

Felix Syrovatka  
*Neue Europäische  
Arbeitspolitik*  
Umkämpfte  
Integration in der  
Eurokrise



## Neue Europäische Arbeitspolitik

*Felix Syrovatka* ist Politikwissenschaftler und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Freien Universität Berlin. Er forscht zur Politischen Ökonomie der europäischen Integration mit dem Schwerpunkt der Arbeits- und Sozialpolitik.



Felix Syrovatka

# Neue Europäische Arbeitspolitik

Umkämpfte Integration in der Eurokrise

Campus Verlag  
Frankfurt/New York

Dissertation, Eberhard-Karls-Universität Tübingen, 2021 u.d.T.: »Europäische Arbeitspolitik als strategisches Feld. Die Herausbildung der Neuen Europäischen Arbeitspolitik in der Eurokrise zwischen 2009 und 2017«

Erster Gutachter: Prof. Dr. Hans-Jürgen Bieling, Eberhard-Karls-Universität Tübingen

Zweiter Gutachter: Prof. Dr. Thorsten Schulten, Eberhard-Karls-Universität Tübingen

Prüfungsvorsitzender: Prof. Dr. Gabriele Abels, Eberhard-Karls-Universität Tübingen

Tag der Prüfung: 20.05.2021

ISBN 978-3-593-51525-0 Print

ISBN 978-3-593-45072-8 E-Book (PDF)

ISBN 978-3-593-45073-5 E-Book (EPUB)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernehmen wir keine Haftung für die Inhalte externer Links. Für den Inhalt der verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Copyright © 2022 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlagmotiv: Bemalte Fassade im Europaviertel in Brüssel © Felix Syrovatka

Satz: le-tex transpect-typesetter, Leipzig

Gesetzt aus der Alegreya

Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe GmbH, Bad Langensalza

Beltz Grafische Betriebe ist ein klimaneutrales Unternehmen (ID 15985-2104-1001).

Printed in Germany

[www.campus.de](http://www.campus.de)

*Für Inga und Oskar*





# Inhalt

Vorwort .....	11
1. Einleitung .....	15
1.1 Abgrenzung des Gegenstandes .....	17
1.2 Erkenntnisinteresse, Forschungsfrage und Thesen der Arbeit .	24
1.3 Aufbau und Struktur der Arbeit .....	28
2. Forschungsstand und Relevanz der Untersuchung .....	31
2.1 Forschung zur europäischen Arbeitspolitik vor der Krise .....	32
2.2 Forschung zur europäische Arbeitspolitik in der Krise .....	36
2.3 Forschungslücken und ihre Einordnung in die Zielsetzung der Arbeit .....	41
3. Theoretischer Zugang .....	43
3.1 Anmerkungen zum Verhältnis von Struktur und Handlung ...	47
3.2 Arbeit und Kapitalismus .....	49
3.3 Arbeit und Regulation .....	54
3.4 Arbeit und Staat .....	63
3.5 Arbeit und europäische Integration .....	68
3.6 Ausgangspunkte einer europäischen Arbeitspolitik .....	75
4. Forschungsdesign .....	81
4.1 Die historisch-materialistische Politikfeldanalyse .....	81
4.2 Methodisches Vorgehen in Erhebung und Auswertung .....	88



5.	Die Herausbildung einer europäischen Arbeitspolitik .....	95
5.1	Inkrementelle Fortschrittsphase 1957–1993 .....	95
5.1.1	Absicherung nationaler Entwicklungspfade 1957–1985 .	95
5.1.2	Von der sozialpolitischen zur beschäftigungspolitischen Agenda 1985–1993 .....	98
5.2	Entwicklungsphase 1993–1997 .....	106
5.3	Dynamisierungsphase 1997–2000 .....	109
5.4	Ausweitungs- und Konkretisierungsphase 2000–2007 .....	114
5.4.1	Die Strategie von Lissabon .....	115
5.4.2	Die Reform der Lissabon-Strategie 2005 .....	117
5.4.3	Flexicurity: Vom Konzept zum arbeitspolitischen Leitbild .....	119
5.4.4	Der EuGH als arbeitspolitischer Akteur .....	121
5.5	Europäische Arbeitspolitik im Wandel des Integrationsprozesses .....	127
6.	Die Eurokrise als Ausdruck ungleicher Entwicklung .....	133
6.1	Ungleiche und kombinierte Entwicklung in Europa .....	136
6.2	Die Eskalation gegensätzlichen Entwicklungsmuster .....	145
6.3	Europäische Reaktionen auf die Krise .....	147
6.3.1	Die »Rettung« der Krisenländer .....	150
6.3.2	Der Umbau europäischen Wirtschaftsregierens .....	153
6.3.3	Stabilisierung des Euros und der Finanzmärkte durch die EZB .....	155
6.4	Das Projekt »Euro-Rettung« als Kontextbedingung europäischer Arbeitspolitik .....	157
7.	Die europäische Arbeitspolitik als strategisches Feld .....	159
7.1	Arbeitspolitische Konfliktkonstellationen .....	160
7.1.1	Neoliberales Akteursnetzwerk .....	163
7.1.2	Sozialregulatives Akteursnetzwerk .....	179
7.2	Europäische Konfliktforen und Vermittlungsorte .....	190
7.3	Arbeitspolitische Konfliktodynamiken in der Eurokrise .....	197
7.3.1	Verdichtungspunkt 1: EU-2020-Strategie .....	198
7.3.2	Verdichtungspunkt 2: Europäisches Semester und das »SixPack« .....	234



7.3.3	Verdichtungspunkt 3: Reform der Kohäsionspolitik	299
7.3.4	Verdichtungspunkt 4: Nationale Ausschüsse für Produktivität	336
7.4	Zwischenfazit: neoliberale Verschiebungen und institutionelle Aufwertung	357
8.	Die Neue Europäische Arbeitspolitik und ihre Wirkungsweise	371
8.1	Steuerungszentrum: Europäisches Semester	371
8.2	Informeller Reformdruck der EZB	380
8.3	System direkter Konditionalität: die Troika	382
8.4	Dimensionen einer arbeitspolitischen Regelungsstruktur: disziplinierend, verbindlich und intervenierend	385
8.5	Ökonomische Resilienz als arbeitspolitisches Leitkonzept	390
8.6	Arbeitspolitische Entwicklungen	397
8.6.1	Entwicklung der Arbeitsmarktregulierung in der EU	399
8.3.2	Arbeitslosenversicherung und atypische Beschäftigung	401
8.3.3	Dezentralisierung der Lohnfindung und Schwächung der Gewerkschaften	403
8.4	Im Fokus der Neuen Europäischen Arbeitspolitik – drei Länderbeispiele	410
8.4.1	Der arbeitspolitische Interventionismus am Beispiel Griechenlands	411
8.4.2	Implizite Konditionalität am Beispiel Italien	420
8.4.3	Der »diskrete Charme« der Neuen Europäischen Arbeitspolitik am Beispiel Frankreich	428
9.	Sozialpolitische Offensive & Corona-Pandemie	437
9.1	Schlägt das Pendel zurück? Die »Sozialpolitische Offensive« der EU	437
9.2	Kontext: Die EU wird zunehmend in Frage gestellt	440
9.3	Elemente der »Sozialpolitischen Offensive«	445
9.4	Korrektur oder Symbolpolitik?	450
9.5	Führt die Corona-Pandemie in ein soziales Europa?	455



10. Schlussfolgerungen .....	463
Abbildungen .....	481
Tabellen .....	483
Literatur .....	485
Zeitungsartikel .....	563



# Vorwort

Die Eurokrise ab 2009 stellte für die Europäische Union eine Zäsur dar. Als Folge der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise von 2007/2008 legte sie die ungleiche ökonomische Entwicklung zwischen den europäischen Mitgliedsstaaten offen und führte infolge ihrer Bearbeitung zu einer weiteren Vertiefung der Legitimationskrise der EU. Auch wenn die Eurokrise im offiziellen Sprachgebrauch überwunden ist, so wirken ihre Folgen bis heute nach und manifestieren sich nicht zuletzt in den (partei-)politischen Umbrüchen der EU-Mitgliedsstaaten. Auf europäischer Ebene führte die Eurokrise zu einer partiellen Europäisierung arbeitspolitischer Kompetenzen. Insbesondere durch den Fokus der Krisenbearbeitung auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedsstaaten wurden Strukturen, Mechanismen und Instrumente etabliert, die der nationalen Arbeitspolitik wie auch den Tarifparteien einen engen Rahmen vorgeben. Ein Interviewpartner bezeichnete diese neue Form europäischer Arbeitspolitik als Korsett, das der Arbeitspolitik in den Mitgliedsstaaten angelegt wurde. Das Anliegen des vorliegenden Buches ist es, den Etablierungs- und Durchsetzungsprozess der Neuen Europäischen Arbeitspolitik in der Eurokrise nachzuzeichnen und die damit verbundenen multiskalaren Auseinandersetzungen und spezifischen Interessen sozialer Akteursnetzwerke herauszuarbeiten. Dem Buch liegt daher der Anspruch zugrunde, den komplexen europäischen Politikformulierungsprozess in der Arbeitspolitik zu sezieren und die dahinterliegenden Macht- und Herrschaftsverhältnisse offenzulegen.

Das vorliegende Buch ist die gekürzte, überarbeitete und aktualisierte Dissertationsschrift, die ich im Mai 2021 an der Eberhard Karls Universität Tübingen verteidigt habe. Da ein solches Projekt nicht im dunklen und einsamen Studierzimmer entsteht, sondern immer auch das Ergebnis von Diskussionen, wertvollen Kommentaren, Kritik sowie emotionaler und finanzieller Unterstützung ist, bin ich verschiedenen Menschen zum Dank verpflichtet.



Von Beginn an haben mich bei diesem schwierigen Unterfangen der Doktorarbeit Hans-Jürgen Bieling und Thorsten Schulten unterstützt, die mich während der Promotion nicht nur begleitet, sondern auch wirklich betreut haben. Danke für die guten Diskussionen, die zahlreichen Denkanstöße, die solidarischen Kritiken und die damit verbundene Motivation. Mein Dank gilt zudem Etienne Schneider, mit dem mich nicht nur eine enge Freundschaft und eine ähnliche Sicht auf die Welt verbindet, sondern auch ein reger und produktiver Austausch. Ohne unsere gemeinsamen Diskussionen würde das Buch heute wohl anders aussehen. Ebenso dankbar bin ich Thomas Sablowski, der die Entstehung und Entwicklung der vorliegenden Arbeit begleitete und mich mehrfach dazu motivierte, Sachverhalte neu zu überdenken. Ein dickes Dankeschön geht zudem an Tobias Haas und Nikolai Huke, die mir beide während meiner Dissertation als Freunde und Kollegen mit Rat und Tat zur Seite standen, mehrere Kapitel korrekturgelesen und mir wichtige Anregungen zur Überarbeitung gegeben haben. Merle Föhr erledigte ein sorgfältiges Korrektorat.

Daneben gilt mein Dank Judith Benda, Isidoros Sakkas und Yara Benda für ihre Freundschaft und dass ich bei ihnen in Brüssel während meines Forschungsaufenthalts wohnen durfte, Roland Erne für sein Feedback, Miriam Hartlapp für wichtige Hinweise zur Organisation und Kommunikation der EU-Kommission, Florian Rödl für die Einführung in die Rechtsprechung des EuGH sowie Frank Deppe für die Lehre, was es heißt, ein kritischer Wissenschaftler zu sein. Zudem gilt mein Dank Ioannis Kompopoulos, Jannis Chasoglou, Sarah Kassem, Simon Guntrum, Joscha Abels, Malte Lührmann, Pauline Bader, Floris Biskamp, Mathis Heinrich und allen anderen TeilnehmerInnen des Promotionskolloquiums am IfP in Tübingen, Markus Wissen, Ingo Stütze, Martin Beckmann, Jakob Graf, Dorothea Schmidt, Mariana Schütt, Sandra Sieron, Jenny Simon, dem PROKLA-Beirat, Daniel Seikel, Martin Höpner, Loren Balhorn, der AkG und der AkE, Ingar Soltby, Stefanie Hürtgen, Stefanie Wöhl, Tim Berger, Martin Schreiber, Norma Tiedemann, Bernd Bonfert, Sonja Buckel, Fabio De Masi, Pascal Meiser, die MarburgerInnen und allen anderen, die ich hier vergessen habe.

Meine Promotion wurde durch ein Stipendium der Rosa-Luxemburg-Stiftung finanziell unterstützt. Ein besonderer Dank geht dabei an das Studienwerk, das RLS Büro in Brüssel sowie an das Institut für Gesellschaftsanalyse. Insbesondere danke ich Mario Candeias (für all die Unterstützung!), Markus Hawel, Juliane Kretschmer, Katja Voss und Jane Angerjäv, Judith Dellheim, Cornelia Hildebrandt, Alex Demirović sowie



---

Michaela Klingberger und Uta Tackenberg für ihre Hilfe auf den letzten Metern.

Die Arbeit wäre ohne meine Eltern, Astrid und Bernd Syrovatka nicht entstanden, die mir über all die Jahre den Mut, die Zuversicht und das Selbstbewusstsein gegeben habe weiterzumachen. Danke Mama, Danke Papa für eure Unterstützung.

Gewidmet ist diese Arbeit Inga Jensen und unserem Sohn Oskar, die mir beide immer wieder gezeigt haben, wie bunt, schön und liebenswert diese Welt ist und wofür es sich zu kämpfen lohnt. Danke.

Berlin im November 2021







# 1. Einleitung

Die Corona-Pandemie und die auf ihre globale Verbreitung reagierenden staatlichen Eindämmungsmaßnahmen haben die Rolle von Arbeitspolitik für die Gesellschaft hervorgehoben. Insbesondere in der Europäischen Union (EU) konnten durch Kurzarbeitsregelungen und das Handeln der Konfliktpartner ein Anstieg der Arbeitslosigkeit verhindert werden. Zugleich fingen die nationalen sozialen Sicherungssysteme viele Menschen auf, die ihre Arbeitsplätze verloren hatten, und verhinderten somit einen enormen Anstieg der Armutsrate. Im Vergleich zu den USA wurden in der Corona-Pandemie die Vorteile der europäischen Sozialmodelle offensichtlich, die auf einem komplexen System Industrieller Beziehungen, einem vergleichsweise umfangreichen arbeitsrechtlichen Schutz der ArbeitnehmerInnen und einem regulierten Arbeitsmarkt basieren (Platzer 2011). Insbesondere was die Abfederung der sozialen Krisenfolgen betraf, haben sich die heterogenen europäischen Sozialmodelle gegenüber dem kompetitiven Modell der USA als überlegen erwiesen (Handelsblatt, 08.10.20).

Hinzu kam, dass die nationalen Arbeitspolitiken durch europäische Initiativen wie dem SURE-Programm<sup>1</sup> unterstützt wurden (Schneider/Syrovatka 2020a; 2020b). Damit machte die EU-Kommission nicht nur deutlich, dass sie die jeweilige nationale Arbeitslosigkeit als gesamteuropäisches Problem betrachtete, sondern proklamierte zugleich, dass sie die arbeitspolitischen Kompetenzgewinne seit der Eurokrise auch in Zukunft nutzen wird. Die Botschaft, die mit dem SURE-Programm ebenso verbunden war wie mit den arbeitspolitischen Elementen des Wiederaufbaufonds NextGenerationEU, wurde in weiteren arbeitspolitischen Initiativen, etwa im Richtlinienentwurf für einen europäischen Mindestlohn, unterstrichen (COM 2020k). Die Corona-Pandemie und die ökonomischen und politischen Reaktionen darauf haben deutlich gemacht, dass Arbeitspolitik eine

---

<sup>1</sup> Das Kurzarbeiterprogramm »Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergenc« (SURE) wurde im Mai 2020 vom Rat beschlossen und umfasst ein Kreditpaket in Höhe von 100 Milliarden Euro.



europäische Dimension besitzt und die EU als ein arbeitspolitischer Akteur wahrgenommen werden muss. Diese Rolle kann die EU jedoch erst seit der Eurokrise einnehmen, wurden ihre arbeitspolitischen Kompetenzen seitdem erheblich erweitert.

Die Feststellung scheint überraschend; ist doch der allgemeine Tenor in der wissenschaftlichen Literatur jener, dass es in der Eurokrise zu einem Stillstand oder gar einem Rückbau der europäischen Arbeitspolitik gekommen sei. Für viele wissenschaftliche BeobachterInnen endete die dynamische arbeitspolitische Entwicklung quasi abrupt mit dem Ausbruch der Eurokrise (Mailand/Arnholtz 2015; Barbier 2012; Mailand 2018). Aufgrund einer oftmals sozialpolitisch verengten Analyseperspektive werden dabei die starken arbeitspolitischen Implikationen übersehen, die die europäische Krisenbearbeitung und insbesondere die Economic Governance mit sich brachten. Denn mit der Durchsetzung eines gemeinsamen Krisennarrativs wurden die nationalen Arbeitspolitiken zum zentralen Gegenstand europäischer Krisenbearbeitung – werden sie doch bis heute als zentrale Stellschraube zur Rückgewinnung von Wettbewerbsfähigkeit interpretiert. Die EU-Krisenpolitik konzentrierte sich auf die Koordinierung und Anpassung der nationalen Arbeitspolitiken, womit die durchgesetzten »Notfallmaßnahmen« (COM 2017d: 3) nicht nur die Architektur der Eurozone stark veränderten, sondern zugleich das Instrumentarium europäischer Arbeitspolitik erheblich erweiterten. Dadurch konnte die EU – wie in dieser Arbeit gezeigt werden wird – ihre Kompetenz, die nationale Ausgestaltung der Arbeitspolitiken mitzubestimmen, erheblich ausbauen. In diesem Kontext sprechen Schulten/Müller (2013) von einem »europäischen Interventionismus«, der in die lohnpolitischen Strukturen der europäischen Mitgliedsländer eingreife und diese nach marktliberalen Kriterien umgestalte. Erne (2015) sieht einen europäischen Transformationsprozess, der die national divergenten industriellen Beziehungen in ein unilaterales System zwingt. Beide Studien sind sich darin einig, dass die europäische Krisenbearbeitung zu massiven Verschiebungen in der Arbeitspolitik geführt habe und die nationalen Handlungsspielräume durch europäische Vorgaben einschränke.

Wie die kritische Europaforschung gezeigt hat, sind institutionelle und prozesshafte Veränderungen immer mit partikularen Interessen sozialer Akteure verbunden. Die Eurokrise war daher insbesondere für das europäische Industriekapital ein historisches Momentum, um ihre arbeitspolitischen Interessen durchzusetzen und den europäischen Integrations-



prozess in ihrem Sinne zu gestalten. Die Verschiebungen und europäischen Kompetenzgewinne in der Arbeitspolitik als Ausdruck gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse zu interpretieren. Die vorliegende Arbeit widmet sich der Frage, welche Auseinandersetzungen zwischen sozialen Kräften mit den Transformationsprozessen in der europäischen Arbeitspolitik verbunden waren und welche Interessen und Strategien sich in der Neukonfiguration der arbeitspolitischen Instrumente widerspiegeln. Die Arbeit macht sich zur Aufgabe, eine Vermessung des »Kampffeldes« der europäischen Arbeitspolitik aus einer strategisch-relationalen Perspektive vorzunehmen und seine zentralen Akteure zu identifizieren. Diese Vermessung findet aus der tiefen Überzeugung statt, dass nur ein solidarisches Europa langfristig eine Zukunft haben wird.

## 1.1 Abgrenzung des Gegenstandes

Zentraler Untersuchungsgegenstand der Arbeit ist die Transformation der europäischen Arbeitspolitik, d. h. die Politiken der EU zum Thema Arbeit und die damit verbundenen politischen Auseinandersetzungen auf europäischer Ebene im Krisenzeitraum zwischen 2009 und 2017. Im Zentrum der Analyse stehen die kriseninduzierten Reformen in der EU, ihre politischen und institutionellen Implikationen für die europäische Arbeitspolitik und das damit verbundene arbeitspolitische Instrumentenensemble sowie die dahinterliegenden Kräfteverhältnisse sozialer Akteure. In dieser Arbeit soll rekonstruiert werden, wie Arbeitspolitik zum zentralen Gegenstand europäischer Krisenbearbeitung geworden ist und welche Interessen und Strategien sozialer Kräfte damit verbunden waren.

Der zur Eingrenzung der Untersuchung gewählte Zeitraum umfasst die Jahre 2009 bis 2017 und damit sowohl die Diskussionen und Auseinandersetzungen um eine europäische Kriseninterpretation und angemessene Krisenreaktion, die Durchsetzung zentraler Reformen der Economic Governance in der Währungsunion (aber auch in der gesamten EU), die Reform der Struktur- und Kohäsionspolitik und die Initiativen für eine europäische Arbeitslosenversicherung und ein Social Scoreboard. Damit wird ein fast zehnjähriger Untersuchungszeitraum definiert, in dem die Ausgestaltung europäischer Arbeitspolitik vor dem Hintergrund architektonischer Veränderungen des wirtschaftspolitischen Instrumentenensembles starken



Wandlungsprozessen unterlag. Die Wandlungsprozesse äußerten sich nicht nur in institutionellen Verschiebungen, sondern auch in Veränderungen der strategischen Ausrichtung. Das macht den Untersuchungsgegenstand für eine prozessanalytische Überprüfung interessant, ermöglicht sie doch, die Auseinandersetzungen und Kämpfe sozialer Akteure zu identifizieren, die maßgeblich die Wandlungsprozesse initiiert und getragen haben. Daneben bezieht der Untersuchungsgegenstand aus den folgenden zwei Gründen seine Relevanz:

1. Die europäischen Maßnahmen zur Krisenbearbeitung sind auf die nationalen Arbeitsmarktpolitiken und Industriellen Beziehungen ausgerichtet. War die Lohnentwicklung bereits mit der Einführung der WWU ein wichtiger Indikator geworden (Altvater/Mahnkopf 1993), so rückte sie als Hebel zur Verbesserung europäischer Wettbewerbsfähigkeit ins Zentrum der Krisenbearbeitung; Arbeitspolitik wurde zum Schlüssel der europäisch forcierten Krisenüberwindungsstrategie und damit eine wichtige Säule der Krisenbearbeitung (Schulten/Müller 2013).
2. Nationalstaatliche Arbeitspolitik ist tief eingebettet in eine nationale Entwicklungsweise und nimmt in den Mitgliedsstaaten eine herausragende Rolle ein (Aglietta 2000a: 82). Insbesondere die verschiedenen Wohlfahrtsstaatstypen und die heterogenen Akkumulationsregime in der EU beruhen auf einer jeweils national spezifischen Ausgestaltung der Arbeitspolitik, d.h. der Verschränkung zwischen Arbeitsmarktpolitik und Industriellen Beziehungen. Eine verbindliche europäische Arbeitspolitik muss daher tiefgreifende Auswirkungen auf die wohlfahrtsstaatlichen Strukturen in den Mitgliedsstaaten haben, da sie doch sowohl die nationalstaatlich regulierten Arbeitsmärkte als auch das spezifische Verhältnis der Konfliktpartner berührt. Diese strukturelle Zentralität der Arbeitspolitik für die spezifische Ausgestaltung der nationalen Kapitalismen macht den Untersuchungsgegenstand auf nationaler und europäischer Ebene zu einem prioritären Feld hegemonialer Auseinandersetzungen.

Während sich die zeitliche Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes durch den Krisenzeitraum ergibt und durch die dynamische Entwicklung auf europäischer Ebene geprägt ist, erscheint vor dem Hintergrund der allgemeinen Unbestimmtheit europäischer Arbeitspolitik eine begriffliche Klärung und eine Eingrenzung des Untersuchungsbereichs notwendig. Auf europäischer Ebene existiert kein offizieller Politikbereich »Arbeitspo-



litik«. Die Lohnpolitik, und damit ein wichtiger Bereich der Industriellen Beziehungen ist nach Art. 153 (5) AEUV formell dem europäischen Kompetenzbereich entzogen. Europäische Politiken zum Thema Arbeit sind damit den offiziellen Politikbereichen der Wirtschafts- sowie der Sozialpolitik zugeordnet und rangieren oftmals am Rande einer Kompetenzlücke. Arbeitspolitik ist daher sowohl in der ökonomischen als auch in der politischen Sphäre angesiedelt und bildet einen Querschnitt zu anderen europäischen Politikbereichen. Doch was bedeutet Arbeitspolitik eigentlich genau und welche konkreten Politiken umfasst sie?

In der wissenschaftlichen Literatur wird unter Arbeitspolitik allgemein »der Prozess der Einflussnahme von betrieblichen, überbetrieblichen und staatlichen Handlungsträgern auf die Organisation des Arbeits- und Produktionsprozesses und seine sozialen Folgewirkungen – unter Berücksichtigung unterschiedlicher Interessenlagen – verstanden« (WZB 1987: 82). Die Definition macht deutlich, dass Arbeitspolitik den Fokus auf die spezifische Organisation von Arbeits- und Produktionsbeziehungen und ihrer gesellschaftlichen Einbettung legt (Lehndorff 2006: 13). So wird Arbeit und Produktion als ein Ensemble sozialer Beziehungen begriffen, »deren Ausprägung und Entwicklung sowohl betrieblich als auch gesellschaftlich umkämpft und vermachtet sind« (Bieling 2012b: 132). Arbeitspolitik betrachtet Arbeit und Produktion daher nicht isoliert von gesellschaftlichen und politischen Einflüssen, sondern in einem »Netz von Politik« (Narr 1984). Michael Burawoy (1983) hat zudem mit den »politics in production« und »politics of production« zwei Arenen von Arbeitspolitik unterschieden: die »politics in production« sind *unmittelbar* auf den Arbeitsprozess bezogen, während die »politics of production« diesen *mittelbar* beeinflussen (vgl. auch: Naschold 1984: 52). Arbeitspolitik setzt somit die spezifische Organisation von Arbeit und Produktion in einen Zusammenhang mit den länderspezifischen Akkumulationsregimen und beschreibt eben jene »Schnittstellen« zwischen der ökonomischen Analyse und »nicht-ökonomischen Gesellschaftsbereichen wie Politik, Lebenswelt, Arbeitsprozeß« (ebd.: 44).

Während Naschold (1984: 51 f.) die »politics of production« im Anschluss an die Arbeiten von Burawoy (1985) sehr weit interpretierte und darunter auch Reproduktionspolitiken gesellschaftlicher Arbeit versteht, soll in dieser Studie ein enger Begriff von Arbeitspolitik Anwendung finden, wie ihn etwa Keller (2008: 5 ff; 2000: 71) in Bezug auf die »Pionierarbeiten« von Naschold und Burawoy konzipiert. Analog zu den beiden Arenen der Arbeitspolitik



definiert Keller (2008: 4) mit den Industriellen Beziehungen (*labor relations*) und der Arbeitsmarktpolitik (*labor economics*) zwei klar umrissene arbeitspolitische Handlungsfelder. Während die Industriellen Beziehungen die »politics in production« darstellen, berühren die Arbeitsmarktprobleme als ein Gegenstand der »politics of production« all jene politischen Maßnahmen, die mittelbar Einfluss auf die spezifische Organisation des Arbeits- und Produktionsprozesses nehmen. Mit dieser forschungspraktischen Eingrenzung wird Arbeitspolitik zwar explizit auf »Politiken zum Thema Arbeit« beschränkt, zugleich jedoch ein Ausfransen in verschiedene Richtungen verhindert. Das hier angelegte enge Verständnis von Arbeitspolitik schließt alle Politiken mit ein, die sich explizit auf die spezifische Organisation der Arbeitsbeziehungen oder des Arbeitsmarktes beziehen, nicht aber Politiken, die nur impliziten bzw. indirekten Einfluss auf die beiden Handlungsfelder haben, wie etwa die Renten- oder Familienpolitik. Für eine weitere Konkretisierung des Untersuchungsgegenstandes ist es daher notwendig, die beiden arbeitspolitischen Handlungsfelder näher zu betrachten und für die europäische Ebene zu bestimmen.

Unter dem arbeitspolitischen Handlungsfeld der *Industriellen Beziehungen* werden im Anschluss an Müller-Jentsch (2017: 3) die

»wirtschaftlichen Austauschprozesse und sozialen Kooperations- und Konfliktbeziehungen zwischen Kapital und Arbeit beziehungsweise zwischen den sie repräsentierenden Akteuren in einem Betrieb, einem Wirtschaftszweig, einem Land oder einem (regulierten) transnationalen Wirtschaftsraum (z. B. Europäische Union) [verstanden]«.

Konkret beinhalten die Industriellen Beziehungen die betrieblichen Arbeits- und überbetrieblichen Tarifbeziehungen zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen bzw. ihren Interessenvertretungen. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände fungieren dabei als »Konfliktpartner«, die über die Tarifautonomie konfliktiv, aber teils auch kooperativ, miteinander verbunden sind (Müller-Jentsch 2008: 122). Das arbeitspolitische Handlungsfeld der Industriellen Beziehungen fokussiert somit auf die Interaktion zwischen den Gewerkschaften, den Arbeitgeberverbänden und nationalen bzw. supranationalen Staatsapparaten. Wie Dörre (2016) betont, stehen dabei die Institutionen der organisierten Arbeitsbeziehungen als materialisiertes Ergebnis der konfliktpartnerschaftlichen Interaktion im Vordergrund. Es geht also um die Ausgestaltung der organisierten Arbeitsbeziehungen, die sich – als geronnenes Kräfteverhältnis zwischen Kapital und Arbeit sowie aufgrund ihrer Einbindung in das nationale Akkumulationssystem – im



europäischen Kontext in spezifischer Art und Weise ausdifferenzieren. Somit existieren in der EU sehr heterogene Strukturen der Industriellen Beziehungen auf nationaler Ebene, die sich vor allem durch eine divergente politische und ökonomische Rolle der Konfliktpartner aber auch durch ein unterschiedliches Verständnis von Tarifpolitik charakterisieren lassen. So existiert etwa zwischen den europäischen Mitgliedsstaaten ein sehr ungleiches Verständnis von Tarifautonomie und Tarifverträgen. Auch die Räumlichkeit (Flächen-, Branchen-, Unternehmens- oder Betriebsebene) von Tarifverträgen, die spezifische Ausgestaltung der Tarifautonomie sowie der Arbeitszeitregulierung variieren zwischen den europäischen Mitgliedsstaaten teils sehr stark (Lehndorff 2011).

Auf europäischer Ebene finden die Industriellen Beziehungen ihre Entsprechung im sektoralen und branchenübergreifenden sozialen sowie im makroökonomischen Dialog. Ebenso existieren für große europäische Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten sogenannte Europäische Betriebsräte<sup>2</sup> (Müller-Jentsch 2017: 145 ff.). Die EU versucht zudem, über verschiedene Instrumente, wie bspw. über länderspezifische Empfehlungen im Rahmen der beschäftigungs- und wirtschaftspolitischen Koordinierung oder durch Verordnungen, auf die nationalen Industriellen Beziehungen koordinierend und harmonisierend einzuwirken. Dabei bewegt sie sich, aufgrund des engen rechtlichen Rahmens, in vielen Fällen am Rande einer Kompetenzlücke und weitete daher in der Vergangenheit vielfach ihren rechtlichen Interpretationsspielraum aus (Riekmann 1998: 121 ff.).

Das zweite Handlungsfeld der »Arbeitsmarktprobleme« umfasst primär jene Politiken, die in der Regel als Arbeitsmarktpolitik bezeichnet werden. Darunter werden allgemein jene Interventionen und Regulierungen verstanden, die das Angebot und die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt stimulieren oder ausgleichen (Schmid 2017: 111 f.). Üblicherweise wird zwischen passiver und aktiver Arbeitsmarktpolitik unterschieden. Unter passiver Arbeitsmarktpolitik werden in erster Linie Lohnersatzleistungen für Arbeitsuchende, wie das Arbeitslosengeld aber auch z.T. Frühverrentungsprogramme, begrifflich gefasst (Eichhorst u.a. 2001: 194). Diese werden in den OECD-Ländern primär über ein beitragsfinanziertes Versicherungssystem ausgezahlt. Das Ziel passiver Arbeitsmarktpolitik ist es,

---

2 In der folgenden Untersuchung stehen die Meso- und Makroebene von Arbeitspolitik im Vordergrund, weshalb auf die europäischen Betriebsräte in den folgenden Ausführungen nicht weiter eingegangen wird.



Einkommensausfälle infolge von Arbeitslosigkeit zu kompensieren und den Lebensunterhalt der betroffenen Personen abzusichern.

Begrifflich wie inhaltlich komplementär dazu ist die aktive Arbeitsmarktpolitik definiert. Diese umfasst all jene Maßnahmen, die Arbeitslosigkeit durch die Eingliederung von Arbeitssuchenden in eine reguläre Beschäftigung vermindern oder schon präventiv verhindern sollen. Die auch »präventive Arbeitsmarktpolitik« genannten Politiken umfassen aktive staatliche Maßnahmen wie die Fort- und Weiterbildung von Arbeitslosen, Arbeitsvermittlung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Lohnkostenzuschüsse für ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen (wie bspw. das Kurzarbeitergeld), steuerliche Erleichterungen für Unternehmen sowie die Förderung von Existenzgründungen oder beruflicher Mobilität (Schmid 2009: 3). In Abgrenzung zur oft synonym verwendeten Beschäftigungspolitik und vor dem Hintergrund der Aufteilung in einen passiven und einen aktiven Part, wird Arbeitsmarktpolitik im Anschluss an Manfred G. Schmidt (1996: 22) im Folgenden verstanden als

»politische Regulierung von Art und Umfang kompensatorischer Leistungen für Einkommensausfälle infolge von Arbeitslosigkeit (passive Arbeitsmarktpolitik) sowie die Gesamtheit der nach sozialen Gruppen, Regionen und Industrien differenzierten Maßnahmen [...], welche die Beziehungen zwischen Angebot und Nachfrage auf und zwischen über- und innerbetrieblichen Arbeitsmärkten selektiv beeinflussen (aktive Arbeitsmarktpolitik)«.

Ausgehend von den Definitionen der Arbeitsmarktpolitik und der Industriellen Beziehungen kann konstatiert werden, dass Arbeitspolitik im engeren Sinne all jene Aspekte berührt, die das antagonistische Verhältnis zwischen Kapital und Arbeit regulierend bearbeiten. Arbeitspolitik reguliert jenen Bereich, der in der Regulationstheorie als Lohnverhältnis bezeichnet wird (Lipietz 1985: 110 f.). Unter dem Lohnverhältnis (»*rapport salarial*«) wird im Anschluss an Hübner (1990: 146), Atzmüller (2014: 19) und Becker (2007: 41) die vertikale Konfliktlinie zwischen Kapital und Arbeit über die zentralen Aspekte der Reproduktion der Arbeitskraft als Ware verstanden. Das Lohnverhältnis umfasst ökonomische, politische und ideologische Formen der Mehrwertproduktion und -aneignung. Unter der Regulation des Lohnverhältnisses subsumiert Becker (2007: 150) u. a. Regelungen der Arbeitszeit, unterschiedliche Lohnformen und Lohnfindungsstrukturen, die Herausbildung gesellschaftlicher Konsumnormen, Familienformen, Schule oder die Art der sozialen Absicherung (Arbeitslosenversicherung etc.). Während das



hier definierte enge Verständnis von Arbeitspolitik primär die politische Regulierung des Lohnverhältnisses meint, umfasst der Begriff der Regulation darüber hinaus auch soziale und kulturelle Regelungs- und Regulierungsformen<sup>3</sup>, d. h. all jene »politics of production«, die unmittelbar Einfluss auf den Arbeits- und Produktionsprozess haben. Damit ist Arbeitspolitik im engeren Sinne als ein Element der Regulation des Lohnverhältnisses zu verstehen. Die unterschiedlichen Formen der Regulation des Lohnverhältnisses, d. h. die verschiedenen kulturellen, ökonomischen und politischen Regelungs- und Regulierungspraxen, formen in ihrer Gesamtheit ein Lohnregime, das sich aufgrund der raum-zeitlichen Verdichtung sozialer Kämpfe in den einzelnen europäischen Mitgliedsstaaten sehr unterschiedlich darstellt.

Auf der europäischen Ebene stellt Arbeitspolitik primär den Versuch dar, die national divergierenden Formen der Regulation des Lohnverhältnisses in Einklang mit der spezifischen Ausrichtung des Integrationsprozesses zu bringen. Sowohl die Form der Regulation als auch ihre räumliche Konfiguration sind Gegenstand verschiedener politischer Strategien und damit umkämpft (Becker 2007: 264). Dabei kommen immer auch unterschiedliche Ordnungsvorstellungen und europapolitische Leitbilder zum Vorschein, die grundlegend durch wirtschafts- oder sozialpolitische Interessen geprägt sind (Platzer 2020: 909). Die bis zur Eurokrise bestehenden arbeitspolitischen Institutionen auf europäischer Ebene stellten – wie Becker (2007: 255) betont – ein Mehrebenensystem mit unterschiedlicher Regulationsreichweite des Lohnverhältnisses dar.

Wenn von europäischen Politiken zum Thema Arbeit gesprochen wird, so wird primär die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) adressiert. Die Bezeichnung als Beschäftigungsstrategie ist jedoch in mehrfacher Hinsicht irreführend und bedarf einer Klärung. Zum einen ist die EBS keine Beschäftigungspolitik im klassisch keynesianischen Sinne. Dazu hat die EU weder die notwendige Rechtsetzungskompetenzen noch die finanziellen Ressourcen, die weit über die bestehenden Mittel der Struktur- und Kohäsionspolitik hinausgehen müssten (Schmid 2009: 8). Auch fand bis zur Krise auf europäischer Ebene keine bzw. nur eine unzureichende Koordinierung der Geld-, Zins- und Haushaltspolitik mit der EBS statt (Wöhl 2010: 67). Während Be-

---

<sup>3</sup> Als Beispiel dafür sei die obligatorische Mittagspause in vielen südeuropäischen Staaten (z. B. »Siesta« in Spanien) genannt, die durch jahrhundertelange soziale Praxis und verbunden mit sozialen Kämpfen rechtlich verankert wurde und als »kulturelle« Regulationsform den Alltag der Menschen strukturiert. In Folge der Krise und ihrer Bearbeitung wurde die obligatorische Mittagspause mehrfach infrage gestellt.



schäftigungspolitik also »alle staatlichen Aktivitäten[,] [...] die einen Einfluss auf die Arbeitslosigkeit und Beschäftigung haben« (Altmann 2004: 39), d. h. neben der Arbeitspolitik auch die Konjunktur-, Struktur-, und Wachstums- politik, umfasst (Huster 2003: 103), wurde die EBS vor der Krise eindeutig dem europäischen Politikbereich der Sozialpolitik zugeordnet. Diese Zuordnung macht deutlich, dass unter der EBS weniger eine eigenständige europäische Beschäftigungspolitik verstanden wurde, als vielmehr die arbeitspolitischen Koordinierungsbemühungen der EU gemeint waren.

Überträgt man die typologischen Überlegungen von Platzer (2016: 94) zur europäischen Sozialpolitik auf die europäische Arbeitspolitik, so können die arbeitspolitischen Ansätze innerhalb der EU analytisch in *vier verschiedene Politiken* unterteilt werden, da neben der EBS noch drei weitere Bereiche europäischer Arbeitspolitik existieren. So haben die europäischen Politiken zum Thema Arbeit sowohl regulativen (über die Gesetzgebung), distributiven (finanzielle Transfers mittels Strukturfonds), kontraktuellen (Vereinbarungen der Konfliktpartner) oder koordinierenden Charakter (EBS). Damit wird ein umfangreiches arbeitspolitisches Instrumentalensemble gefasst, das in dieser Arbeit den Untersuchungsbereich bildet und zugleich das komplexe Themenfeld europäischer Arbeitspolitik operationalisiert. Die Typologie stellt den Orientierungsrahmen für die Analyse der institutionellen Veränderungen und der dahinterliegenden sozialen Kräfteverhältnisse dar.

Einschränkend muss erwähnt werden, dass der Analysefokus auf den Auseinandersetzungen sozialer Kräfte liegt, sodass nicht alle arbeitspolitischen Maßnahmen und institutionellen Verschiebungen im Untersuchungszeitraum detailliert erläutert, nachgezeichnet und analysiert werden können. Mit Blick auf den Umfang konzentriert sich die Studie auf die wichtigsten Maßnahmen und institutionellen Veränderungen in der europäischen Arbeitspolitik.

## 1.2 Erkenntnisinteresse, Forschungsfrage und Thesen der Arbeit

Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit ist die oben skizzierte These von Schulten/Müller (2013), dass sich durch die europäische Krisenbearbeitung ein »europäischer Interventionismus« herausgebildet hat, der den Handlungsspielraum für die nationale Tarif- und Lohnpolitik erheblich einschränkt. Ebenso wie Rödl/Callsen (2015) argumentieren sie, dass die



geschaffenen Instrumente europäischer Krisenbearbeitung ein erhebliches Einflusspotenzial auf die Lohn- und Tarifpolitik der Mitgliedsstaaten besitzen. Mit Blick auf die weitere wissenschaftliche Literatur wird jedoch deutlich, dass sich der Einfluss nicht nur auf Tarif- und Lohnpolitik beschränkt, sondern auch die Arbeitsmarktpolitiken und weitere Aspekte der Industriellen Beziehungen berührt (Rathgeb/Tassinari 2020; Jordan u.a. 2021). Zugleich erscheint der Begriff des »Interventionismus« als Beschreibung europäischer Durchsetzungspraxis arbeitspolitischer Vorgaben aufgrund seiner geringen Trennschärfe im Lichte empirischer Analysen als unpassend (Syrovatka 2021a; Bieling/Buhr 2015b). So gelingt es mit dem Begriff weder die unterschiedlichen Qualitäten und Bedingungen des europäischen Einflusses auf die nationale Arbeitspolitik zu beschreiben noch die Wechselwirkungen zwischen nationaler und europäischer Ebene zu fassen. Der Begriff des »Interventionismus« generiert vielmehr das Bild eines arbeitspolitischen Eingriffs von »außen« auf die nationalen Industriellen Beziehungen und Arbeitsmarktpolitiken, der jedoch in ungebrochener Form nur in wenigen Fällen empirisch belegbar war (Syrovatka 2021a; Jordan u.a. 2021). Gerade mit Blick auf das Europäische Semester und die darin verankerten länderspezifischen Empfehlungen, kann kaum von der gleichen Intensität europäischer Einflussnahme gesprochen werden wie in den sogenannten Programmländern, die unter Aufsicht der Troika bzw. der Quadriga aus Internationalen Währungsfonds (IWF), Europäischer Zentralbank (EZB), Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und Europäischer Kommission standen (Bieling/Buhr 2015b). Die These von Schulten/Müller (2013) muss daher für die folgende Untersuchung sowohl erweitert als auch reformuliert werden.

Die *erste These* dieser Arbeit lautet, dass die europäische Arbeitspolitik in der Krise erheblichen Transformationsprozessen unterlag, sodass sich ein komplexes Regelungssystem (d.h. ein System von Regeln, Normen, Prinzipien und Entscheidungsverfahren) herausbilden konnte, das als eine Art »Korsett« (I/DBR\_2) die nationalstaatlichen Arbeitspolitiken in ihrer spezifischen Ausgestaltung erheblich einschränkt und arbeitspolitische Reformen in den Nationalstaaten initiiert, fördert oder gar erzwingt. Der neuartige arbeitspolitische Gesamtkomplex umfasst sowohl die bereits etablierten – jedoch in der Krise transformierten – arbeitspolitischen Instrumente der EU als auch die kriseninduzierten Politiken der EZB und der Troika, die als Schatten über den arbeitspolitischen Empfehlungen und Vorgaben der EU liegen. In diesem Sinne stellt der europäische Interventio-



nismus der Troika, neben der impliziten Konditionalität der EZB und den länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters, nur eine von insgesamt drei Säulen des neuen arbeitspolitischen Gesamtkomplexes dar. Der arbeitspolitische Gesamtkomplex beschreibt daher das flexible und differenzierte Zusammenspiel verschiedener kriseninduzierter Mechanismen, Institutionen und Prozesse, die in der Krise mit bereits bestehenden arbeitspolitischen Instrumenten verschmolzen wurden.

Ausgehend von der grundlegenden These dieser Arbeit lassen sich drei Forschungsfragen formulieren, die jeweils verschiedene Teilaspekte der vorliegenden Untersuchung ansprechen:

1. Wie hat sich die europäische Arbeitspolitik im Zeitraum zwischen 2009 und 2017 im Kontext der europäischen Krisenbearbeitung gewandelt und welche gesellschaftlichen Auseinandersetzungen waren damit verbunden?
2. Welche Rolle nahmen arbeitspolitische Instrumente in der europäischen Krisenbearbeitung ein und auf welchem hegemonialen Krisennarrativ beruhen diese?
3. Welche sozialen Kräfte prägten die Auseinandersetzungen auf der europäischen Ebene um eine europäische Arbeitspolitik und welche Strategien und Interessen waren damit (auch vor dem Hintergrund des Spannungsverhältnisses zwischen nord- und südeuropäischen Mitgliedsstaaten) verbunden?

Bei der Beantwortung dieser Fragen gilt ein besonderes Augenmerk dem Verhältnis zwischen Sozial- und Wirtschaftspolitik im Zuge der Economic Governance und der Rolle arbeitspolitischer Instrumente in der Krisenbearbeitung. Ausgehend von der oben formulierten These liegt das Erkenntnisinteresse auf der Sichtbarmachung und Analyse von konkreten Akteuren, Strategien und Auseinandersetzungen. Dazu werden sogenannte »Verdichtungspunkte« herausgearbeitet, d. h. historisch-räumliche Knotenpunkte strategischer Relevanz für die Ausgestaltung der europäischen Arbeitspolitik, an denen sich die Auseinandersetzungen sozialer Akteure zuspitzten. Im Zentrum der Analyse stehen daher die Interaktionen und Handlungen sozialer Akteure, nationaler Regierungen sowie nationaler und supranationaler Staatsapparate. Das konkrete Forschungsinteresse umfasst die Strategien und Interessen sozialer Kräfte in Bezug auf die Transformationsprozesse europäischer Arbeitspolitik. Die Arbeit will deutlich machen, wie sich die europäische Arbeitspolitik im Krisenkontext gewandelt hat



und welche Strategien, Interessen und Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen sozialen und institutionellen Akteuren damit verbunden waren.

Basierend auf den Erkenntnissen der kritischen Europaforschung kann daran anschließend die *zweite These* dieser Arbeit formuliert werden, dass die neu geschaffenen Strukturen europäischer Arbeitspolitik den Interessen und Strategien europäischer, weltmarktorientierter Kapitalfraktionen entsprechen (Heinrich 2014b; van Apeldoorn 2013). Insbesondere das europäische Industrie- und Finanzkapital, so die These, hatte ein großes Interesse sowohl an einer direkten als auch indirekten arbeitspolitischen Kompetenzverlagerung von der nationalen auf die europäische Ebene, um – vor dem Hintergrund globaler Handelsbeziehungen – den kompetitiven Anpassungsdruck auf die nationalen Regulationsformen des Lohnverhältnisses zu erhöhen und zugleich eine gedämpfte europäische Lohnentwicklung zur Stärkung der globalen Wettbewerbsfähigkeit sicherzustellen. Mit einer Verlagerung arbeitspolitischer Kompetenzen geht zudem die Schwächung von Machtressourcen sozialregulativer Akteure einher. Darauf aufbauend wird in der vorliegenden Studie ein besonderes Augenmerk auf die Strategien der europäischen Gewerkschaften und anderer sozialregulativer Akteure gelegt und ihre Rolle in den Auseinandersetzungen um die europäische Arbeitspolitik reflektiert.

Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich auf die Entwicklungen der europäischen Ebene und nicht primär auf die Auswirkungen in den Nationalstaaten. Zentrale Untersuchungsebene ist die europäische und nicht die nationale Ebene, auch wenn die Ebene der Mitgliedsstaaten im europäischen Mehrebenensystem immer präsent ist. Die räumliche Fokussierung erlaubt die Genese europäischer Arbeitspolitik und ihre kriseninduzierte Transformation umfassend nachzuzeichnen und ihren inhärenten konfliktiven Charakter darzustellen. Dies impliziert, dass auf eine detaillierte Analyse der nationalen Auswirkungen europäischer Arbeitspolitik verzichtet wird. Ebenso kann eine detaillierte Untersuchung der nationalen Umsetzung europäischer Vorgaben aufgrund des begrenzten Umfangs dieser Arbeit nicht geleistet werden. Zugleich existieren bereits zahlreiche Arbeiten, die den Einfluss der europäischen Arbeitspolitik auf die EU-Mitgliedsstaaten untersuchen (Huke 2017; Kompsooulos 2015; Chasoglou 2015; Lux 2018; Rathgeb/Tassinari 2020; Syrovatka 2016a; 2018; 2021a).



### 1.3 Aufbau und Struktur der Arbeit

Die Gliederung der Arbeit ergibt sich aus der handlungsleitenden Fragestellung, den damit verbundenen Forschungsthesen und der Forschungsheuristik einer historisch-materialistischen Politikfeldanalyse (Brand 2013b; Brand u.a. 2021). Daher ist die Arbeit in drei Abschnitte gegliedert, wobei der erste Abschnitt die theoretische und kontextuelle Verortung umfasst, der zweite Abschnitt als Hauptteil der Arbeit die europäische Arbeitspolitik prozessanalytisch beleuchtet, und der dritte Abschnitt aktuelle Entwicklungen im Untersuchungsbereich sowie alternative Ansätze und Elemente europäischer Arbeitspolitik diskutiert.

Der erste Abschnitt umfasst konkret die Kapitel 2 bis 5. In Kapitel 2 wird eine Verortung im wissenschaftlichen Diskurs vorgenommen und die Relevanz dieser Arbeit vor dem Hintergrund bereits existierender wissenschaftlicher Literatur zum Untersuchungsgegenstand diskutiert. Darauf aufbauend und in Bezug zur Fragestellung wird in Kapitel 3 die theoretische Forschungsperspektive einer hegemonietheoretisch erweiterten Regulationstheorie dargelegt und in Kapitel 4 das Forschungsdesign der Arbeit skizziert. In Kapitel 5 wird die Genese europäischer Arbeitspolitik dargestellt und im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses verortet. Die Darstellung orientiert sich an der Typologie europäischer Sozialpolitik von Platzer (2016) und überträgt diese auf die europäische Arbeitspolitik. Damit werden die Grundlagen für ein Verständnis europäischer Arbeitspolitik und ihrer kriseninduzierten Transformation erarbeitet.

Der zweite Abschnitt umfasst die konkrete Analyse der Auseinandersetzungen sozialer Kräfte um eine europäische Arbeitspolitik und der damit verbundenen institutionellen Verschiebungen und Transformationen. Dazu werden in Kapitel 6 die europäischen Krisendynamiken als Ausdruck ungleicher Entwicklung interpretiert und die europäischen Krisenreaktionen kurz skizziert. Kapitel 7 stellt dann das Hauptkapitel dieser Arbeit dar: es umfasst sowohl die Akteurs- als auch die Prozessanalyse. So werden mit dem neoliberalen und dem sozialregulativen Akteursnetzwerk jene Akteursnetzwerke beschrieben, die prominent in den Auseinandersetzungen und Verdichtungsprozessen involviert waren. In Kapitel 7.3 werden die zentralen Auseinandersetzungen in Bezug auf die europäische Arbeitspolitik anhand von vier Verdichtungspunkten dargestellt und analysiert. Die Prozessanalyse fokussiert dabei auf die Auseinandersetzungen um die Europa-2020-Strategie (7.3.1), die makroökonomische Überwachung durch das Europäische Se-



mester und das SixPack (7.3.2), die Reform der Kohäsions- und Strukturpolitik (7.3.3) und die nationalen Ausschüsse für Produktivität (7.3.4). Durch die Prozessanalyse werden nicht nur die Strategien und Interessen der jeweiligen Akteure offengelegt, sondern zugleich Verschiebungen und Transformationen deutlich, die in Kapitel 7.4 resümiert und in den globalen Kontext europäischer Krisenbearbeitung gestellt werden. Der dadurch vollzogene Perspektivwechsel ermöglicht den Blick auf das erweiterte arbeitspolitische Regelungsregime der EU, das in Kapitel 8 detailliert analysiert und in seiner Funktionsweise empirisch anhand quantitativer Indikatoren und qualitativer Länderstudien überprüft wird.

Im dritten Abschnitt der Arbeit werden die arbeitspolitischen Initiativen der sozialpolitischen Offensive seit 2017 dargestellt und anhand von Indikatoren auf ihre Auswirkungen auf die europäische Arbeitspolitik hin überprüft (Kapitel 9.1). Es wird argumentiert, dass die europäischen sozialpolitischen Initiativen ab 2017 vor dem Hintergrund multipler Krisenprozesse in den europäischen Mitgliedsstaaten verstanden werden müssen. In diesem Kontext werden auch die aktuellen Ereignisse und europäischen Initiativen im Rahmen der Corona-Pandemie diskutiert und bewertet. Im Abschlusskapitel 10 werden dann die zentralen Erkenntnisse der Arbeit zusammengefasst und vor dem Hintergrund der oben formulierten Fragestellung erläutert.