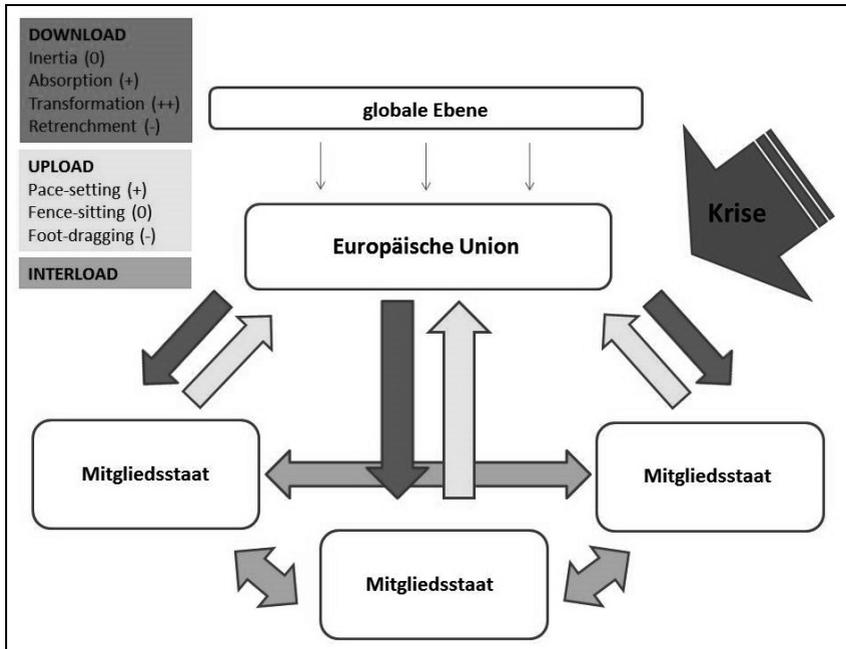
6 Diese Thematik steht auch im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses der unter Mitwirkung der Autorin gegründeten Forschungsgruppe IRESP, die seit 2014 Europäisierungsprozesse in ausgewählten Politikfeldern unter den Bedingungen der (Re-)Intergouvernementalisierung untersucht und in deren Kontext die vorliegende Studie sowie diejenige zur Alterssicherungspolitik von Warwick/Eichenhofer/Wäschle/ Windwehr (2016) entstanden sind.

Erkenntnisinteresse, die komplexe Interaktion zwischen EU und Mitgliedsstaaten in diesem Politikfeld einschließlich deren Veränderungen im Zuge von Krise und Intergouvernementalisierung zu erfassen und zu bewerten.

Wäschle/Windwehr (2017) formulieren Tendenzen und Erwartungen bzgl. eines ‚Krisenmodus‘ von Europäisierung in allen drei Dimensionen, die teils auch in den Analyserahmen der vorliegenden Studie und insbesondere die Hypothesen (folgen in Abschnitt 2.2) eingeflossen sind. Wie haben sich Europäisierungsintensität und -kanäle in den einzelnen Mitgliedsstaaten im Zeitverlauf und insbesondere seit Einsetzen der Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise entwickelt? Zeichnet sich eine stärkere Durchgriffswirkung europäischer Politik auf die mitgliedstaatliche Sozialpolitik ab und ist diese auf die ‚Krisenstaaten‘ begrenzt oder bedeutet dies eine de-facto-Veränderung der Spielregeln im europäischen Mehrebenensystem, die letztlich für alle Mitgliedsstaaten Folgen im Sinne von mehr Verbindlichkeit europäischer Inputs nach sich zieht? Lassen sich folglich Parallelen zwischen dem neo-institutionalistischen Konzept der Krise als critical juncture in der sozialstaatlichen Entwicklung und einer potentiellen game-changer-Funktion für Ausmaß und Mechanismen von Europäisierung feststellen?

Aus diesen Ausführungen ergibt sich zunächst das unten dargestellte Europäisierungsmodell:

Abb. 1: Europäisierungsmodell



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Varwick/Eichenhofer/Wäschle/Windwehr 2016: 38; Kategorien nach Börzel 2002 und Radaelli 2003

Daran anknüpfend werden im folgenden Abschnitt 2.2 die Fragestellung unter Rückgriff auf die gewählte theoretische Perspektive präzisiert, der Mehrwert der vorliegenden Studie skizziert und Hypothesen zu den drei Europäisierungsdimensionen – Download, Upload und Interload – formuliert.

2.2 Konkretisierung der Fragestellung, Hypothesen und Mehrwert

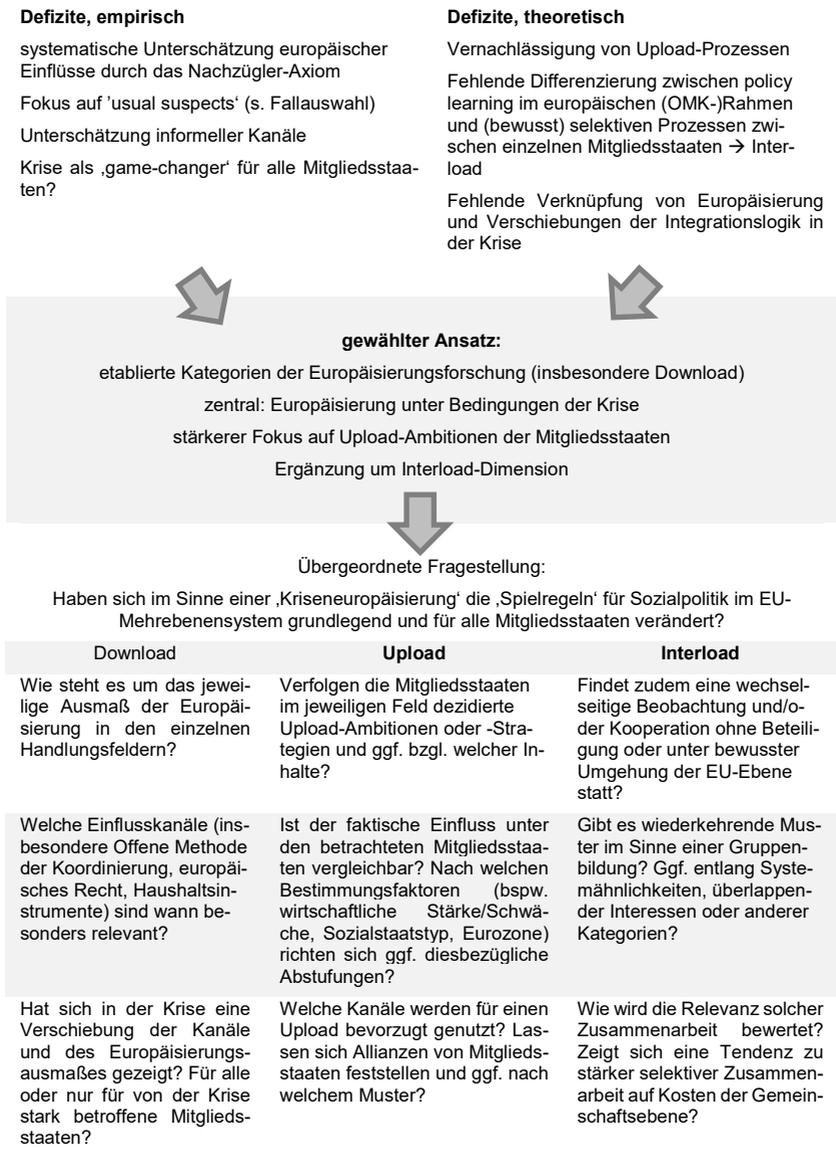
Auf Grundlage bestehender Befunde der Europäisierungsforschung sowie der in 2.1.3 und 2.1.4 erfolgten Ergänzung um Up- und Interloadprozesse sowie den Rahmen der ‚Krisen-Europäisierung‘ wird auf der *europäischen Ebene* zunächst nach dem Ausmaß eines gemeinschaftlichen Besitzstandes in der Sozialpolitik insgesamt gefragt, die institutionelle Verankerung und die verfügbaren Mechanismen zum Transfer dieser Politiken auf die mitgliedstaatliche Ebene nachgezeichnet. Im Analyseteil liegt der Fokus auf der jeweiligen

Entwicklung in den einzelnen Handlungsfeldern: Wie haben sich europäische Aktivitäten in der Beschäftigungs-, Gesundheits-, Renten- und Familienpolitik entwickelt? Wie sind unterschiedliche Integrationsstände in den einzelnen Handlungsfeldern zu erklären? Welche Mechanismen der Einflussnahme auf nationale Politik sind wirksam und in welchem Verhältnis stehen sie zueinander? Zeichnen sich mittel- bis langfristige Ziele für die weitere Ausgestaltung dieser Felder auf Gemeinschaftsebene ab bzw. wie realistisch erscheint eine Fortentwicklung europäischer Zuständigkeiten im jeweiligen Gebiet?

Auf *nationaler Ebene* stellen sich zum einen Fragen hinsichtlich des Downloads europäischer Politik: Wie stark fällt dieser im jeweiligen Handlungsfeld – im Sinne einer Beeinflussung nationaler Reformmaßnahmen – aus? Welche Differenzen lassen sich zwischen den Mitgliedsstaaten beobachten und wie sind diese zu erklären? Welche Kanäle sind in den gewählten Fallbeispielen zentral, welche eher unwirksam? Inwieweit hat sich sowohl das Ausmaß der Europäisierung als auch das relative Gewicht einzelner Mechanismen in der Krise gewandelt? Mit Blick auf den – unterstellten – Upload eigener Präferenzen auf die europäische Ebene tritt eine Reihe von Fragen hinzu: Verfolgen die Mitgliedsstaaten dezidiert Upload-Ambitionen im jeweiligen Handlungsfeld? Wenn ja, eher progressiv oder blockadeorientiert und mittels welcher Kanäle und Strategien? Lassen sich Aussagen über den Erfolg nationaler Upload-Versuche treffen? Kommt es dabei zur Bildung von Koalitionen von Mitgliedsstaaten und ggf. nach welchem Muster? Und schließlich: Findet daneben auch eine Zusammenarbeit unter den Mitgliedsstaaten ohne Beteiligung oder unter bewusstem Ausschluss der EU-Institutionen statt (Interload)? Falls ja, folgt diese nachvollziehbaren Mustern unter den Mitgliedsstaaten? Welcher Stellenwert wird dieser Kooperationsform zugemessen und welche Kanäle werden dafür genutzt?

Die folgende Tabelle zeigt die identifizierten Forschungsdefizite bzw. -defizite, den gewählten theoretischen Rahmen sowie die Fragestellungen nach den drei identifizierten Europäisierungsdimensionen im Überblick:

Tab. 1: Forschungsdesiderate, Theorieansatz und Fragestellung



Quelle: eigene Darstellung

Hypothesen

Zu allen drei Europäisierungsdimensionen lassen sich – zum Teil widerstrebende – Hypothesen formulieren, die der folgenden Analyse zugrundegelegt werden. Mit Blick auf den *Download* europäischer Politikinhalt gilt es zunächst grundsätzlich zu fragen, wie ausgeprägt unterschiedliche sozialpolitische Handlungsfelder auf europäischer Ebene verankert sind und welche Einflusskanäle, über die europäische Politikinhalt zu den Mitgliedsstaaten ‚transportiert‘ werden, jeweils zentral sind. Diesbezüglich wird eine Dominanz von bindenden (Detail-)Regelungen einerseits und ‚Querwirkungen‘ andererseits erwartet (s. zu den europäischen Instrumenten im Bereich der Sozialpolitik Abschnitt 3.3):

H1: Neben punktuellen verbindlichen sozialen Mindeststandards und der nur in geringem und abnehmendem Grad wirksamen Offenen Methode der Koordinierung sind es vor allem durch den EuGH abgesicherte Rechtsgrundsätze sowie die neuen haushaltspolitischen Instrumente, die erhebliche Europäisierungsimpulse auslösen. Insbesondere mit dem reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt seit 2011 haben haushaltspolitische Einflüsse auf mitgliedstaatliche Sozialpolitik maßgeblich zugenommen.

Die anderen Hypothesen zum *Download* betreffen die feststellbaren Ergebnisse in den Mitgliedsstaaten. Hier bietet sich die Formulierung von zwei entgegengesetzten Hypothesen an, die zudem beide eine zeitliche Komponente beinhalten und auf den Rahmen ‚Europäisierung in der Krise‘ rekurrieren:

H2a: Die Download-Intensität ist und bleibt insgesamt angesichts der Sensitivität des Politikfelds und nationaler Pfadabhängigkeiten und Vetospieler gering. Zudem wird sie in der Krise weiter geschwächt, weil im Zuge einer Logik der Verteidigung nationaler Interessen innenpolitische Widerstände wachsen, die sich negativ auf die auf Freiwilligkeit beruhende Politikkoordination in der Sozialpolitik auswirken.

H2b: Die Download-Intensität ist aufgrund des wachsenden Problemdrucks und der Interdependenzen unter den Mitgliedsstaaten erheblich. Europäischer Einfluss nimmt zu, weil Entscheidungen auf höchster politischer Ebene, die Dringlichkeit gemeinsamer Probleme und neue formelle und informelle Einflussmechanismen insbesondere im Zuge der gewachsenen Haushaltskompetenzen die Verbindlichkeit/Durchsetzungskraft europäischer Regelungen fördern. Diese erheblichen Einflüsse werden allerdings kaum öffentlich kommuniziert und Entscheidungen vielmehr im Diskurs als weitgehend oder rein national motiviert dargestellt.⁷

Mit Blick auf die *Upload*-Dimension lassen sich ebenfalls zunächst zwei einander gegenüberstehende Hypothesen bzgl. deren Stellenwerts formulieren:

7 Vgl. zu den Grundlagen dieser Erwartungen den Abschnitt zum New Intergovernmentalism oben sowie Feronas 2016: 2; Bickerton/Hodson/Puetter 2015: 710f.

H3a: Die Upload-Aktivitäten der Mitgliedsstaaten fallen gering aus bzw. erschöpfen sich in der Regel in einer defensiven Blockade weiterer Integrations-schritte. Entsprechendes Engagement nimmt weiter ab, weil auch die Aktivität der Gemeinschaftsinstitutionen sinkt und angesichts sehr heterogener und vielfach drängender Problemlagen in den Mitgliedsstaaten weniger Aufmerksamkeit und Ressourcen für die europäische Ebene zur Verfügung stehen.

H3b: Upload-Aktivitäten werden von den Mitgliedsstaaten als zentrales Instrument der Einflussnahme und ‚Vorab-Entschärfung‘ möglichen Downloads genutzt. Angesichts einer zunehmend von nationalen Interessen geprägten Integrationslogik, als existenziell wahrgenommener Problemlagen und evidenter Interdependenzen steigt ihr Stellenwert noch zusätzlich.

Allerdings ist zu erwarten, dass Upload-Aktivitäten in unterschiedlichem Maße Chancen haben, tatsächlich Eingang in die europäische Politikgestaltung zu finden:

H4: Die Erfolgchancen von Upload-Ambitionen, sowohl mit Blick auf richtungsweisende als auch auf Routineentscheidungen, steigen in dem Maß, wie es gelingt, Koalitionen mit gleichgesinnten Mitgliedsstaaten zu formen. Zudem unterliegen sie in erheblichem Ausmaß Machtasymmetrien unter den Mitgliedsstaaten, die maßgeblich durch die jeweilige aktuelle ökonomische Situation bedingt sind.

Die zusätzlich als ein Element von Europäisierung betrachtete *Interload*-Dimension schließlich wirft die Frage auf, wie sich entsprechende (selektive) Aktivitäten zu solchen im Kreis aller Mitgliedsstaaten verhalten:

H5a: Interload-Aktivitäten nehmen keinen eigenständigen Stellenwert ein; relevante externe Einflüsse entstammen vielmehr dem EU-Rahmen. In der Krise sinkt die Bedeutung von Interload-Aktivitäten aufgrund divergierender Herausforderungen und fehlender Ressourcen zusätzlich.

H5b: Interload-Aktivitäten, verstanden zum einen als selektive Orientierung an einzelnen Mitgliedsstaaten, zum anderen im Sinne von ‚Interessenallianzen‘ gleichgesinnter Mitgliedsstaaten bis hin zum bewusst herbeigeführten ‚bypass‘ der EU-Institutionen, nehmen einen erheblichen Stellenwert ein und lassen sich sowohl als Element der Differenzierung als auch der Informalisierung europäischer Politik verstehen.

Wie die Ausführungen zu den (weitgehenden) Leerstellen der Europäisierungsforschung in Verbindung mit Fragestellung und Hypothesen dieser Arbeit nahelegen, liegt der Mehrwert der Analyse erstens in der Erweiterung vergleichender empirischer Erkenntnisse und theoretischer Annahmen hinsichtlich sozialpolitischer Downloadprozesse. Gewährleistet wird dies durch fünf Fallstudien zu im modellhaften Sinne sozialpolitisch repräsentativen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (s. auch 2.4 zur Fallauswahl). Zweitens sollen, wie bereits oben hergeleitet, bisher weitgehend vernachlässigte Upload- und Interload-Prozesse identifiziert und diskutiert werden. Drittens schließlich trägt die Analyse den gewandelten Rahmenbedingungen von Sozialpolitik im

EU-Mehrebenensystem in bzw. im Gefolge der Krise Rechnung, indem der Fokus auf Veränderungen der Europäisierungsintensität und -kanäle einschließlich informeller Kanäle gelegt wird.

2.3 Fallauswahl

Im nächsten Schritt ist die Fallauswahl a) hinsichtlich der zu untersuchenden sozialpolitischen Handlungsfelder und b) mit Blick auf die betrachteten Mitgliedsstaaten vorzunehmen. Da eine umfassende Betrachtung sämtlicher sozialpolitischer Aktivitäten ein zum Scheitern verurteiltes Unterfangen wäre, wird für die Zwecke der vorliegenden Analyse die folgende – dennoch sehr breite – Auswahl getroffen:

- Arbeitsmarktpolitik, begründet durch die Beschäftigungsorientierung der europäischen Sozialpolitik, anhaltend hohe Arbeitslosenzahlen in zahlreichen Mitgliedsstaaten (2016: 10,0% in der Eurozone und 8,6% in der EU-28, Eurostat 2016i) und die Bedeutung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen für die Finanzierung sozialstaatlicher Leistungen in Sozialversicherungssystemen. Anzumerken ist, dass lediglich die Arbeitslosenversicherung und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik berücksichtigt werden, nicht oder nicht in erster Linie aber angrenzende Felder wie bspw. Lohn- oder Industriepolitik (vgl. einleitend in Kap. 4).
- Gesundheitspolitik, begründet primär durch die Ausgabenrelevanz dieses Bereichs (7,8% des BIP im EU-28-Durchschnitt und 8,0% in der Eurozone im Jahr 2014, vgl. Weltbank 2017a), nicht zuletzt vor dem Hintergrund alternder Bevölkerungen in den EU-Mitgliedsstaaten und des medizinischen Fortschritts,
- Rentenpolitik, ebenfalls begründet durch den hohen Anteil am Haushalt der Mitgliedsstaaten (durchschnittlich 9,8% des BIP im Jahr 2014, Eurostat 2017b), die erhebliche öffentliche Aufmerksamkeit, u. a. im Kontext potentiell drohender Altersarmut, sowie die praktisch alle Mitgliedsstaaten – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – betreffende demographische Herausforderung.
- Familienpolitik, die entgegen früherer Tendenzen zur Vernachlässigung mittlerweile als strategisches Politikfeld erkannt worden ist, etwa mit Blick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, daraus resultierende volkswirtschaftliche Potentiale und wiederum die demographische Entwicklung.

Andere sozialpolitische Tätigkeitsbereiche wie etwa Arbeitsschutz, Inklusion, Armutsvermeidung, sozialer Wohnungsbau – um nur einige zu nennen – oder die an Sozialpolitik zumindest angrenzende, in Deutschland aber meist ausgeklammerte (vgl. bspw. Kaufmann 2000: 9; Pilz 2004: 16) Bildungspolitik, aber

auch die Steuerpolitik als Finanzierungsquelle werden folglich nicht weiter betrachtet. Im Kontext der Gesundheitspolitik werden die Pflege weitgehend und der Bereich Unfallversicherung ausgeklammert. Die folgende Tabelle 2 fasst die gewählten Tätigkeitsfelder, ihre betrachteten Teilaspekte sowie die jeweilige Begründung ihrer Auswahl noch einmal zusammen.

Tab. 2: Auswahl der Handlungsfelder

	Arbeitsmarkt-politik	Gesundheit	Rente	Familien-politik
Teilas- pekte	Arbeitslosen- versicherung aktive Arbeits- marktpolitik	Krankenversiche- rung (primär gesetz- lich)	Rentenversicherung (primär gesetzlich)	Kindergeld Elterngeld und -zeit Vereinbarkeit Familie/Beruf
Relevanz	hohe Arbeits- losigkeit Finanzierungs- grundlage und Ausgabenpos- ten Beschäfti- gungsorientie- rung der EU- Sozialpolitik EU-interne Ar- beitsmigration	steigende Kosten alternde Bevölkerun- gen „Gesundheitstouris- mus“	größter soz.pol. Ausgabenposten demographische Entwicklung drohende Altersar- mut	niedrige Gebur- tenraten Wirtschaftsfak- tor (künftige Beiträge, Ver- einbarkeits-de- batte)

Quelle: eigene Darstellung

Auch unter den während der Bearbeitungszeit (noch) 28 Mitgliedsstaaten musste aus forschungspraktischen Gründen selbstverständlich eine Selektion vorgenommen werden. Diese richtet sich in erster Linie nach den Kriterien, Mitgliedsstaaten mit a) einem gewissen Gewicht⁸ innerhalb der Europäischen Union aufgrund ihrer Größe und Bevölkerungszahl, die b) unterschiedliche Sozialstaatstraditionen und -typen aufweisen, c) teilweise die Gemeinschaftswährung Euro eingeführt haben, teilweise (bisher) nicht, und d) in unterschiedlichem Ausmaß von der Staatsschuldenkrise betroffen sind, abzudecken (ähnlich bspw. bei Bieling/Buhr 2015a: 21ff. und Kvist 2015). Zugleich war die Prämisse, nicht ausschließlich die ‘usual suspects’ Deutschland,

8 Selbstverständlich wäre auch eine andere Fallauswahl, die dezidiert auch Kleinststaaten innerhalb der Europäischen Union einschließt, denkbar; vgl. zu den Handlungsbedingungen kleiner Mitgliedsstaaten bspw. Panke 2010.

Großbritannien und Frankreich zu behandeln sowie alte und neue Mitgliedsstaaten gleichermaßen einzubeziehen (vgl. Vink/Graziano 2007a: 17). Daher wurden als Länderfälle ausgewählt:

- *Deutschland* als großer, wirtschaftlicher starker Mitgliedsstaat, der zunehmend einen Führungsanspruch innerhalb der Europäischen Union erhebt bzw. dem dieser von außen zugesprochen wird, sowie als Vertreter des christlich-kontinentalen Sozialstaatstyps und Mitglied der Eurozone;
- *Schweden* als ebenfalls wirtschaftlich starker Mitgliedsstaat und Exponent des nordischen Sozialstaatstyps mit häufig genanntem Vorbildcharakter; kein Mitglied der Eurozone;
- *Großbritannien* als Vertreter des liberalen Sozialstaatstyps mit traditionell distanzierter Haltung zum Integrationsprozess und Nicht-Euro-Mitglied. Aufgrund des längeren Vorlaufs eines nunmehr wahrscheinlichen ‚Brexits‘ wurde Großbritannien als Fallbeispiel beibehalten. Zum einen liegt der Untersuchungszeitraum vollständig in der Phase britischer Mitgliedschaft, zum anderen spielen auch in der Austrittsdebatte sozialpolitische Fragen eine prägnante Rolle und werden in noch nicht final absehbarer Form auf der gemeinsamen Agenda bleiben.
- *Polen* als für die mittel- und osteuropäischen relativ neuen Mitglieder typischer sozialstaatlicher Mixtyp und Nicht-Euro-Mitglied sowie politisch zentraler Repräsentant der mittel- und osteuropäischen Länder und
- *Italien* als Vertreter des südeuropäischen Sozialstaatstyps, Eurozonenmitglied und als Vertreter der von der Staatsschuldenkrise stark betroffenen Mitgliedsstaaten, jedoch Nicht-Programmland. Da die Aufmerksamkeit möglichen verallgemeinerbaren Veränderungen der europäischen ‚Spielregeln‘ gilt, erschien ein Fokus auf bspw. Griechenland dysfunktional, da für Mitgliedsstaaten, die Mittel aus den europäischen ‚Rettungsschirmen‘ EFSF und ESM beziehen, quasi andere Regeln gelten.

Die folgende Tabelle 3 fasst auch diese Auswahl und ihre Begründung noch einmal zusammen:

Tab. 3: Auswahl der Mitgliedsstaaten

	Deutschland	Schweden	Großbritannien	Polen	Italien
Sozialstaats-typ	kontinental	nordisch	liberal	Mixtyp	südeuropäisch
Eurozone	ja	nein	nein	nein	ja
Weitere Gründe	Führungsanspruch/Hegemonie-Diskussion wirtschaftliche Stärke	häufige Nennung als soz. pol. Vorbild	Außenseiterrolle	relatives Neumitglied	„Krisenstaat“

Quelle: eigene Darstellung

Damit wurde insgesamt ein vergleichendes Design gewählt, das mit fünf Mitgliedsstaaten und vier sozialpolitischen Handlungsfeldern empirisch recht breit aufgefächert wird. Dieses bringt notwendigerweise eine Reduktion in der Komplexität der Darstellung der einzelnen Fälle mit sich, denn im Vergleich zu einer Einzelfallstudie kann mittels eines solchen Vorgehens nur eine geringere „Detailtreue und Untersuchungstiefe“ (Zirra 2009: 138) erreicht werden – zugleich aber eine deutlich erhöhte Aussagekraft durch den systematischen Vergleich ausgewählter Aspekte. Anders formuliert: Anstatt einzelne nationale Reformen ‚unter das Mikroskop zu legen‘, werden die 20 Fallstudien aus größerer ‚Überflughöhe‘ anhand des Analyserasters systematisch und vergleichend auf Europäisierungseffekte untersucht. Als Untersuchungszeitraum wird die Zeitspanne von Mitte der 1990er Jahre – mit Einsetzen einer europäischen Beschäftigungspolitik – bis Ende des Jahres 2016 – zur Sicherstellung einer weitgehend vollständigen Datengrundlage – gewählt. Eine Zäsur bilden hierbei die Jahre 2010/2011, für die der in Hypothese 1 skizzierte Umbruch von der Offenen Methode der Koordinierung zu zunehmend haushaltspolitisch kanalisiertem europäischen Einfluss unterstellt wird, da mit dem erstmaligen Durchlauf des Europäischen Semesters 2011 die „Phase des arbeits- und sozialpolitischen Krisenmanagements“ und der „austeritätspolitischen Konsolidierung“ (Bieling/Buhr 2015a: 17)⁹ eingeläutet wird.

9 Bieling/Buhr (2015a: 17) selbst setzen die Phasen etwas anders an, da sie die von Konjunkturpaketen und der Stabilisierung des Bankensektors geprägten Jahre 2007-2009 gesondert betrachten.

2.4 Methodik

Methodisch wird ein mehrgleisiger Ansatz gewählt, der die Vorteile der einzelnen Methoden ausschöpfen, ihre jeweiligen Nachteile kompensieren und zu einem kohärenten und verlässlichen Gesamtergebnis beitragen soll (Triangulation). Dazu werden erstens Primärquellen der nationalen (in erster Linie Ministerien) und europäischen (vor allem Kommission, Rat) Ebene ausgewertet. Ziel ist insbesondere ein Abgleich nationaler und europäischer Positionen sowie deren zeitlicher Zusammenhänge. Während offiziellen Dokumenten eine weitgehende interne Widerspruchsfreiheit und Repräsentativität für die Position der jeweiligen Institution unterstellt werden kann, geben sie keinen oder kaum Aufschluss über die Hintergründe ihrer Entstehung und dabei ggf. auftretende Konflikte. Diesem Defizit kann durch Auswertung der vorliegenden Sekundärliteratur zu den jeweiligen Teilaspekten aber effektiv begegnet werden.

Bei der Auswertung der relevanten Dokumente der europäischen Institutionen bzw. dem Abgleich mit nationalen Strategiedokumenten und Gesetzestexten ergeben sich allerdings weitere methodische Schwierigkeiten: Eine inhaltliche Übereinstimmung europäischer Vorgaben oder Empfehlungen mit nationaler Politik reicht offenkundig nicht aus, um auf eine Ursache-Wirkungs-Beziehung zu schließen (vgl. zu dieser Problematik Zohnhöfer/Ostheim 2007: 333ff.; Falkner 2007: 260; Hartlapp 2009: 4). Wengleich explizite Bezugnahmen in den entsprechenden Dokumenten in Verbindung mit einer zeitlichen Sequenzierung solche Hinweise liefern können, bleibt dieses Problem ungelöst, da zum einen nationale Akteure nicht zwingend auf internationale/europäische Ursprünge von Politiken und Ideen verweisen, selbst wenn diese vorhanden sind, und zum anderen der Verweis auf die europäische Ebene umgekehrt auch lediglich der Absicherung und Legitimierung ohnehin im nationalen Kontext geplanter Maßnahmen dienen kann (vgl. Zohnhöfer/Ostheim 2007: 334). In einem Fall würden die europäischen Einflüsse damit unter-, im anderen im Sinne einer „over-determination of the European factor“ (Vink/Graziano 2007: 16; vgl. auch Haverland 2007) überschätzt. Zudem ist eine klare Trennung der Ebenen im Fall der OMK und auch des Europäischen Semesters als „Herzstück europäischer Governance in der WWU“ (Hacker 2018: 15) kaum möglich, denn: „Member State representatives continuously participate in the definition of OMC objectives, guidelines, targets, and indicators, allowing ‘uploading‘ of domestic concepts and preferences, which blurs the causal boundary between the national and European levels“ (Zeitlin 2009: 215). Folglich kann es zum einen lediglich um eine bestmögliche Plausibilitätsprüfung europäischer Einflüsse gehen, zum anderen sollten mittels der Befragung von Experten auf beiden Ebenen die ent-

sprechenden Erkenntnisse abgesichert werden (vgl. Zohlhöfer/Ostheim 2007: 334f.; Zeitlin 2009: 215).

Als weiterer methodischer Baustein wurden daher Experteninterviews primär mit Vertretern der ausgewählten Mitgliedsstaaten (relevante Ministerien, Sozialversicherungen, Gewerkschaften, Wissenschaft) sowie ergänzend von EU-Institutionen (in erster Linie Kommission) geführt. Für das Handlungsfeld Rentenpolitik lagen diese Ergebnisse auf Grundlage einer breiten Befragung im Umfang von ca. 70 Interviews, von denen ein Teil hier verwendet wurde, bereits vor (vgl. Varwick/Eichenhofer/Wäschle/Windwehr 2016). Für die anderen Handlungsfelder wurden die Gespräche eigens für die vorliegende Studie geführt, wobei aufgrund der Rückmeldungsquote bzw. der Bereitschaft zu Expertengesprächen die Anzahl der Gespräche von Fall zu Fall – sowohl unter den Mitgliedsstaaten als auch zwischen den betrachteten Handlungsfeldern – variiert.

Die insgesamt 106 Expertengespräche folgen dem Typ des halbstrukturierten Leitfadeninterviews. Während eine weitgehend einheitliche Fragenliste den Gesprächsverlauf strukturiert und die Vergleichbarkeit der Ergebnisse gewährleistet, kann dennoch flexibel auf die Gesprächssituation sowie die jeweils spezifische Expertise des Befragten reagiert werden (vgl. Gläser/Laudel 2009: 42; Jahn 2006: 195; Yin 2003: 89f.). Die Gesprächspartner werden – nach Möglichkeit im direkten persönlichen Gespräch, teils aus Ressourcen Gründen aber auch per Telefon/Skype – nicht in erster Linie als Individuen, sondern als Repräsentanten ihrer jeweiligen Institution befragt (vgl. Meuser/Nagel 2009: 467), wobei sich in ihren Einschätzungen bezüglich der Sinnzusammenhänge, Akteurskonstellationen und Handlungslogiken im jeweils betrachteten Handlungsfeld selbstverständlich auch eine subjektive Komponente widerspiegelt. Interviews können zudem generell „politisch überprägt und von strategischem Antwortverhalten geprägt sein“ (Zirra 2009: 143). Dementsprechend muss der jeweilige institutionelle Hintergrund der Befragten stets mitgedacht werden, denn “(t)aking them at face value [...] leads to ventriloquial repetition of the official discourse“ (Barbier 2004: 20).

Die Aussagen werden zusammenfassend protokolliert und später in anonymisierter Form wiedergegeben, um die Bereitschaft zur Teilnahme zu erhöhen und die Chance auf ehrliche und umfassende Auskünfte zu verbessern (vgl. Diekmann 2004: 375). Alle Interviewer – die am o. g. Alterssicherungsprojekt beteiligten Mitarbeiter sowie eine studentische Hilfskraft für die Arbeit an der vorliegenden Studie – wurden vorab in Interviewtechniken geschult und umfassend in die Thematik eingearbeitet.

Insbesondere die Abschnitte zu Up- und Interloadprozessen in den Fallstudien beruhen aufgrund der nur sporadisch vorhandenen Forschungsliteratur weitgehend auf Ergebnissen der Experteninterviews. In Einzelfällen können Upload-Ambitionen einzelner Mitgliedsstaaten bzw. Akteure konkret anhand von Dokumenten oder öffentlichen Äußerungen belegt werden, zumeist ist