

# IMPULSE

## **WORAUF WIR VORBEREITET SEIN SOLLTEN DAS UMFELD DES SOZIALEN EUROPA IN 2030**

**JAN PETER SCHEMME**

FELLOW 2014/2015

**DR. GREGOR FORSCHBACH**

ASSOCIATE 2014/2015

**SEBASTIAN GRÖNING VON THÜNA**

ASSOCIATE 2014/2015

**MAJA IFLAND**

ASSOCIATE 2014/2015

**DR. ANNA KALBHENN**

ASSOCIATE 2014/2015

**DR. JAN-PHILIPP KRAMER**

ASSOCIATE 2014/2015

**CHRISTIAN E. RIECK**

ASSOCIATE 2014/2015

**DR. ANDREIA TOLCIU**

ASSOCIATE 2014/2015

**CHRISTINE WENZEL**

ASSOCIATE 2014/2015

## 1. Warum die Zukunft lesen?

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat zu verstärkten sozialen Ungleichgewichten und Härten geführt. Nachdem zunächst „Notfallmedizin“ gefragt war, um die makroökonomische Situation zu stabilisieren, rückt inzwischen zunehmend auch die soziale Dimension in der EU in den Fokus. Neben kurzfristig orientierten Maßnahmen, die z.B. darauf abzielen, die hohe Jugendarbeitslosigkeit in mehreren Mitgliedsstaaten zu bekämpfen, werden dabei auch (sozialpolitische) Maßnahmen mit mittel- bis langfristiger Zielsetzung vorgeschlagen. Damit solche Maßnahmen zweckdienlich sind, müssen sie künftige Entwicklungen berücksichtigen, die unabhängig von der Diskussion um die soziale Dimension stattfinden, diese aber beeinflussen. Das können etwa technologische Entwicklungen, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Faktoren bis hin zu Veränderungen in den Bereichen politische Kultur und Umwelt sein, aus deren Zusammenspiel sich multidimensionale Umfeldszenarien ableiten lassen.

Dieses Papier stellt fünf alternative Szenarien der Entwicklung des für die soziale Dimension in der EU entscheidenden Umfeldes bis 2030 vor. Sie sind im Kontext des Projektes ‚EU Societal Foresight 2030‘ (EUSocF) der stiftung neue verantwortung entwickelt worden und bieten eine fundierte Entscheidungshilfe, um sozialpolitisch motivierte Maßnahmen zu priorisieren. Mit ihrer Hilfe lässt sich abschätzen, welche derzeit diskutierten Maßnahmen trotz sich möglicherweise ändernder Rahmenbedingungen machbar sind und eine positive Wirkung entfalten können.

## 2. Worüber wir reden

Im Rahmen des Projektes ‚EU Societal Foresight 2030‘ verstehen wir die soziale Dimension in der EU als aus den folgenden neun Elementen bestehend:

1. Absicherung gegen soziale Risiken
2. Armutsreduzierung und Inklusion der sozial Ausgegrenzten
3. soziale und wirtschaftliche Lebensbedingungen
4. Chancengerechtigkeit
5. Verhältnis zwischen den Sozialpartnern
6. Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktpolitik
7. Arbeitsbedingungen und Sicherheit am Arbeitsplatz
8. Zwischenstaatliche Kohäsion
9. intergenerationelle Gerechtigkeit

Diese Definition basiert auf (i) dem Kernbestand, den die Literatur zur nationalen Sozialpolitik und dem Wohlfahrtsstaat identifiziert, (ii) den Zuständigkeitsbereichen nationalstaatlicher Sozialministerien und der entsprechenden Generaldirektorate und Komitees auf EU-Ebene sowie (iii) früheren Untersuchungen und Politikempfehlungen zum Europäischen Sozialmodell. Die Definition umfasst darüber hinaus die spezifischen sozialen Herausforderungen, die sich (iv) aus der Europäischen Integration und (v) der Einnahme einer mittelfristigen Perspektive ergeben. Regional ist der Untersuchungsraum durch die Territorien der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (nicht bloß des Euroraums) definiert.

Das vorliegende Papier stellt für diesen Untersuchungsraum relevante Umfeldszenarien vor. In der allgemeinen politischen Diskussion wird der Begriff „Szenario“ in vielfältigster Weise verwendet, u.a. auch für kurzfristige Betrachtungszeiträume und mögliche Auswirkungen von Einzelereignissen (z.B. einem möglichen ‚Grexit‘). Unseren Ausführungen liegt dagegen ein Begriffsverständnis zugrunde, dass die mittelfristige Perspektive und die Berücksichtigung mehrerer relevanter Entwicklungen zusammen bringt. Entsprechend folgen wir der Definition eines Szenarios als der Darstellung einer möglichen zukünftigen Situation (Zukunftsbild) inklusive der Entwicklungspfade, die zu der zukünftigen Situation führen. Im Unterschied zu einem Zukunftsbild, welches nur einen hypothetischen zukünftigen Zustand darstellt, beschreibt ein Szenario auch die Entwicklungen, Dynamiken und treibenden Kräfte, aus denen letztlich ein bestimmtes Zukunftsbild resultiert.<sup>1</sup>

Im Fokus des vorliegenden Papiers stehen Szenarien, die sich aus Kombinationen kritischer Umfeldfaktoren ergeben, deren Entwicklungen sich maßgeblich auf die soziale Dimension in der EU und auf die mittelfristigen Erfolgsaussichten sozialpolitisch intendierter Maßnahmen auswirken werden. Diese Umfeldszenarien beinhalten somit auch entsprechende Chancen und Risiken für derartige Maßnahmen. Dabei handelt es sich ausdrücklich nicht um normative Szenarien. Das heißt, Grundinteresse ist nicht die Beschreibung einer wünschenswerten Zukunft, sondern verschiedene denkbare ‚Zukünfte‘ zu identifizieren, auf die wir vorbereitet sein sollten.

### **3. Ableitung und Genese der Umfeldszenarien**

Die Szenarien, mit denen wir im Rahmen des Projektes EUSocF arbeiten, resultieren aus einem mehrstufigen Analyse- und Bewertungsprozess (siehe Abbildung 1 für die zentralen Arbeitsschritte), den wir software-gestützt mit dem Programm ‘Parmenides Eidos’ durchgeführt haben. Als zentraler Arbeitsschritt zu Beginn der Analyse stand eine Trend- und Unsicherheitsanalyse. Nach Sekundärrecherchen und der Vorbewertung von über 70 Trends entlang der Dimensionen „Potenzielle Wirkung“ und „Unsicherheit“ identifizierte das Projektteam 20 zentrale „kritische Unsicherheiten“ (Arbeitsschritt 1). Das sind jene Trends, die eine hohe (potenzielle) Wirkung auf die soziale Dimension in der EU haben, deren Eintritt bis 2030 gegenwärtig aber noch als unsicher bzw. in der konkreten Ausprägung als

<sup>1</sup> Kosow, H. und Gaßner, R. (2008) Methoden der Zukunfts- und Szenarioanalyse. Überblick, Bewertung und Auswahlkriterien. Werkstattbericht Nr. 103, Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung.

unklar wahrgenommen wird. Darüber hinaus wurden auch diejenigen Trends bewertet, deren Wirkung auf die soziale Dimension als sehr hoch eingeschätzt wird und deren Eintreten gleichzeitig als sehr sicher gilt. Wir sprechen in diesem Fall von „prädeternierten Treibern“ (Arbeitsschritt 2). Im Anschluss erfolgte eine umfassende Expertenvalidierung der Ergebnisse dieser Analysen aus Schritt 1, an der sich insgesamt 40 Akteure aus Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) mittels einer Online-Befragung beteiligten (Ergebnis der Validierung ist in Anhang 1 dargestellt).

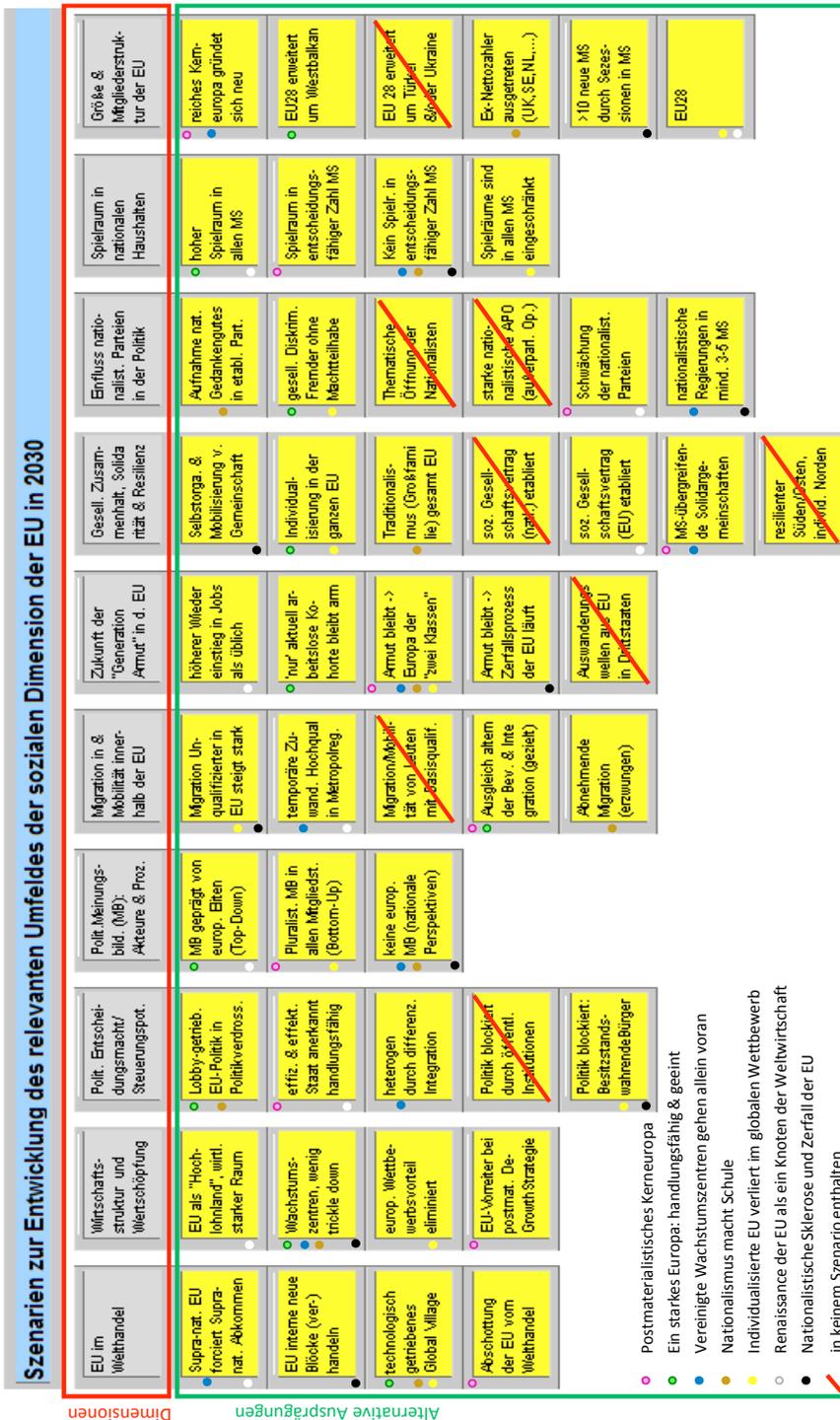
**Abbildung 1: Arbeitsschritte der Szenarioanalyse**



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Wulf et. al (2010).

Aus den identifizierten 20 kritischen Unsicherheiten haben wir auf Basis einer Clusteranalyse zehn übergeordnet relevante Szenariodimensionen abgeleitet (Arbeitsschritt 3). Für jede dieser Szenariodimensionen wurden gemeinsam mit externen Experten alternative zukünftige Entwicklungen, d.h. sich gegenseitig ausschließende, Ausprägungen entwickelt. Hiermit war der Szenarioraum aufgespannt, der in seiner Zusammensetzung sowohl die zentralen Oberthemen mit Einfluss auf die soziale Dimension als auch deren mögliche Entwicklung in der Zukunft darstellt (Arbeitsschritt 4, siehe Abbildung 2). Diese Ausdifferenzierung und Bewertung des Szenarioraumes erfolgte zu wesentlichen Teilen mit rund 20 externen Experten aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft im Rahmen eines ganztägigen Workshops im Oktober 2014.

**Abbildung 2: Szenarioraum möglicher Entwicklungen des relevanten Umfeldes der sozialen Dimension in der EU**



Quelle: Eigene Darstellung

Auf dieser Grundlage haben wir eine Bewertung von Systemzusammenhängen zwischen den unterschiedlichen Dimensionen und ihren Ausprägungen vorgenommen (Cross-Impact Analyse; Arbeitsschritt 5). Das heißt, wir haben jede Ausprägung einer Dimension jeweils paarweise mit jeder Ausprägung der übrigen Dimensionen daraufhin bewertet, wie plausibel ein gleichzeitiges Auftreten beider Ausprägungen ist. In diesem Schritt geht es also nicht darum, generell zu bewerten, ob etwa eine Ausprägung für sich genommen plausibel ist, sondern ob diese in plausibler Weise im Kontext mit einer anderen zusammen auftreten kann. Aus dieser paarweisen Konsistenzanalyse ergibt sich eine Clusterlandschaft und es lassen sich Konsistenzwerte für alle Gesamtkombinationen von Ausprägungen über alle Dimensionen hinweg ermitteln. Darauf basierend haben wir alternative Szenarien, die für die soziale Dimension relevant sind, identifiziert (Arbeitsschritt 6; Szenarioauswahl), die in den untenstehenden Narrativen beschrieben werden (Arbeitsschritt 7). Für alle ausgewählten Szenarien ist eine begründete Auswahl besonders wichtiger „prädeteterminierter Treiber“ in die Bewertung eingeflossen ist (siehe Abschnitt 4).

## 4. Einflüsse auf die soziale Dimension der EU bis 2030

### 1) Prädeteterminierte Treiber

Die nachfolgend dargestellten, prädeteterminierten Treiber gelten für alle Szenarien gleichermaßen, wengleich ihr Einfluss je nach Szenario unterschiedlich ist:

- **Demographischer Wandel:** insbesondere die Alterung der Gesellschaft bringt eine Reihe von Entwicklungen mit sich, die für die soziale Dimension von großer Relevanz sind: die Anzahl der arbeitsfähigen Einwohner im Alter von 15-65 ist rückläufig, während gleichzeitig die Zahl der Ruheständler ansteigt; die Steuereinnahmen aus Einkommenssteuern und Einzahlungen in die Sozialkassen sinken; Kosten für Rente und Gesundheit steigen.<sup>2</sup> Gleichzeitig ist ein stärkerer Fokus der Politik auf die alternde Wählerschaft zu erwarten, womit Risiken einer nicht generationengerechten Politik einhergehen. Einige Analysten erwarten einen finanziellen Kollaps der Gesundheitssysteme in der EU, verursacht durch die Kombination von alternder Gesellschaft und die Zunahme chronischer Krankheiten bei gleichzeitig steigenden Kosten durch den Einsatz moderner medizinischer Technologien. Steigende Lohnnebenkosten, höhere Steuerlasten oder eine stärkere Ungleichverteilung der Kosten bzw. Einschnitte bei den Gesundheitsleistungen könnten die Folge sein.
- **Zunehmender Fachkräftemangel:** eng verknüpft mit dem demographischen Wandel ist eine weitere Verknappung des Humankapital-Angebots in der EU fast unausweichlich, wengleich eine Vielzahl von weiteren Variablen (Migration, Erwerbsbeteiligung von Älteren und Frauen) diese Entwicklung und ihre Intensität beeinflussen kann. Gleichwohl herrscht weitgehend Einigkeit, dass die Bevölkerungszahl in Europa ab 2020 sinken wird und ihre Entwicklung nur sehr langfristig beeinflussbar ist.<sup>3</sup> Dadurch sinkt

<sup>2</sup> ESPAS (2014) Europe's Societal Challenges. An analysis of global societal trends to 2030 and their impact on the EU, Brussels.

<sup>3</sup> Prognos AG (2014) Prognos Welt Report 2014 – Langfristprognose 2040, Basel.

mittel- bis langfristig das volkswirtschaftliche Wachstumspotential und Investitionen verlagern sich in Regionen mit mehr Potential.

- **Zunehmende Einkommensspreizung:** wie sich bereits heute verdeutlicht, sind die Einkommensverteilungen ungleicher denn je – Tendenz zunehmend. Insbesondere in den OECD Ländern, aber auch in ausgewählten Schwellenländern, ist eine weitere Einkommensspreizung zu erwarten mit einer Zunahme des Einkommens insbesondere bei den obersten 10 %.<sup>4</sup> In der Summe ist durch diese Entwicklung eine deutliche Gefährdung des sozialen Zusammenhaltes und der Nachhaltigkeit des Sozialstaates zu erwarten.
- **Zunehmender Vertrauensverlust in politische Institutionen:** zunehmendes politisches Desinteresse und Politikverdrossenheit und ein weiterer Verlust von Vertrauen in Parteien, Parlamente und politische Institutionen bestärken sich gegenseitig. Dies kann dazu führen, dass populistische Kräfte und ihre Politik mehr Einfluss gewinnen; im Extremfall sehen Experten die Implosion politischer Systeme (z.B. auch durch einen neuen Regionalismus) als denkbare Entwicklung.
- **Urbanisierung und Anstieg von Disparitäten:** die Urbanisierung wird weltweit zu einer deutlichen Verschiebung ökonomischer und sozialer Aktivitäten in Städte führen. Auch wenn dieser Prozess aufgrund des historisch vergleichsweise hohen Urbanisierungsgrads in der EU moderat ausfallen wird, so ist auch hier zu erwarten, dass soziale Spannungen durch zunehmende urbane Armut in großen europäischen Städten zunehmen werden.<sup>5</sup> Dies ist zumeist verbunden mit der Zuwanderung mittellose Migrantinnen und einer Konzentration dieser Bevölkerungsgruppe in „Problemstadtteilen“. Gleichzeitig ist durch eine Entvölkerung der ländlichen Regionen auch eine Zunahme der sozialen Disparitäten zwischen diesen Räumen und den Städten zu erwarten, woraus zusätzliche Herausforderungen für die soziale Dimension in der EU resultieren (territoriale Kohäsion).<sup>6</sup>

So unterschiedlich diese fünf prädestinierten Treiber ihrem Ursprung nach und in ihrer Genese sind, so bringen sie allesamt bedeutende Implikationen für die soziale Dimension in der EU 2030 mit sich.

## II) Szenarien

Eine sinnvolle Auswahl denkbarer und konsistenter Szenarien spannt den Szenarioraum möglichst vollständig auf. Das vermeidet „blinde Flecken“ und schafft eine systematische Grundlage für die mittelfristige Strategieentwicklung und Risikoabschätzung. Entsprechend haben wir im Projekt EUSocF auch Extremszenarien identifiziert, welche die Ränder des Szenarioraumes darstellen.

---

<sup>4</sup> ESPAS (2014) Europe's Societal Challenges. An analysis of global societal trends to 2030 and their impact on the EU, Brussels.

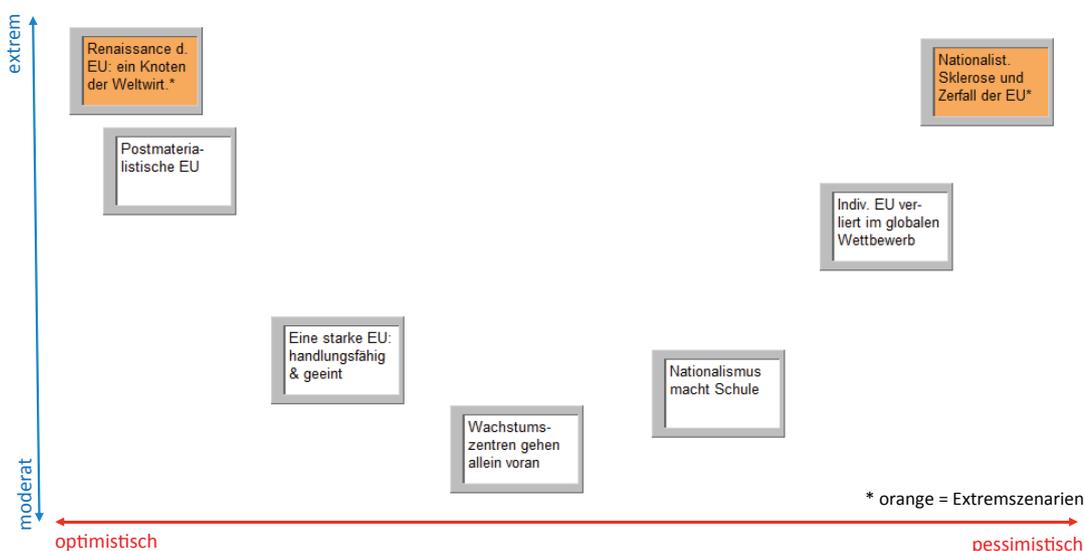
<sup>5</sup> DG Research (2013) Global Europe 2050, Brussels.

<sup>6</sup> ESPAS (2014) Europe's Societal Challenges. An analysis of global societal trends to 2030 and their impact on the EU, Brussels., WEF (2014) The Europe 2020 Competitiveness Report: Building a More Competitive Europe, Geneva.

Diese Extremszenarien, „Renaissance der EU als ein Knoten der Weltwirtschaft“ (extrem; positiv) und „Nationalistische Sklerose und Zerfall der EU“ (extrem; negativ), skizzieren wir im Anhang kurz. Für die weitere Arbeit im Rahmen des Projektes – d.h. der Prüfung von in der Diskussion befindlichen Politikmaßnahmen auf ihre Zukunftsfähigkeit und Szenario-robustheit – sind die extremen Szenarien allerdings von beschränktem Mehrwert. Im Falle des „Renaissance“-Szenarios haben die Umfeldfaktoren aufgrund der in diesem Szenario zu erwartenden Verteilungsspielräume einen derart positiven Einfluss auf die soziale Dimension, dass sich die Frage nach geeigneten sozialpolitischen Maßnahmen nicht mit der Dringlichkeit stellt, als dass dem hier übermäßig viel Raum eingeräumt werden sollte. Im Szenario der „Nationalistischen Sklerose“ zerfällt der Bezugsraum der EU und das Szenario geht davon aus, dass Kooperation oder Koordination zwischen den EU Mitgliedstaaten weitestgehend unmöglich wird, weshalb praktisch keine EU-weiten Maßnahmen dem Szenario gewachsen wären.

Ausführlicher gehen wir an dieser Stelle hingegen auf fünf weniger extreme Szenarien ein, die unterschiedliche Aspekte der möglichen Entwicklung des Umfeldes der sozialen Dimension in der EU hervorheben. In ihrer Gesamtheit decken die hier vorgestellten Szenarien den Szenarioraum umfassend ab (siehe Abbildung 3). Die verbleibenden, nicht bedienten Felder sind naturgemäß unbesetzt, da sich hier keine in sich konsistenten Szenarien entwickeln lassen, die weder positiv noch negativ aber extrem (Mitte oben in der Matrix) oder aber moderat und dabei gleichzeitig äußerst positiv oder äußerst negativ bewertet werden (Links und rechts außen unten). Überdies decken die insgesamt sieben unten beschriebenen Szenarien 40 der 49 ermittelten Ausprägungen der zehn Dimensionen des Szenario-raums ab, siehe Anhang 2).

**Abbildung 3: Übersicht der beschriebenen Szenarien in der Erwartungsmatrix**



Quelle: Eigene Darstellung

Nachfolgend beschreiben wir die fünf Kernszenarien, jeweils in drei Schritten. Nach einer Zusammenfassung des Szenarios in einem Absatz gehen wir näher auf das Zukunftsbild dieses Szenarios im Jahre 2030 ein und beschreiben schließlich die Entwicklungen, wie es zu dieser Situation kam.

### a) „Postmaterialistisches Kerneuropa“



Die Welt ist ein hochgradig vernetztes und interaktives „Global Village“ mit kurzen, sich dynamisch entwickelnden, internationalen Wertschöpfungsketten. Digitale Lösungen prägen alle Lebensbereiche und sind die Basis für eine deutlich stärker an die Bevölkerung rückgekoppelte, partizipative und effektive Politikgestaltung. Das reiche Kerneuropa als Ausgründung aus der EU verfolgt eine auf Lebensqualität abzielende „De-Growth“-Strategie.

**Was bedeutet dies konkret?** In der EU haben sich die besonders wohlhabenden und leistungsstarken Länder mittlerweile zu einem effizienten, handlungs- und reaktionsfähigen Kerneuropa verbündet. Diesem im Vergleich zur EU28 sozio-ökonomisch homogeneren Zusammenschluss liegt das gemeinsame Verständnis der Mitglieder zugrunde, dass ihr sozialer Gesellschaftsvertrag einer möglichst hohen Lebensqualität für alle Bürgerinnen und Bürger dient. Dabei berücksichtigt er auch die ökonomischen Realitäten einer digital organisierten Weltwirtschaft und sichert neuartige Karrierewege ab. Auch im postmaterialistischen Kerneuropa spielt Hochtechnologie eine wichtige Rolle. Allerdings sind Produktion und Lebensqualität nicht mehr an den Besitz dieser Technologien gekoppelt. Vielmehr werden letztere geteilt, bei Bedarf gemietet und technologiebasierte Dienstleistungen eingekauft. Shared

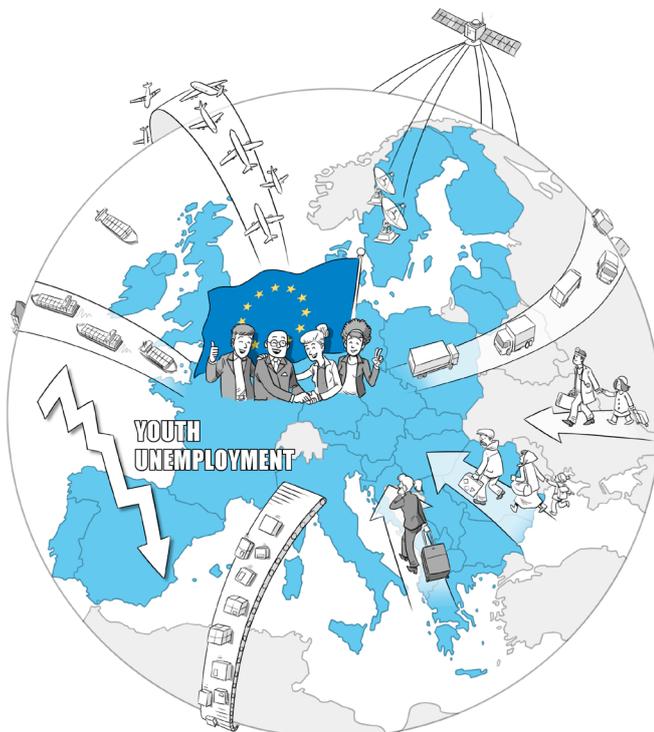
economy Dienstleistungen und lokale Angebote sind hier besonders gefragt. Dazu gehören z.B. digitale Plattformen für das Tauschen oder Teilen von Autos, Gärten, Haushaltsgeräten, Tanzkursen oder sogar des Arbeitsplatzes (co-working). Intelligente Produkte und smarte Dienstleistungen sind in der postmaterialistischen EU weit verbreitet. Beispiele sind u.a. Roboter, die Hausarbeiten verrichten oder medizinische Diagnostik unterstützen und feinchirurgische Eingriffe durchführen oder Kleidungsstücke und Accessoires, die Blutdruck und andere Körperwerte messen und ggf. Alarm auslösen. Die verbreitete Nutzung und Nachfrage nach derartigen digitalen Produkten und Diensten hat zu einem flächendeckenden Start-up Boom geführt, von dem seinerzeit nach der großen Krise der 2010er in besonderem Maße die junge, technologie- und internetaffine, gut ausgebildete Generation in den wohlhabenderen Staaten Kerneuropas profitiert hat. Viele Menschen haben sich selbständig gemacht und haben ein ausreichendes Einkommen, um gut in ihrer „Nische“ zu überleben. Es geht ihnen nicht um Profitmaximierung, sondern um ein ausgeglichenes Leben, um Spaß und Inspiration im Job, um ein gutes, gesundes Leben und Zeit für Familie und Freunde. Der Wertewandel im ausgegründeten Kerneuropa hat auch zu einer starken Verbreitung von Geschäftsmodellen des „Social Entrepreneurship“ geführt, die nicht nur profitabel sind, sondern auch einen gesamtgesellschaftlichen Mehrwert haben. Die stärkere Rolle von bürgerlichem Engagement, gelebter Solidarität im lokalen Umfeld, sozialem Unternehmertum und der Fokus auf Lebensqualität in einer Sharing Economy haben geholfen, die Kostenseite öffentlicher Haushalte zu reduzieren und neue Spielräume geschaffen. Digitale Partizipations-Mechanismen, intelligente eGovernment-Lösungen, eVoting und eine hohe Transparenz des Regierungshandelns, z.B. durch ‚Open Data‘, gewährleisten ein sehr bürgernahes und demokratisch legitimes Regieren und haben den Einfluss von Lobbygruppen relativ zu früher geschwächt. Ein breites digitales Informationsangebot und die starke Nutzung der sozialen Medien prägen die pluralistische Meinungsbildung.

Allerdings gilt all dies v.a. für das ausgegründete Kerneuropa. Im verbleibenden Rest der EU dominieren weiter Wirtschaftsstrukturen, die sich um die Güter- und landwirtschaftliche Produktion und deren Export herum organisieren. Die Löhne leiden unter dem globalen Ringen um Wettbewerbsvorteile im produzierenden Gewerbe und die Arbeitslosigkeit ist hoch. Gleichzeitig fungieren dort nach wie vor materieller Besitz und Wohlstand als die dominierenden Leitideen in den Gesellschaften.

**Wie konnte es dazu kommen?** Mit der Generation Y zeichnete sich zu Beginn der 2010er erstmals im Mainstream der besser Ausgebildeten und der Wirtschaft ein grundlegender Werte- und Prioritätenwandel ab. Freizeit, Familie und Lebensqualität wurden von jungen Angestellten plötzlich gleichberechtigt neben anspruchsvollen Aufgaben und interessanten Karriereoptionen eingefordert. Diese stark nachgefragten Nachwuchskräfte nutzten die Arbeitnehmerfreizügigkeit, um dort zu arbeiten, wo auch die Arbeitgeber und das soziale Gefüge einen solchen Mindset ermöglichten. Gleichzeitig wurde deutlich, dass selbst die wirtschaftlich besser aufgestellten Mitgliedsländer der EU auch mittelfristig nur mit sehr geringen Wachstumsraten rechnen können, die keine nennenswerten Beschäftigungseffekte haben würden. Es zeichnete sich ab, dass die Digitalisierung netto mehr Ar-

beitsplätze kosten als schaffen würde und man in Märkten von Massenproduktion und Standardtechnologien gegenüber den stetig bedeutender werdenden Schwellenländern nicht würde bestehen können. Eine bewusste und gesellschaftlich getragene De-Growth Strategie zur Maximierung von Lebensqualität schien schließlich die Antwort auf diese Entwicklungen, wenn auch nur in einem Teil der Mitgliedsländer. In ihnen waren postmaterialistische Werte besonders verbreitet und eine positivere haushälterische und gesamtwirtschaftliche Lage schien mehr Spielräume für Experimente zuzulassen. Die Digitalisierung der politischen Meinungsbildung war eine wichtige Grundlage für die Verbreitung postmaterialistischer Ideen und Ansätze in der EU. Perfektioniertere Übersetzungsprogramme begannen die schriftliche Kommunikation über Sprachbarrieren hinweg zu ermöglichen. Dies ermöglichte eine engere Kommunikation Gleichgesinnter in unterschiedlichen Ländern der EU. Und auch konkrete Ansätze und Geschäftsmodelle sozialen Unternehmertums, die zuvor nur von wenigen Engagierten getragen wurden und nur im lokalen Umfeld bekannt waren, wurden sichtbarer und verbreiteten sich schneller.

**b) „Eine starke EU: Handlungsfähig und geeint“**



Die nach dem Beitritt der Westbalkan-Staaten auf 32 Mitgliedstaaten erweiterte EU hat die Staatsschuldenkrise und die wirtschaftliche Stagnation der 2010'er Jahre erfolgreich überwunden: Sie ist politisch gestärkt, geeint, nach innen und nach außen handlungsfähig und wirtschaftlich im technologisch getriebenen Global Village gut aufgestellt. Die Jugendarbeitslosigkeit ist eingegrenzt. Dies hat in Verbindung mit einem qualifizierungsbasierten EU-Einwanderungssystem mit Rückkehrelementen die Migrationsproblematik politisch ent-

schärft. Das Einwanderungssystem trägt dazu bei, der demographischen Herausforderung gerecht zu werden, vor der die europäische Wirtschaft steht. Die Erfolge der Politik haben die Macht der EU-Institutionen und das EU-weite Zusammenspiel der nationalen politischen Eliten deutlich gestärkt, die auch den öffentlichen Diskurs prägen.

**Was bedeutet das konkret?** Alle Euro-Mitgliedstaaten halten die Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ein. Entsprechend finden im Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung zwar durchaus intensive Debatten über die Details wirtschafts- und haushaltsrelevanter Entscheidungen in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU statt, Sanktionsmaßnahmen oder deren Androhung spielen aber nur noch selten eine Rolle. Die Eliten Europas haben auf allen Ebenen die Lehren aus der Krise der ersten Hälfte der 2010'er Jahre verinnerlicht und nehmen die wechselseitige Abhängigkeit der Mitgliedsstaaten untereinander und von Wirtschaft und Politik ernst. Probleme der Rechtsunsicherheit in Italien oder der Überalterung in Deutschland werden deshalb nicht mehr nur national diskutiert, sondern schlagen sich in den politischen Debatten europaweit nieder.

Politische Entscheidungsträger orientieren sich an den organisierten Interessen von Unternehmen und anderen mobilisierungsstarken Gruppen. Entsprechend finden sich immer wieder Medienkommentare, die die niedrige Wahlbeteiligung und eine gewisse Politikverdrossenheit in der Bevölkerung beklagen. Dagegen wird argumentiert, dass es den meisten Wählerinnen und Wählern wirtschaftlich einfach gut gehe und die Zeit der ideologisierten Polarisierung und entsprechender Wahlbeteiligungen Vergangenheit sei. Zugleich sei die Komplexität der politischen Diskussionen und Entscheidungsprozesse durch die Europäisierung und Globalisierung derart gestiegen, dass Laien dem nur noch schwer folgen könnten. Der Fokus der Politikgestaltung liegt daher verstärkt auf der Output-Legitimierung bei möglichst großer Transparenz.

Ein erfolgreiches Beispiel ist die Neuauflage der Blue-Card, die neben dem Asyl eine Zuwanderung auf der Grundlage eines Punktesystems regelt, bei dem der Fachkräftebedarf in der EU als Kriterium über das Recht zum Aufenthalt in der EU entscheidet. Zuwanderer werden als Potenzial, als wichtige Bereicherung wahrgenommen, entsprechend ist ihr Aufenthalt aber auch daran gebunden, dass sie dieser Erwartung gerecht werden. Behörden unterstützen sie aktiv bei der Integration, das Ziel ist aber nicht die Assimilation. Vielmehr sollen sie die Perspektive einer Heimkehr von Anfang an einplanen und die Möglichkeiten für den Aufbau einer wirtschaftlichen Existenz im Heimatland nutzen. Dieses Instrument der zirkulären Migration setzt die EU geschickt und gezielt zur Verbesserung der Bedingungen in den Herkunftsländern ein. Zugleich baut sich so ein Netzwerk von „EU-Alumni“ auf, einer wertvollen Ressource in der Wirtschaft des ‚Global Village‘, in der die EU sich als Knotenpunkt positionieren will. Dass die Zuwanderer in der EU im Alltag nach wie vor Diskriminierung erleben, wird als Problem anerkannt, man sieht aber keine Erfolg versprechenden Handlungsmöglichkeiten dagegen.

Herausfordernd bleibt die Integration der seit 2015 hinzugekommenen Westbalkanstaaten Serbien, Mazedonien, Albanien und Montenegro sowie das Verhältnis zu den nach wie vor

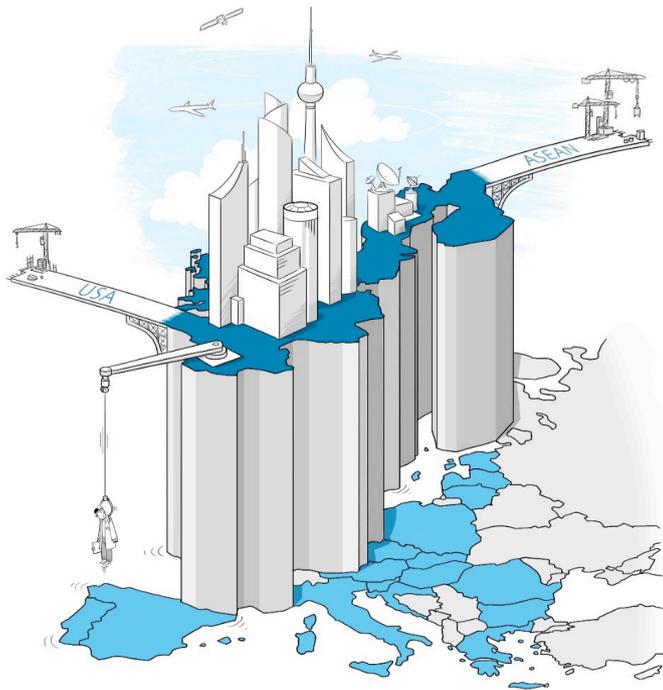
fragilen Staatsgebieten Bosnien-Herzegovina und Kosovo, die zwar formal nicht Mitglieder der EU sind, de facto aber über eine sehr enge Bindung mit der EU verfügen. Die Entscheidung, EU-Mitgliedstaaten verstärkt zu verpflichten, verfahrensrechtliche und verwaltungstechnische Standards einzuhalten, hat insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten viel bewirkt.

**Wie konnte es dazu kommen?** Nachdem die EU in der ersten Hälfte der 2010er im Bemühen um die Glaubwürdigkeit des Stabilitäts- und Wachstumspaktes die wirtschaftliche Entwicklung bis an den Rand der Deflation trieb, riss auf Initiative von Kommissionspräsident Juncker die Gemeinschaft das Ruder herum und schaffte es, ab 2017 zu einer positiven Dynamik von Investitionen und Wachstum zurückzukehren. Verbunden mit den Anleihekäufen der EZB, ambitionierten Strukturreformen in den Mitgliedstaaten und konkreten Maßnahmen zur Erleichterung von deren Schuldenlast gelang es der EU und ihren Mitgliedstaaten in der zweiten Hälfte der 2010er die wirtschaftliche Stagnation zu überwinden. Die durch die Staatsschuldenkrise verursachte Handlungsbeschränkung der öffentlichen Hand (Austeritätspolitik) wurde aufgehoben. Die Strukturreformen der vergangenen Jahre erwiesen sich als erfolgreich und regten so zu weiteren produktivitätsfördernden Reformen in zahlreichen EU-Mitgliedstaaten an.

Die EU-Kommission unter Juncker nutzte dieses positive Momentum und unterbreitete weitreichende Vorschläge, insbesondere zur Reform der Einwanderungspolitik - ein Schlüsselthema. Gestützt von einer Allianz der von der Einwanderung besonders betroffenen Südstaaten sowie von den Lobbies der vom Fachkräftemangel betroffenen Wirtschaft im Norden Europas, führte sie ein rigoroses aber letztlich effektives einheitliches Einwanderungssystem für die EU ein, das gezielt auf wirtschaftsfördernde Einwanderung setzt und gleichzeitig die Lasten der Einwanderungskontrolle besser verteilt. Die Umsetzung dieses Systems nutzte die Kommission auch, um über die Definition von Standards und Anforderungen die Qualität von Verwaltungen unterschiedlichster Ebenen zu verbessern.

Die Erfolge der EU in den genannten Bereichen stärken die Überzeugung bei weiten Teilen der Eliten, dass mehr und nicht weniger europäische Politik der richtige Weg sei. Zugleich zog insbesondere die Kommission aus den Erfolgen auch immer stärker die Legitimation, offensiv Probleme in einzelnen Mitgliedstaaten auf die Agenda zu bringen und rigoros vorzugehen, etwa in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit oder Verwaltungsstandards, Steuerpolitik oder Einhaltung von Umweltstandards.

**c) „Vereinigte Wachstumszentren gehen allein voran“**



Pôle de compétitivité, Growth Poles, Spitzencluster – das war gestern. Heute koordinieren sich die wettbewerbsstarken Nationen Europas mit ihren regionalen Wachstumszentren als Megacluster im globalen Wettbewerb, den übrigen Regionen der EU verbleibt der Status einer Restgröße - sowohl in Europa selbst, vielmehr noch im globalen Kontext - mit massiven sozioökonomischen Problemen und extrem fragilen Zukunftsperspektiven.

**Was bedeutet dies konkret?** Wie ein Spin-off haben sich die Mitgliedstaaten eines reichen Kerneuropas, das die international wettbewerbsfähigen Wachstumszentren beheimatet, ausgegründet, darunter die beiden skandinavischen Staaten Schweden und Dänemark, Deutschland, Großbritannien, Frankreich und die Benelux-Staaten. Die EU als Staatenverbund bleibt zwar in seiner alten Form weiterhin bestehen, allerdings stark ausgehöhlt und ohne große Handlungsrelevanz. Dem ausgegründeten Kerneuropa ist es indes gelungen, die Chancen der Digitalisierung erfolgreich zu nutzen. Es hat sich als Teil des technologisch-getriebenen ‚Global Villages‘ positioniert und seine Rolle als innovations- und forschungsstarker Megacluster in den kürzeren und international in Echtzeit organisierten Wertschöpfungsketten behauptet. Dies bildet die Basis des Wohlstandes in den Wachstumszentren. Weitreichende Freihandels- und Investitionsschutzabkommen verbinden die ausgegründete Gemeinschaft mit den USA und den weltwirtschaftlich mittlerweile stark integrierten ASEAN-Staaten und mit ihnen zusammen implementiert das reiche Kerneuropa gemeinsame Regelrahmen in Zukunftsbereichen wie der cyber-physischen Produktionsökonomie sowie bzgl. der Ausbildung und Mobilität junger Menschen. Das neue Kerneuropa versteht sich und agiert zudem stärker als länderübergreifende Solidargemeinschaft als dies bei der EU28

der Fall war. Mit denjenigen Mitgliedsstaaten der „ausgehöhlten“ EU, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Situation zwar nicht dem reichen Kerneuropa beitreten konnten, aber offen sind für weitere Integrationsschritte, wird eine verstärkte Zusammenarbeit je nach Politikfeld und nach Notwendigkeit gepflegt. Nationalistische und wenig kooperationswillige Mitgliedsstaaten werden außen vor gehalten und verbleiben in einer entmachteten EU als leerer Hülle. Entscheidungsmacht und Steuerungsmöglichkeiten erlauben der Politik in den Wachstumszentren diese Schritte. Dies übt eine Anziehungskraft aus: insbesondere aus dem Umfeld der „alten“ EU und den EU-Anrainerstaaten wandern hochqualifizierte Fachkräfte und Akademiker zu und werden im neuen Kerneuropa mit seinem nach kanadischem Vorbild konzipierten Einwanderungssystem mit offenen Armen empfangen; ganz zum Leidwesen der Herkunftsregionen, die durch die Abwanderung ihrer vornehmlich jüngeren Talente mit einer Erosion ihrer Humankapitalbasis zu kämpfen haben.

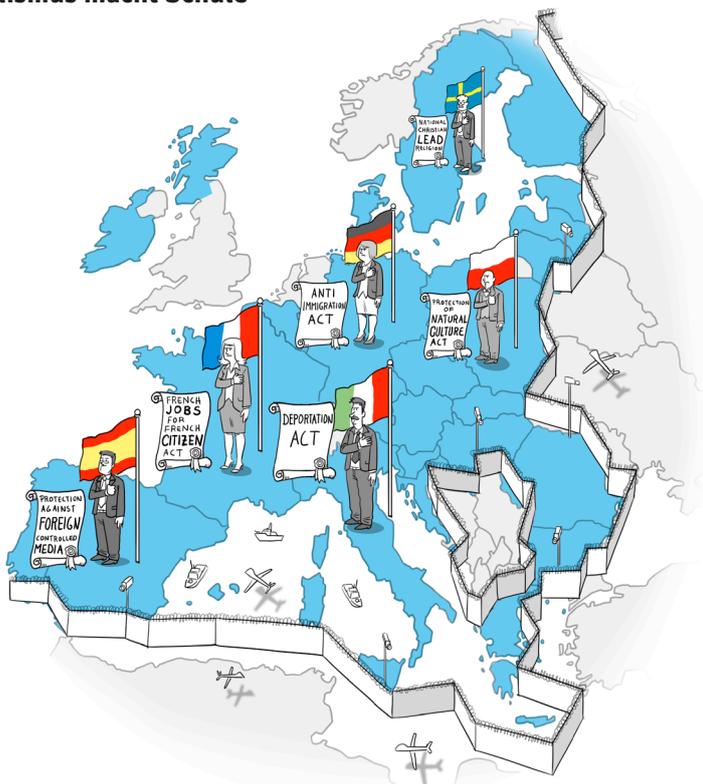
Die Länder außerhalb der Wachstumszentren geben ein sehr differenziertes, aber überwiegend durch Strukturschwäche und relative Armut geprägtes Bild ab. Nur vereinzelt schaffen es starke lokale Wirtschaftsräume, sich in diesen Ländern zu behaupten, darunter etwa weiterhin wettbewerbsfähige Regionen wie Katalonien oder Nord-Italien mit der Lombardei und der Emilia-Romagna. Ihnen und ihren Nationen bleibt jedoch nur noch der Status eines affilierten Partners des neuen Kerneuropas. Es besteht ein Europa der „zwei Klassen“ mit den erfolgreichen Wachstumszentren im Kerneuropa, deren Entwicklung sich durch die positive Wirkung der Agglomerationseffekte weiter verstärkt und eine Reihe von abgehängten Mitgliedsstaaten, deren Wohlstandsniveau deutlich abgesackt ist und deren endogene Kapazitäten (Humankapital, Finanzierungsspielräume, politische Steuerungsmöglichkeiten) zum Teil nicht mehr ausreichen, um eigenständig die Grundlagen für eine gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt zu erzeugen. Vielmehr noch sind ihre Handlungsspielräume aufgrund alter „Verbindlichkeiten“ (Schuldentilgung, Verlust an Investorenvertrauen, schlechte Konditionen für Kapitalaufnahme) stark eingeschränkt. Die Lastgrenzen dieser Gesellschaften sind vielerorts schon lange erreicht. Insbesondere hier hat sich dann der Humus nationalistischer Bewegungen durchsetzen können, die in einigen Mitgliedsstaaten der ehemaligen EU, also außerhalb des ausgegründeten Kerneuropas, gar die Regierung stellen.

**Wie konnte es dazu kommen?** Es war ein kalkulierter, langsamer aber systematisch verfolgter Prozess – getrieben von den Mehrheiten in den Wachstumszentren. Vor dem Hintergrund der großen Disparitäten und sozioökonomischen Spannungen innerhalb der EU im Nachklang zur großen Finanz- und Wirtschaftskrise Ende der 2000er bis Mitte der 2010er Jahre stieg der Handlungsdruck. Die volkswirtschaftlich und institutionell kriselnden Nationen formulierten weitreichende Forderungen für Unterstützung und Solidarität. Derweil waren sich die Wachstumszentren einig, dass sich die eigene Wettbewerbsfähigkeit, die Basis für Wohlstand und die Möglichkeit zu weiteren Integrationsschritten langfristig nur a) durch einen Zusammenschluss zu einem Megacenter und b) durch eine Abtrennung von den „kränkelnden“ Staaten sichern ließe. So kam es 2025 zu einer gut vorbereiteten Ausgründung der Wachstumszentren.

Wie alle Nationen Europas stehen aber auch die Wachstumszentren vor schweren Aufgaben. Insbesondere die demographische Entwicklung macht ihnen schwer zu schaffen – dies kann auch die mittlerweile höhere Zuwanderung nicht ausgleichen. Probleme bereitet einerseits die inzwischen sehr hohe Interessendominanz der älteren Bevölkerung auf die Politik, welche wichtige Zukunftsentscheidungen zu blockieren droht (z.B. weitreichende Investitionen in digitale Infrastrukturen, Anhebung des Renteneintrittsalters auf 70). Aber auch die mithin exorbitant gestiegenen Gesundheitskosten als Folge der längeren Lebenszeiten und der weiteren Zunahme von Lifestyle- Krankheiten stellen eine enorme Herausforderung dar. Schließlich ist es selbst in den wohlhabenden Wachstumszentren nicht gelungen, die zunehmende Einkommensspreizung zu reduzieren – diese Ungleichheit existiert zwar in einem stabilen Umfeld, bereitet aber durchaus auch hier den Nährboden für soziale Spannungen und Disparitäten.

Auch der Erfolg der Wachstumszentren steht auf tönernen Füßen, wenn nämlich eine lahrende globale Konjunktur mit rezessiven oder gar depressiven Zügen und die Rückkehr von systemischen Finanzmarktverwerfungen (die Geschichte lehrt uns deren Regelmäßigkeit) ihnen sprichwörtlich den Boden unter den Füßen wegrißt. Der Erfolg der Wachstumszentren steht in starker Abhängigkeit einer mindestens leicht wachsenden Weltwirtschaft mit stabilen globalen Finanzmärkten ohne gefährliche Blasenbildung. Ihre Absorptionskapazität für starke (exogene) Schocks ist begrenzt und die Folgen derselben hängen stark von der Resilienz der ökonomischen und gesellschaftlichen Strukturen ab. Dies gilt noch in verstärktem Maße auch für den verbliebenen Rest der EU.

#### d) „Nationalismus macht Schule“



Nationalistische Parteien verzeichnen nirgends in Europa mehr nennenswerte Wahlerfolge, weil die etablierten Parteien das nationalistische Gedankengut übernommen haben und so die ehemaligen Extremwähler bedienen. Auslöser für diesen Strategiewechsel der ehemals moderaten Parteien waren die von nationalistischen Bewegungen und Parteien errungenen Austritte Großbritanniens und der Niederlande aus der EU. Dadurch ist die Union auch um zwei Nettozahler ärmer geworden.

**Was bedeutet dies konkret?** Mit dem Rechtsruck der etablierten Parteien haben sich die Mitgliedsstaaten darauf verständigt, die Zuwanderung in die EU deutlich einzuschränken. Entsprechende Maßnahmen zur Verhinderung der Zuwanderung (z.B. niedrige Einwanderungsquoten, hohe Mindesteinkommensanforderungen, Verschärfung des Asylrechts, umgehende und umfassende Abschiebungen etc.) werden rigoros umgesetzt. In der Folge ist die Migration in die EU auf einen historischen Tiefstand gesunken. Die Konzentration weg von der europäischen Identität und hin zur eigenen Volksgemeinschaft und Gruppe manifestiert sich zudem in Form einer stärkeren Fokussierung auf die Familie als Keimzelle der Gesellschaft und kleinste Solidareinheit. Im Zuge dieses Traditionalismus dominieren auch althergebrachte Geschlechter- und Rollenmuster innerhalb der Familie. Die jeweils eigene Gruppe oder Nation und der eigene Nationalstaat bilden Gegenstand und Grenze der öffentlichen Meinungsbildung. Wichtige Entscheidungen werden trotzdem weiterhin faktisch zwischen den EU-Staats- und Regierungschefs und unter starker Einflussnahme durch die sich auf die EU-Ebene konzentrierenden Lobbys getroffen. Da die EU Governance-Strukturen und das in den bereits existierenden EU-Verträgen verankerte Recht nicht wesentlich geändert wurden, bleibt den nationalen Regierungen auch keine andere Möglichkeit, als in vielen Fällen weiter gemeinsam zu entscheiden. Dieser Widerspruch zwischen nationaler Meinungsbildung und europäischen Entscheidungsprozessen verstärkt die Politikverdrossenheit der Bürgerinnen und Bürger. Entsprechend kann das Vertrauen in die politischen Eliten in den Mitgliedsstaaten der EU wie auch in Brüssel tiefer kaum noch sinken. Die Wahlbeteiligung bei der jüngsten Wahl zum Europäischen Parlament ist mit 29,8% auf einem neuen Tiefstand angelangt. Ein weiterer Grund für die Frustration der Wahlbevölkerung kann auch darin gesehen werden, dass Brüssel für die Armut in weiten Teilen Europas und eine Wirtschaftsstruktur verantwortlich gemacht wird, die von wenigen Wachstumszentren und viel wirtschaftlich dahinvegetierender Peripherie geprägt ist. Die so gespeiste Politikverdrossenheit wird verstärkt dadurch, dass nationale Entscheidungsträger darauf achten, die Schuld für Missstände wann immer möglich der EU oder anderen Mitgliedsstaaten zuzuschieben. Die Haushalte in vielen Mitgliedsstaaten sind angeschlagen. Es fehlen Spielräume für Investitionen in Bildung und Ausbildung sowie Forschung und Infrastruktur. Diese wären aber unabdingbar, um mit den technologischen Entwicklungen in der zu einem globalen Dorf gewordenen Weltwirtschaft mithalten zu können, deren Dynamik und Vernetzung nicht mehr durch klassische Handelspolitik gestaltet, sondern höchstens noch nachvollzogen werden kann.

**Wie konnte es dazu kommen?** Mit dem durch UKIP erzwungenen Austritt Großbritanniens aus der EU, der extrem knappen Niederlage des Front National bei den Präsidentschaftswahlen in Frankreich und dem Aufstieg nationalistischer Parteien zur zweit- oder drittstärks-

ten Kraft bei nationalen Wahlen in mehreren Mitgliedsstaaten der EU zwischen 2017 und 2021 wurden die Nationalisten zu einer deutlichen Gefahr für die etablierten Parteien in den Mitgliedsstaaten. Wenn auch noch in der Opposition, so waren die nationalistischen Kräfte trotzdem wirkungsstark: In Folge des Austritts Großbritanniens erzwangen sie in den Niederlanden ein Referendum für einen EU-Austritt, das 2019 im Ausscheiden aus der EU mündete. Dies war ein weiterer Weckruf in den verbliebenen Nettozahler-Mitgliedsländern. Auch in den Südländern, in denen Jahr für Jahr weitere Millionen junger Menschen aus den Schulen in die Arbeitslosigkeit entlassen wurden, führte die breite Unterstützung nationalistischer und EU-feindlicher Parteien zu einem Umdenken. Von populistischen Nationalisten geforderte Austrittsreferenden hätten die wirtschaftliche Minimalabsicherung gefährdet, die die Teilhabe am EU-Binnenmarkt mit sich brachte. Auch die wirtschaftlichen Einbrüche in Britannien (Nationalisten in Schottland hatten kurz nach dem Austritt eine klare Mehrheit für eine Sezession und den Beitritt Schottlands in die EU erringen können) und in den Niederlanden nach deren Austritten verdeutlichten die Risiken zu starker nationalistischer Stimmenfänger. Entsprechend nahmen moderate Volksparteien gezielt wesentliche Programmpunkte und rhetorische Elemente ihrer nationalistischen Herausforderer auf und entzogen ihnen damit die Wählerbasis.

Ein wichtiger Meilenstein hierbei war die Kehrtwende in der Flüchtlingspolitik. Als klar wurde, dass ‚Triton‘ in seiner zunächst angedachten Form angesichts der katastrophalen sicherheitspolitischen Lage in der Nachbarschaft der EU die Flüchtlingsströme nicht würde unter Kontrolle bringen können, wurde ein umfangreiches Maßnahmenpaket geschnürt: Die Höhe der tatsächlich zu zahlenden Unterstützungsleistungen im Rahmen der Nachbarschaftspolitik wurden gekoppelt an die Reduzierung der Anzahl illegal aus diesen Ländern in Richtung EU fliehender Menschen. Frontex erhielt das nötige Budget für eine lückenlose Echtzeitüberwachung der Außengrenzen per Satellit und Drohnen und schnelle Eingreifgruppen zur Erfassung illegal einwandernder MigrantInnen und Flüchtlinge. Zügige Abschiebungen wurden die Regel.

Nach der verlorenen Dekade der 2010er ist auch im Jahrzehnt bis 2030 in der EU keine signifikante Reduktion der Armut zu verzeichnen gewesen. Die Einsparungen nach der großen Finanzkrise von 2009 hatten zu einem zu langsamen und nur punktuellen Ausbau von Infrastruktur wie z.B. des zukunftsweisenden Breitbandnetzes geführt. Dabei lag der Fokus zudem auf den einflussreichen und besonders weitgehend in die globalen Wirtschaftsabläufe integrierten Wachstumszentren in Europa. Hierdurch weitete sich die Schere zwischen strukturschwachen und -starken Regionen in der EU aus. Gleiches hat sich auch in den anderen Bereichen öffentlicher Investitionen abgespielt. Die Spaltung zwischen arm und reich schrieb sich so fort, zwischen den Ländern des wirtschaftlichen Zentrums und der Peripherie wie auch innerhalb der einzelnen Gesellschaften. V.a. in den ärmeren Bevölkerungsschichten erstarkte die Familie vor dem Hintergrund unzureichender Spielräume in den öffentlichen Haushalten und Kapazitäten der europäischen Sozialstaaten als letzte verbliebene Solidargemeinschaft und Auffang-Institution. In der immer schneller sich drehenden Welt und aufgrund der damit einhergehenden Unsicherheiten hat Familie aber auch



der Selbstverwirklichung, sei es auf sprachlicher, kultureller oder der Bildungsebene. Die Gesellschaft strebt auf ein hochgradig individualisiertes Idealbild zu, bei dem Selbstfindung und Selbstoptimierung im Vordergrund stehen. Die europäischen Demokratien in den Mitgliedstaaten selbst haben ihre Fähigkeit zu grundlegender Reform aufgrund einer zunehmenden Einstellung des „not in my backyard!“ verloren. Damit erscheint die öffentliche Hand als Verwalter eines in der Vergangenheit erwirtschafteten Reichtums, einer Substanz von der die europäischen Gesellschaften noch immer zehren und schafft in enormen Kraftakten nur kleine Anpassungen des Rahmens für Wirtschaft und Gesellschaft. Entsprechend sind Jobs und Chancen rar, was den gesellschaftlichen Trend zur Individualisierung in der Konkurrenz mit dem Nächsten noch verstärkt. Xenophobe Tendenzen in der Gesellschaft mit entsprechender Diskriminierung im Alltag von Fremden schwächen den Zusammenhalt der Gesellschaften. Der gesellschaftliche Zusammenhalt beschränkt sich auf die eigene peer-group und das alte Konzept der „Solidarität“ ist einer Individualisierung in der ganzen EU gewichen. Hierdurch fehlt das soziale Netz zum Auffangen sozialer Härten. Auch die Meinungsbildung verläuft zunehmend selbstreferentiell zwischen Individuen mit gleichen Interessen und Ansichten, die sich mit der zunehmenden Beseitigung der Sprachbarrieren jetzt auch europaweit mit Ihresgleichen im gemeinsamen ideologischen Lock-in wohlfühlen. Entsprechend ist auch die soziale Frage erfolgreich privatisiert, Armut wurde sozial als selbst verschuldetes Phänomen gebrandmarkt und Arme werden entsprechend sozial ausgegrenzt. Die Unterschichtenproblematik wird technokratisch, nicht politisch und gesellschaftlich bearbeitet. Die Spielräume in den öffentlichen Haushalten sind in allen Mitgliedsstaaten unzureichend.

**Wie konnte es dazu kommen?** Entgegen der Aussagen der Propheten der Apokalypse ist die EU trotz ihres relativen Abstiegs nicht auseinandergebrochen. Die 28 Mitgliedsstaaten raufte sich in der letzten Krise der 2010er Jahre zusammen und sahen ein, dass sie im Angesicht wirtschaftlich nachhaltig erstarkter nichteuropäischer Kraftzentren nur gemeinsam eine Aussicht haben würden, im globalen Wettbewerb zu bestehen. Im Rahmen dieser zunehmend als ökonomische Vernunfttatsache re-definierten EU wurde der Union aber weiterhin nur die Rolle als Unterstützer und Aktivator nationalstaatlicher Politik zugestanden. Eine umfassende Vertiefung oder eine Erweiterung der Union stehen kaum noch zur Debatte. Das europäische Projekt ist damit jedoch nicht automatisch erstarrt, es ist vielmehr weniger idealistisch und damit vielleicht auch pragmatischer geworden. Allerdings mühen sich die EU-Volkswirtschaften dabei in einem Wettbewerb, in dem sie so nicht mehr bestehen können. Die Werte bei den Wirtschafts- und Entwicklungsindikatoren waren zwar noch nicht extrem kritisch, die Voraussetzungen für eine zukunftsweisende, wettbewerbsfähige Aufstellung der Volkswirtschaften rückten im Reformstau allerdings in immer weitere Ferne. Die Armut konnte bis 2030 ebenfalls nicht gesenkt werden, vielmehr wurde sie im europäischen Krisenbogen chronisch: Die europäischen Gesellschaften sind mittlerweile stark sozial fragmentiert, Beobachter sprechen von einem „Zwei-Klassen-Europa“. Die immer größer werdenden Gruppen der Unqualifizierten sowie der kaum integrierten Einwanderer bilden eine „Generation Armut“ in der Union, der der Weg in Arbeit und Teilhabe versperrt bleibt und die von Resignation und Apathie geprägt ist. Armut vererbte sich dabei weiter, was immer

mehr zu einer sozialen Ghettoisierung innerhalb der Städte und sogar von ganzen Regionen führt. So ist in den letzten 15 Jahren ein „europäischer Mezzogiorno“ entstanden, der von echter Teilhabe am globalen Dorf weit entfernt ist. Dieser Befund bekümmerte jedoch schon seit Jahren nicht, wer nicht selbst betroffen war.

## 5. Schlussfolgerungen

Mit dem vorliegenden Papier konnten unterschiedliche denkbare „Zukünfte“ des relevanten Umfeldes der sozialen Dimension der EU bis 2030 aufgezeigt werden, die von einer erstarkten EU (Szenario „Eine starke EU: Handlungsfähig und geeint“) bis zu einem „Verlierer“-Szenario (Szenario „Individualisierte EU verliert im globalen Wettbewerb“) reichen. Auch konnte methodisch verdeutlicht werden, wie bedeutsam eine multidimensionale Szenarioanalyse für die Bewertung von denkbaren „Zukünften“ der EU sein kann. Hierbei unterstreichen insbesondere die Treiberanalyse und die Spannbreite des Szenario-raumes die Notwendigkeit mit multidimensionalen Szenarien zu arbeiten, um „blinde Flecken“ in wichtigen Feldern des Untersuchungsgegenstandes – hier die soziale Dimension der EU bis 2030 – zu vermeiden.

Neben den einzelnen, in sich konsistenten Szenarien, können aus dieser Analyse heraus einige übergeordnete Elemente identifiziert werden, die im gesamten Szenario-raum, d.h. in vielen Szenarien bis 2030, auftauchen – und das sogar auch jenseits der hier dargestellten Szenarien. Diese übergeordneten Elemente mit großer Beständigkeit über die einzelnen Szenarien hinaus sind:

- ein „Europa der zwei Klassen“,
- die Konzentration der wirtschaftlichen Prosperität auf wenige Wachstumszentren bei unzureichenden Trickle-down Effekten,
- die Integration Europas in ein zunehmend technologisch getriebenes ‘Global Village‘
- eine primär über nationale Interessen getriebene Meinungsbildung (keine europäische Meinungsbildung),
- unzureichende Haushaltsspielräume in einer entscheidungsfähigen Anzahl an EU-Mitgliedsstaaten und
- die Etablierung nationalistischer Regierungen in mindestens 3-5 EU-Mitgliedsstaaten.

Diese übergeordneten Elemente bedürfen großer Aufmerksamkeit für die zukünftige politische Gestaltung der EU, denn sie dürften mit hoher Wahrscheinlichkeit wichtige Rahmenbedingungen für eben jene Politik darzustellen.

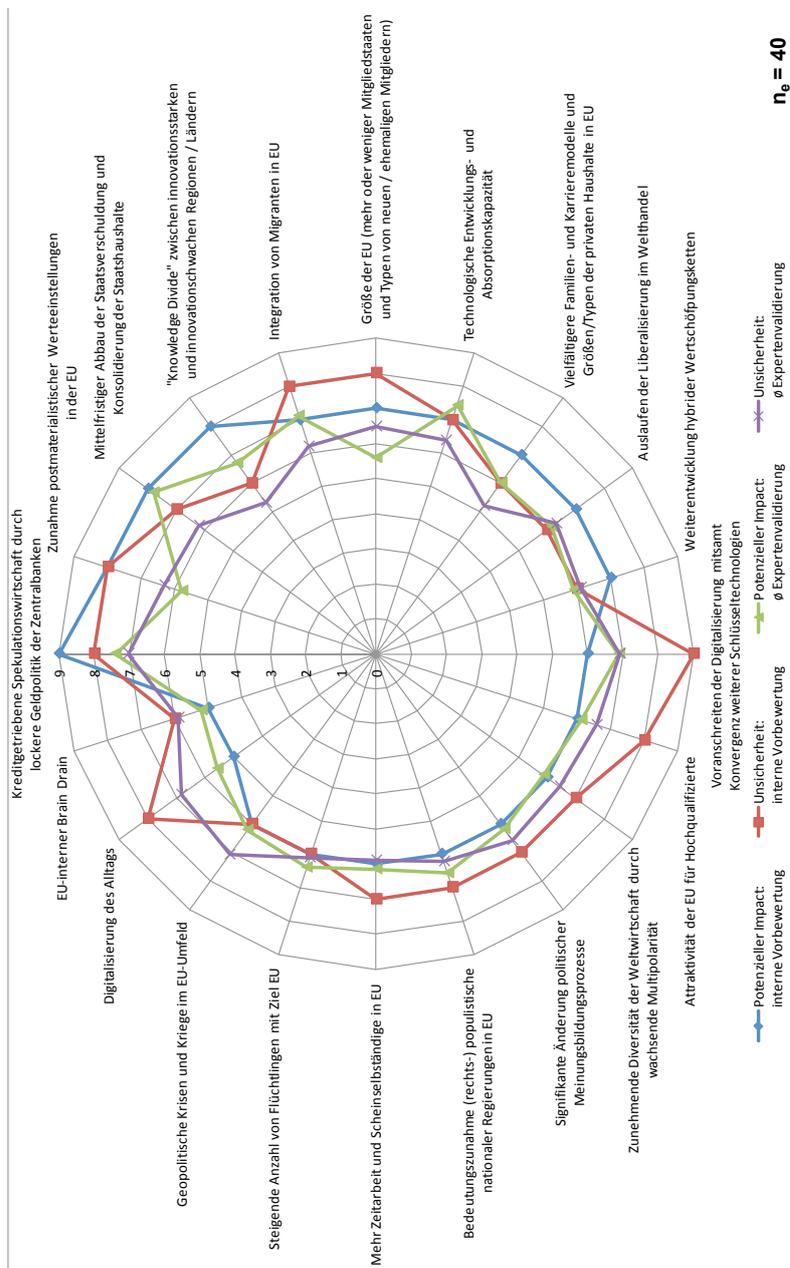
---

Die Unterschiedlichkeit der dargestellten Szenarien und der sie jeweils treibenden und bestimmenden Dimensionen mit ihren spezifischen Ausprägungen zeigen aber auch, wie notwendig es ist, Politikansätze und einzelne Maßnahmen auf ihre Szenariorobustheit zu untersuchen. Nur so ist fundiert festzustellen, ob es sich um riskante (d.h. stark von bestimmten Entwicklungen des Umfeldes der sozialen Dimension abhängige) oder um resiliente (d.h. in ganz unterschiedlichen Entwicklungsoptionen des Umfeldes machbare und wirksame) Ansätze handelt. Gerade europapolitische Handlungsansätze müssen sich dieser Multidimensionalität und differenzierten Betrachtung in einer mittel- bis langfristigen Perspektive stellen, um zielgerichtet und effektiv wirken zu können.

Szenariorobuste Maßnahmen allein sind natürlich kein Selbstzweck. Aber die Prüfung der Szenariorobustheit sollte ein wichtiges Element einer fundierten ex-ante Bewertung umfassender politischer Handlungsansätze bilden. Nur so kann in Europa – mit Weitsicht – eine nachhaltige Rückkehr auf den vielzitierten „Wachstumspfad“ und eine Absicherung wichtiger sozialer Ziele gelingen.

**Annex**

**Anhang 1: Gegenüberstellung von Trends und Unsicherheiten im Rahmen der Expertenvalidierung**



*Anhang 2: Positives Extremszenario „Renaissance der EU als wichtiger Knoten der Weltwirtschaft“*

In 2030 hat sich die EU28 politisch, ökonomisch und gesellschaftlich konsolidiert und ist - dank ihrer hohen Innovationskraft und dank erfolgreicher Konvergenz - als sehr starker, weitgehend harmonisierter und hoch digitalisierter Wirtschaftsraum besonders gut positioniert (vgl. Global Europe 2050<sup>7</sup>). Die EU nutzt ihr vollständiges Verhandlungs- und Entscheidungsmandat gegenüber internationalen Handelspartnern. Supranationale Abkommen, wie bspw. TTIP haben sich als sehr erfolgreich bewährt und werden nun in ähnlicher Form mit allen wichtigen Regionen der Welt verhandelt. Die Strategie hat die Exportstärke der EU erhöht und dazu geführt, dass die EU28 mittlerweile eine Hochlohnregion ist, deren Metropolregionen insbesondere an Attraktivität für hochqualifizierte Zuwanderer stetig gewinnen. Die eindrucksvolle Forschungs- und Innovationsleistung der EU und die besonders strategische Handelspolitik haben ermöglicht, dass in der EU und vor allem in den Krisenstaaten in Folge der Krise der 2010er Jahre ein überdurchschnittlich hoher Wiedereinstieg der einst als „verlorene Generation“ betitelten jungen Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt gelungen ist. Entsprechend nimmt die Einkommensschere weniger stark zu, als in den 2010ern und 2020ern. Ein Ergebnis der überaus florierenden Wirtschaft ist außerdem, dass die Staatsschulden deutlich gesunken sind, was den Regierungen der Mitgliedsstaaten viel Gestaltungsspielraum verschafft. Der öffentliche Dienst in der EU28 macht sich die Potenziale der Digitalisierung zu Nutze und arbeitet sehr schnell, bürgernah, effektiv und effizient. Im erfolgreichen und weitgehend homogenisierten Wirtschaftsraum der EU haben nationalistische Parteien keinen nennenswerten Einfluss und auch wenn die politische Meinungsbildung tendenziell eher von den Eliten geprägt wird (top down), so stellt trotzdem der europaweit etablierte soziale Gesellschaftsvertrag sicher, dass alle Bürgerinnen und Bürger der EU28 von der Wirtschaftsstärke der Region profitieren.

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/global-europe-2050-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/global-europe-2050-report_en.pdf)

*Anhang 3: Negatives Extremszenario „Nationalistische Sklerose und Zerfall der EU“*

Im Jahre 2030 ist die EU als routinemäßiger und wirkungsloser Pro-Forma Verhandlungszirkus nur noch das institutionalisierte Überbleibsel einer vergangenen Zeit. Die Renationalisierung der Politik in Europa ist Realität geworden. Ein Teufelskreis ist in Gang gekommen zwischen Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in einer kritischen Anzahl von EU-Staaten und einer skrupellosen Selbstbedienungsmentalität mit zunehmendem EU-internen Protektionismus. Diese bedienen zwar kurzfristig erfolgreich nationalistische Reflexe, schädigen aber nachhaltig die Wettbewerbsfähigkeit der entsprechenden Mitgliedsstaaten und der EU insgesamt. Aufgrund des zunehmenden Mangels an gemeinsam empfundenen Interessen, einer weiterhin unterentwickelten Meinungsbildung auf europäischer Ebene und einer immer stärker auf Besitzstandswahrung ausgerichteten Bevölkerung in den Mitgliedstaaten verliert die EU zunehmend ihre Handlungsfähigkeit. Mit sich ausbreitender Lähmung der EU wird in den Mitgliedstaaten der Ruf „Jeder für sich/Rette sich wer kann“ immer lauter. Unterschiedliche Interessen treten im Außenhandel mit Drittstaaten offen zu Tage: Die einheitliche Handelspolitik der EU wird durch einzelne Mitgliedstaaten praktisch unterlaufen, schon TTIP ist seinerzeit hieran gescheitert. Weltweit wettbewerbsfähige Wirtschaftsregionen innerhalb der EU können ihre Position zwar zunächst noch behaupten, viele andere Regionen verlieren aber wirtschaftlich zunehmend den Anschluss an ihre Konkurrenten in Europa und der Welt. Die Armut in vielen südlichen und östlichen Mitgliedstaaten kann aufgrund immer geringer werdender Haushaltsspielräume nicht wirksam bekämpft werden. Dies und die erneute schwere Krise des europäischen Bankensystems im Jahre 2022 sind der Nährboden für eine Reihe von ausgeprägt nationalistischen Regierungen, die die EU abschaffen wollen. Hinzu kommen nationalistisch motivierte Sezessionen einzelner Regionen in mehr als einem halben Dutzend Mitgliedstaaten. Durch die zunehmende Handlungsunfähigkeit der EU sehen sich die Mitgliedstaaten immer stärker denjenigen Phänomenen ausgesetzt, deren Bewältigung sich die EU im gemeinsamen Interesse vorgenommen hatte. Insbesondere steigt die ungesteuerte Zuwanderung unqualifizierter Migranten aus Drittstaaten stark. Dies heizt die sowieso schon starken nationalistischen Strömungen zusätzlich an. Angesichts des Zerfalls der europäischen Ordnung entwickeln sich neue Formen der gesellschaftlichen Selbstorganisation, die zunehmend sogar an etablierten staatlichen Strukturen vorbei operieren. Sie sind in vielen Mitgliedstaaten angesichts der immer schwieriger werdenden Wirtschafts- und Finanzlage der Staaten für breite Schichten die einzige verbliebene Absicherung gegen soziale Risiken.

## **Verzeichnis der ausgewerteten Literatur**

Atlantic Council (2013): Envisioning 2030: US Strategy for the Coming Technology Revolution. A report by the Strategic Foresight Initiative.

BMBF (2014): Gesellschaftliche Entwicklungen 2030 – 60 Trendprofile gesellschaftlicher Entwicklungen. BMBF-Foresight-Zyklus II.

Centre for European Policy Studies (2013): The Global Economy in 2030: Trends and Strategies for Europe.

EU Institute for Security Studies (2011): Global Trends 2030: Citizens in an Interconnected and Polycentric World.

European Commission (2012): Global Europe 2050.

European Union (2010): Project Europe 2030: Challenges and Opportunities. A Report to the European Council by the Reflection Group on the Future of the EU 2030.

Grevi, G., Keohane, D., Lee, B. and Lewis, P. (2013): Empowering Europe's Future: Governance, Power and Options for the EU in a Changing World. Chatham House and FRIDE.

Hoorens, S., Guerin B., Ghez, J.J., Schweppenstedde, D., Hellgren, T., Horvath, T., Graf, M., Janta, B., Drabble, S. and Kobzar, S. (2013): Europe's Societal Challenges: An analysis of global societal trends to 2030 and their impact on the EU. RAND Corporation.

Natural England (2009): Global Drivers of Change to 2060.

OECD (2014): Shifting Gear: Policy Challenges for the next 50 years. OECD Economics Department Policy Notes, No. 24.

Popcorn, F. (2014): Flying into the Future.

Prognos AG (2014): Deutschland Report 2020 | 2030 | 2040.

Prognos AG (2014): Prognos Welt Report 2014.

Schinas, M. (2012): The EU in 2030: A long-term view of Europe in a changing world: keeping the values, changing the attitudes. In: European View. Centre for European Studies.

The Economist (2014): The World Economy: The third great wave. Special Report, 4<sup>th</sup> October 2014.

The Economist Intelligence Unit (2011): The Future of Healthcare in Europe 2020.

US National Intelligence Council of the United States (2012): Global Trends 2030: Alternative Worlds.

---

World Economic Forum (2008): The Future of Pensions and Healthcare in a Rapidly Ageing World. Scenarios to 2030.

World Economic Forum (2014): The Europe 2020 Competitiveness Report. Building a More Competitive Europe.

Wulf, T., Meißner, P., Stubner, S. (2010): A Scenario-based Approach to Strategic Planning – Integrating Planning and Process Perspective of Strategy. HHL-Working Paper No. 98.

## ÜBER DIE STIFTUNG

Die stiftung neue verantwortung ist ein unabhängiger, gemeinnütziger und überparteilicher Think Tank mit Sitz in Berlin. Sie fördert kreatives, interdisziplinäres und sektorübergreifendes Denken zu den wichtigsten gesellschaftspolitischen Themen und Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Durch ihr Fellow- und Associateprogramm ermöglicht sie den intensiven Austausch junger Experten, Praktiker und Vordenker aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft.

[www.stiftung-nv.de](http://www.stiftung-nv.de)  
Twitter: @snv-berlin

## ÜBER DAS PROJEKT

Diese Veröffentlichung steht in einer Reihe politikberatender Aufsätze des Projektes “EU Societal Foresight 2030” der stiftung neue verantwortung (snv). Das Projekt gibt Empfehlungen ab, wie die soziale Dimension in der EU mittelfristig strategisch weiterentwickelt werden könnte. Dieser Ansatz hilft, die Fokussierung vieler politischer Debatten auf unmittelbare Herausforderungen zu überwinden und die soziale Dimension mittel- bis langfristiger zu denken. Damit reduziert sich die Gefahr, Chancen und Risiken zu übersehen, die erst auf längere Sicht deutlich werden. Das Projekt “EU Societal Foresight 2030” entwickelt eine empirisch abgeleitete Vision für die soziale Dimension in der EU, unternimmt eine Analyse wichtiger Trends und Entwicklungen, die mittelfristig einen Einfluss auf die soziale Dimension haben und beschreibt Szenarien für das zukünftig relevante ökonomische, politische, technologische und kulturelle Umfeld. Als letzten Schritt bewertet das Projekt die Robustheit von konkreten Politikoptionen und Maßnahmen gegenüber diesen Szenarien, um daraus Schlüsse zu ziehen, welche politischen Initiativen umgesetzt werden sollten, um zur Verwirklichung der zu Beginn des Projektes abgeleiteten Vision beizutragen.

## IMPRESSUM

stiftung neue verantwortung e. V.  
Beisheim Center  
Berliner Freiheit 2  
10785 Berlin

T. +49 30 81 45 03 78 80  
F. +49 30 81 45 03 78 97

www.stiftung-nv.de  
info@stiftung-nv.de

Layout  
Franziska Wiese

Kostenloser Download:  
www.stiftung-nv.de



Dieser Beitrag unterliegt einer CreativeCommons-Lizenz (CC BY-SA). Die Vervielfältigung, Verbreitung und Veröffentlichung, Veränderung oder Übersetzung von Inhalten der stiftung neue verantwortung, die mit der Lizenz „CC BY-SA“ gekennzeichnet sind, sowie die Erstellung daraus abgeleiteter Produkte sind unter den Bedingungen „Namensnennung“ und „Weiterverwendung unter gleicher Lizenz“ gestattet. Ausführliche Informationen zu den Lizenzbedingungen finden Sie hier:

<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>