

# **Wird Europa zusammenhalten? Eine strategische Vorausschau auf die soziale Dimension der EU im Jahre 2030**

## Abstract

Der im Policy Brief dargestellte und empirisch abgeleitete europaweit geteilte Kernbestand einer positiven mittelfristigen Vision für die soziale Dimension bietet Orientierung für deren Weiterentwicklung. In der europapolitischen Diskussion steht eine Vielzahl von Maßnahmenvorschlägen für die soziale Entwicklung neben- und gegeneinander. Die hier dargestellte strategische Vorausschau hat die Zukunftsfähigkeit einer Auswahl der diskutierten Politikmaßnahmen vor dem Hintergrund ihres Beitrages zu den Prioritäten der Vision der sozialen Dimension der EU untersucht. Im Ergebnis ist in unterschiedlichen Szenarien der Entwicklung des relevanten Umfeldes der sozialen Dimension nur eine Minderheit der Maßnahmen auch mittelfristig realisierbar und durchzuhalten sowie wirksam. Als besonders szenario robust in diesem Sinne erweisen sich in der Analyse die Ansätze bilateraler technischer Zusammenarbeit zur Verbesserung der Verwaltungs- und Regierungskapazitäten in EU-Mitgliedstaaten sowie eine europäische Rückversicherung für nationale Arbeitslosenversicherungen. Für diese wie alle anderen Maßnahmen lassen sich Schlussfolgerungen für deren Design und Kommunikation ableiten, die ihre Umsetzbarkeit und Wirksamkeit befördern in Zeiten unsicherer Entwicklungen des Umfeldes mit Einfluss auf die soziale Dimension. Mit dieser Untersuchung liegen Europas Entscheidungsträgern somit Empfehlungen vor, wie sie den Zukunftsvorstellungen der europäischen Wähler nachkommen und dabei die mit den Unwägbarkeiten der Zukunft verbundenen Risiken minimieren können. Die hierzu unternommene strategische Vorausschau hat sich als praktikables und wertvolles Instrument bewährt.

**Jan Peter Schemmel**

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

## Einleitung

Im Kontext der Wirtschafts- und Finanzkrise haben sich die sozialen Indikatoren insbesondere in den am härtesten betroffenen Mitgliedstaaten der EU signifikant verschlechtert. Bislang ist eine Umkehr dieses Trends nicht absehbar. Im Gegenteil: die Reformmaßnahmen in den Krisenstaaten und auch in vielen anderen EU-Mitgliedstaaten haben tendenziell die sozialen Sicherungsnetze eher geschwächt. Besonders besorgniserregend ist dabei, dass die Auswirkungen dieser Entwicklung erst in der mittelfristigen Zukunft ihre volle Wirkung entfalten. Am deutlichsten wird dies mit Blick auf die gegenwärtige Jugendarbeitslosigkeit von EU-weit rund 22 % und in sechs Mitgliedstaaten von mehr als 30% (Spanien als Spitzenreiter mit mehr als 50%), die sich in den kommenden Jahren als schwere Hypothek der Krise erweisen dürfte und auch als Indiz tieferliegender Strukturprobleme interpretiert werden kann. Ob von einer „verlorenen Generation“ gesprochen werden muss, das wird davon abhängen, wie sich das wirtschaftliche und politische Umfeld entwickelt und welche Maßnahmen ergriffen werden, um mit diesem Erbe der Krise umzugehen. Gleichermaßen gilt für die Tragfähigkeit der Systeme zur Altersversorgung angesichts des demographischen Wandels und für die Belastung zukünftiger Generationen durch angehäufte Staatsschulden. Das Erbe der aktuellen Krise und die Folgen der schon länger bestehenden strukturellen Ungleichgewichte in der EU stellen eine enorme Herausforderung insbesondere für die soziale Dimension der EU dar. Um diese zu bewältigen, braucht es eine klare gemeinsame Vision und vorausschauendes Handeln. Dem stehen allzu oft kurzfristiger Aktionismus und das Verharren in nationalen (und teilweise sogar regionalen) Interessensdefinitionen entgegen.

Das Projekt EU Societal Foresight 2030 (EUSocF) beschreibt eine gemeinsame soziale Vision für den Raum der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die von der Mehrheit der Bürger Europas getragen wird (Abschnitt 2). Es skizziert fünf Szenarien für mögliche Entwicklungen des Umfeldes innerhalb dessen sich dieses Soziale Europa bis 2030 entwickeln wird (Abschnitt 3) und untersucht schließlich, welche Politikmaßnahmen in diesen fünf Szenarien einen Beitrag zur Realisierung der sozialen Vision in der Europäischen Union leisten können (Abschnitt 4).

Das Projekt folgt dabei einem ergebnisoffenen und funktionalen Ansatz. Im Mittelpunkt stehen die drei Fragen: Wohin wollen die Bürgerinnen und Bürger in Europa? Auf was müssen Mitgliedstaaten und Gesellschaften auf dem Weg vorbereitet sein? Mit welchen Maßnahmen kann die Politik den definierten Zielen näher kommen? Mit dieser zielorientierten Logik will das Projekt auch einen Kontrapunkt in einer europapolitischen Diskussion setzen, die schon beinahe reflexhaft die Frage nach den Zuständigkeiten und institutionellen Konsequenzen oder Voraussetzungen der sozialen Dimension in den Vordergrund stellt.

## Europaweiter Konsens über Kernelemente einer sozialen Vision

In der gegenwärtigen europapolitischen Diskussion dominiert der Blick auf das Hier und Jetzt. Die Beiträge konzentrieren sich dabei zudem auf die Unterschiede und Unvereinbarkeiten von Vorstellungen und auf die Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten der EU. Das Projekt EUSocF 2030 stellt dem eine europaweit geteilte, mittelfristige Vision gegenüber. Diese Vision konzentriert sich auf jene Elemente der sozialen Dimension, die in der Bevölkerung der EU28 die breiteste Unterstützung genießen. Die Analyse gründet sich auf Umfragen mit Teilnehmern aus allen 28 EU Mitgliedstaaten, Positionen von 242 politischen Parteien in allen 28 Mitgliedstaaten im Kontext der Wahlen zum EU Parlament von 2014 (jeweils gewichtet nach deren Wahlergebnis) und schließlich auf die normativen Zielvorgaben des EU Primärrechts, das in allen Mitgliedstaaten durch einen demokratischen Ratifizierungsprozess bestätigt wurde. Es ergeben sich fünf Kernkomponenten der gemeinsamen Vision für die soziale Dimension, die einen weitgehenden Konsens abbilden oder eine besonders starke Unterstützung in der gesamten EU genießen, sich jeweils in mindestens zwei von den drei genannten Erkenntnisquellen offenbaren und durch die dritte nicht in Frage gestellt werden<sup>1</sup>:

- **Inklusion der Armen und Ausgegrenzten:** eine überwältigende Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger/Stimmberchtigten in der EU unterstützen die Eingliederung gesellschaftlich Ausgegrenzter und den Kampf gegen die Armut. Dies wird von einer langen Reihe von Inklusionsnormen im Primärrecht der EU untermauert.<sup>2</sup>
- **Hohe Beschäftigungsquoten** in der gesamten EU werden als eines der wichtigsten Ziele in der EU betrachtet. Dies deckt sich mit den allgemeinen Zielen, die im EU-Primärrecht niedergelegt sind.
- **Absicherung im Alter:** die Forderung, das jeweilige Renteneintrittsalter und die Rentenleistungen nicht anzutasten, genießt europaweit sehr starke Unterstützung. Trotz eines weit verbreiteten Verständnisses, dass dies Kosten verursachen wird, wollen die EU-Bürger nicht, dass die Rentner diese Kosten tragen.
- **Universelle schulische Grundbildung:** Europaweite universelle Grundbildung im

<sup>1</sup> Für eine umfassende Darstellung der Ableitung und Beschreibung der Vision, siehe ‚Eine Vision für die soziale Dimension in der EU 2030 – Was wollen die europäischen Bürger‘, Impulse, stiftung neue verantwortung, März 2015.

<sup>2</sup> Die Daten, aus denen sich dieses Element des Kerns einer Vision der sozialen Dimension der EU ergibt, sind vor der aktuellen Flüchtlingskrise erhoben. Es kann damit keine Aussage getroffen werden, ob diese normative Einstellung auch gegenüber der außergewöhnlichen, seit dem zweiten Weltkrieg in dieser Dimension nicht erlebten Herausforderung der Flüchtlingsströme nach und innerhalb Europas Bestand hat. Sollte dies nicht der Fall sein, würde es diesen Bestandteil des Kerns einer sozialen Vision aber nur in Frage stellen, wenn wir davon ausgehen, dass die Größenordnung der Flüchtlingsproblematik auch in 15 Jahren noch vergleichbar ist mit der von heute.

Primar- und Sekundarbereich, erkennbar an möglichst geringen Abbrecherquoten, genießt breite Unterstützung in der europäischen Bevölkerung. Der Zugang zu effektiven und qualitativ hochwertigen Bildungssystemen für alle wird als wichtig bewertet und auch durch das Primärrecht der EU gestützt.

- **Zwischenstaatliche Solidarität<sup>3</sup>:** Zwischenstaatliche Kohäsion ist als Ziel im EU-Recht verankert und verschiedene Instrumente der Kohäsionspolitik (u.a. ESF, EFRE) sind bereits etabliert. Eurobonds werden von einer knappen absoluten Mehrheit der EU-Bürgerinnen und Bürger unterstützt.

Dieser weitgehende Konsens über Elemente einer sozialen Vision ist über nationale Grenzen hinweg gültig – trotz stark divergierender sozialer Realitäten und unterschiedlicher wohlfahrtsstaatlicher Traditionen. Den Umfragedaten zufolge sind die Befragten mehrheitlich nicht nur an der Situation in ihrem eigenen Land interessiert, sondern nehmen auch den Zustand der EU als Ganzes wahr. Das bedeutet, dass sie sich beispielsweise nicht nur um den heimischen Arbeitsmarkt oder die Armutssituation sorgen, sondern auch darum, wie sich die Situation in den anderen EU-Staaten entwickelt.

Wir sind davon überzeugt, dass dieser empirisch abgeleitete Kern einer Vision für die soziale Dimension der EU eine belastbare Grundlage für die Gestaltung von Politik bietet. Er kann die Grundlage für die Entwicklung eines neuen und positiven Narratives für die EU bilden. Er ist zudem überschaubar genug, um als Basis für eine fokussierte Politik zu dienen. Gleichzeitig sind die beschriebenen Elemente der Vision ehrgeizig genug, um Orientierung für die langfristige, stabile Entwicklung der EU zu geben.

### Was prägt die soziale Dimension der EU bis 2030?

Die somit beschriebene gemeinsame Vision der sozialen Dimension der EU wird nur dann Wirklichkeit, wenn entsprechende politische Maßnahmen ergriffen werden. Neben kurzfristig orientierten Maßnahmen, die z.B. darauf abzielen, die hohe Jugendarbeitslosigkeit in mehreren Mitgliedstaaten zu reduzieren, sind auch Maßnahmen mit mittel- bis langfristiger Zielsetzung auf der Tagesordnung. Aber, gerade für diese mittel- bis langfristig ausgerichteten Maßnahmen gilt: was aus heutiger Sicht attraktiv erscheinen mag, kann in einigen Jahren ineffektiv, unnütz oder unrealisierbar sein. Die Wirkung von politischen Maßnahmen bzw. die Möglichkeit sie umzusetzen, hängt maßgeblich von dem jeweiligen Kontext ab. Wenn die Rahmenbedingungen sich verändern, wie etwa die Position der EU im Welthandel oder die Größe

<sup>3</sup> Im Sinne der Eingrenzung und Definition der sozialen Dimension der EU bezieht sich die 'zwischenstaatliche Solidarität' hier ausschließlich auf die Solidarität innerhalb der EU und nicht mit Staaten und Gesellschaften außerhalb der EU. Wie es um diese bestellt ist, wäre eine andere, eher außen- oder entwicklungspolitische Fragestellung, die im Rahmen dieses Projektes nicht untersucht wurde.

und Mitgliederstruktur der EU, kann sich auch die Wirkung einer Maßnahme ganz unterschiedlich entwickeln.

Das Projekt EUSocF hat deshalb verschiedene Alternativszenarien entwickelt, die einen Eindruck vermitteln, wie sich die entscheidenden Rahmenbedingungen bis 2030 entwickeln könnten. Dafür gilt es, sich von der Annahme zu trennen, Bestehendes hätte auch noch in 15 Jahren Bestand. Vielmehr bietet der Blick zurück unzählige Beispiele von zentralen Politikfeldern, in denen über einen vergleichbaren Zeitraum die Ausgangspositionen sich fundamental verändert haben, etwa in der deutschen Energiepolitik, beim Mindestlohn oder auch bei der europäischen Jugendbeschäftigungsinitsiative.

Eine Szenarioanalyse, die für solche Entwicklungen offen ist, kann fundierte Entscheidungshilfe für denkbare Politikmaßnahmen leisten. Sie bietet Orientierung für die Priorisierung sozialpolitischer Maßnahmen indem sie abzuschätzen hilft, welche derzeit diskutierten Maßnahmen trotz sich ändernder Rahmenbedingungen machbar sind und größtmögliche Wirkung entfalten können (diese Maßnahmen bezeichnen wir als szenariorobust). Auch lässt sich aus der Szenarioanalyse ableiten, wie Maßnahmen angepasst werden müssten, um sie in Machbarkeit und Wirksamkeit gegen sich ändernde Rahmenbedingungen abzusichern.

Wir haben fünf Szenarien ausgewählt und entwickelt, die jeweils in sich konsistent sind und in ihrer Gesamtheit ein möglichst breites Spektrum an denkbaren Entwicklungen abbilden (was wir als „Szenioraum“ bezeichnen<sup>4</sup>). Die Szenarien ergeben sich aus plausiblen Kombinationen alternativer Entwicklungen kritischer Umfeldfaktoren. Kritische Umfeldfaktoren sind solche, die sich maßgeblich auf die soziale Dimension in der EU und auf die mittelfristigen Erfolgsaussichten sozialpolitisch begründeter Maßnahmen auswirken.<sup>5</sup> Die Szenarien sind in ihrem Charakter nicht normativ im Sinne einer erstrebenswerten Zukunft. Sie decken wünschenswerte ebenso wie weniger wünschenswerte Entwicklungen ab. Auch kann ihre Eintrittswahrscheinlichkeit nicht wesentlich mittels der Sozialpolitik beeinflusst werden. Es geht also um denkbare Entwicklungen des für die soziale Dimension und für die Sozialpolitik relevanten Umfeldes.

#### *Szenario 1: 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 einer deutlich stärker an die

<sup>4</sup> Für eine Übersicht des Szenioraums und der daraus genutzten Elemente für die Entwicklung der Szenarien siehe Anhang 1.

<sup>5</sup> Für eine detaillierte Beschreibung der Szenarien und ihrer Entwicklung, siehe ‚Worauf wir vorbereitet sein sollten – Das Umfeld des Sozialen Europa in 2030‘, Impulse, stiftung neue verantwortung, Juli 2015.

Bevölkerung rückgekoppelten, partizipativen und effektiven Politikgestaltung. Das reiche Kerneuropa als Ausgründung aus der EU verfolgt eine auf Lebensqualität abzielende 'De-Growth'-Strategie unter dem Leitmotiv ‚Vom Haben zum Nutzen‘. Lebensqualität ist nicht mehr an den Besitz von Gütern oder Technologien gekoppelt. Vielmehr werden letztere geteilt, bei Bedarf gemietet und technologiebasierte Dienstleistungen eingekauft. Shared-Economy Dienstleistungen und lokale Angebote sind besonders gefragt. Die verbreitete Nutzung und Nachfrage nach smarten digitalen Produkten und Dienstleistungen hat zu einem flächendeckenden Start-up Boom inklusive im Bereich Social Entrepreneurship geführt. Viele Selbstständige haben dabei 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. 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.

#### *Szenario 2: 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 2010er Jahre erfolgreich überwunden. Sie ist politisch gestärkt, geeint nach Innen und handlungsfähig nach Außen sowie wirtschaftlich im technologisch getriebenen Global Village gut aufgestellt. Konsolidierte Haushalte ermöglichen die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die Jugendarbeitslosigkeit konnte eingegrenzt werden. Ein qualifizierungsbasierter EU-Einwanderungssystem mit Elementen zur Förderung zirkulärer Migration hat die Migrationsproblematik politisch entschärft und dazu beigetragen, der demographischen Herausforderung gerecht zu werden. Der Erfolg der Politik hat die Macht der EU-Institutionen und das EU-weite Zusammenspiel der nationalen politischen Eliten deutlich gestärkt, die auch den öffentlichen Diskurs prägen. Die allgemeine Politikverdrossenheit als Konsequenz eines strukturellen Vermittlungsproblems hat aber auch diese Entwicklung nicht beseitigen können. Trotzdem gilt: Wer fit ist, was werden und bewegen will, geht nach Brüssel und so gewinnt Brüssel als Zentrum der Macht, der Netzwerke und der innovativen Ideen an Einfluss und prägt die europäische Politik. Als Lehre aus der Krise der ersten Hälfte der 2010er Jahre nimmt man die wechselseitige Abhängigkeit der Mitgliedstaaten untereinander ernst. Nationale Probleme werden daher zunehmend europaweit diskutiert. Der globale Wettbewerb hat den Ausbau leistungsstarker Wachstumszentren und auch im Zusammenspiel mit der zunehmenden Digitalisierung aller Lebensbereiche die Individualisierung in allen Mitgliedstaaten weiter verstärkt. Damit einhergehende Ängste nähren nationalistische Stimmungen bei einem signifikanten aber politisch weiterhin marginalisierten Teil der Bevölkerung, der seinem Frustration in der alltäglichen Diskriminierung Fremder Luft macht.

*Szenario 3: Vereinigte Wachstumszentren gehen allein voran*

Pôles de compétitivité, Growth Poles, Spaltencluster – das war gestern. Heute koordinieren sich die wettbewerbsstarken Nationen Europas mit ihren regionalen Wachstumszentren als Megacuster 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 schwachen Zukunftsperspektiven. Die Staaten außerhalb der Wachstumszentren geben ein sehr differenziertes, aber überwiegend durch Strukturschwäche und relative Armut geprägtes Bild ab. In einem kalkulierten und langsam aber systematisch verfolgten Prozess haben sich die technologisch international wettbewerbsfähigen Wachstumszentren als reiches Kerneuropa neu gegründet. Weitreichende Freihandels- und Investitions-schutzabkommen verbinden die ausgegründete Gemeinschaft mit den USA und den weltwirtschaftlich mittlerweile stark integrierten ASEAN-Staaten. Das neue Kerneuropa versteht sich zudem stärker als Solidargemeinschaft als dies bei der EU28 der Fall war und handelt entsprechend. Mit denjenigen Mitgliedstaaten, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Situation zwar nicht dem reichen Kerneuropa beitreten sollen oder können wird die verstärkte Zusammenarbeit je nach Politikfeld und Notwendigkeit gepflegt. Nationalistische und wenig kooperationswillige Mitgliedstaaten werden außen vor gehalten und verbleiben in einer entmachteten EU, die inzwischen wenig mehr als eine leere Hülse ist.

*Szenario 4: Nationalismus macht Schule*

Nationalistische Parteien verzeichnen im Jahre 2030 nirgends in Europa nennens-werte Wahlerfolge. Die etablierten Parteien haben das nationalistische Gedankengut übernommen und bedienen so die ehemalige Wählerschaft der Extremisten. Auslöser für diesen Strategiewechsel der ehemals moderaten Parteien waren die von nationalistischen Bewegungen und Parteien errungenen Austritte Großbritanniens und der Niederlande aus der EU sowie die hohen Stimmengewinne nationalistischer Parteien bei EU-, aber vor allem auch nationalen Wahlen wie etwa bei den Präsidentschaftswahlen in Frankreich im Jahre 2017. Mit dem Rechtsruck der etablierten Parteien haben sich die Mitgliedstaaten darauf verständigt, die Zuwanderung in die EU deutlich einzuschränken. Entsprechende Maßnahmen zur Verhinderung der Zuwanderung werden rigoros umgesetzt. In der Folge ist die Migration in die EU auf einen historischen Tiefstand gesunken. Zugleich gewinnen Konzepte wie die Volksgemeinschaft und die Familie als Keimzelle der Gesellschaft und kleinste Solidareinheit an Bedeutung. Sie tragen bei zu einer Stärkung des Traditionalismus. Der Nationalstaat bildet 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 existie-renden 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. Die Wahlbeteiligung bei der jüngsten Wahl zum Europäischen Parlament ist mit 29,8% auf einem neuen Tiefstand angelangt.

#### *Szenario 5: Individualisierte EU verliert im globalen Wettbewerb*

Trotz aller Bemühungen gelingt es der EU nicht, im internationalen Wettbewerb zu bestehen. Die komparativen Vorteile des „Standorts EU“ schrumpfen bis 2030 zunehmend zusammen. Die Mitgliedstaaten sind schlichtweg reformunfähig geworden: Europas Bürger sind besitzstandswahrend und haben vor allem ihre eigenen Interessen im Blick. Damit erscheint die öffentliche Hand als Verwalter eines in der Vergangenheit erwirtschafteten Reichtums, einer Substanz von der die europäischen Gesellschaften noch immer zehren. Die Politik vollzieht nur geringfügige 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, inklusive xenophober Tendenzen mit entsprechender Diskriminierung von Fremden im Alltag. Auch die soziale Frage ist erfolgreich privatisiert, Armut wird sozial als selbst verschuldetes Phänomen gebrandmarkt. Die Meinungsbildung verläuft zunehmend selbstreferentiell zwischen Individuen mit gleichen Interessen und Ansichten, die sich mit der zunehmenden Beseitigung der Sprachbarrieren jetzt auch europaweit im virtuellen Raum mit Ihresgleichen im gemeinsamen ideologischen Lock-in wohlfühlen. Mit dem digitalen Fortschritt streben die Gesellschaften auf ein hochgradig individualisiertes Idealbild zu, bei dem Selbstfindung und Selbstoptimierung im Vordergrund stehen. Die Wanderungsbewegungen aus Drittstaaten stellen Europa nicht nur vor soziale sondern auch vor ökonomische Herausforderungen. Die Migration passt nicht auf die Bedürfnisse und Charakteristika der modernen Wertschöpfungsketten. Gleichzeitig sind die Schwellenländer zu starken Konkurrenten auf den globalen Märkten geworden, zu selbstbewussten und schwierigen Partnern in einer Welt, in der nationale Interessen rücksichtslos durchgesetzt werden.

#### *Extremszenarien*

Neben den Policy-relevanten haben wir zwei Extremszenarien entwickelt: 'Renaissance der EU als ein Knoten der Weltwirtschaft' (extrem positiv) und 'Nationalistische Sklerose und Zerfall der EU' (extrem negativ). Diese Szenarien dienen allerdings vorrangig dem Ziel, den Szenarioräum möglichst vollständig auszufüllen. Das vermeidet „blinde Flecken“ und schafft eine systematische Grundlage für mittelfristige Strategieentwicklung und Risikoabschätzung. Für unsere Politikempfehlungen ziehen wir diese Szenarien nur am Rande in Betracht. Im 'Renaissance'-Szenario 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 kaum stellt. Im Szenario der 'Nationalistischen Sklerose' zerfällt der Bezugsraum der EU und das Szenario geht davon aus, dass Kooperation oder Koordination zwischen den EU Mitgliedstaaten nahezu vollständig zum Erliegen kommen, weshalb praktisch keine EU-weiten Maßnahmen dem Szenario gewachsen wären.

### **Was können Entscheidungsträger heute tun, damit die Vision von Europas Bürgern Wirklichkeit wird?**

Müssen wir die sozialen Sicherungssysteme europäisch weiterentwickeln, um externe Schocks besser auffangen zu können? Sollte die EU stärkeren Einfluss auf die Ungleichgewichte in der Wirtschaftsentwicklung der Mitgliedsländer nehmen und falls ja, mit Hilfe welcher Maßnahmen? Welche politischen Initiativen sind auch mittelfristig hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Akzeptanz im Kontext unterschiedlicher Entwicklungen des Umfeldes sinnvoll, d.h. szenariorobust?

Diese und ähnliche Fragen müssen beantwortet werden, wenn wir die aktuelle Realität mit der oben dargestellten Vision für eine soziale Dimension der EU in Einklang bringen wollen. An Vorschlägen und Ideen für entsprechende Politikmaßnahmen mangelt es nicht. Aber sind diese Maßnahmen überhaupt umsetzbar, wenn sich Europa in den kommenden Jahren anders entwickelt, als wir heute vielleicht annehmen? Inwieweit können solche Maßnahmen dann noch ihre volle Wirkung entfalten und werden weiter akzeptiert?

#### *Methodischer Ansatz*

Um herauszufinden, wie szenariorobust die diskutierten Vorschläge sind, haben wir die in der Übersicht aufgezählten Politikmaßnahmen analysiert. Die Leitfragen dabei waren, inwiefern die Maßnahmen in den unterschiedlichen oben skizzierten Umfeldszenarien realisierbar wären und inwiefern sie zu einer positiven Entwicklung der sozialen Dimension im Sinne der oben beschriebenen Vision beitragen würden.

So kann eine europäische Arbeitslosenversicherung nur umgesetzt werden, wenn dafür die notwendige Bereitschaft zur zwischenstaatlichen Solidarität gegeben ist. Das ist im Szenario 'Nationalismus macht Schule' aber nicht der Fall. Im Szenario 'Eine starke EU: handlungsfähig und geeint' wäre die Maßnahme zwar umsetzbar, angesichts der allgemein positiven Wirtschaftsentwicklung würde sie aber nur einen geringen Beitrag leisten, die soziale Vision zu erreichen.

Zur besseren Vergleichbarkeit und Aggregation der Ergebnisse haben wir jede Maßnahme in jedem Szenario mit Hilfe einer Fünferskala bewertet (1 = gut realisierbar bzw. sehr wirksamer positiver Beitrag zur Entwicklung der sozialen Dimension, 5 = nicht realisierbar / kein positiver Beitrag zur Entwicklung der sozialen Dimen-

sion). Maßnahmen, die im Durchschnitt und über alle Szenarien gute Noten bzw. niedrige Werte erzielen, können als besonders szenario robust eingestuft werden. Sie stellen politische Optionen mit einem mittelfristig geringen Risiko dar. Maßnahmen mit schlechten Noten bzw. hohen Werten in mehreren Szenarien sind risikantere Alternativen, da ihre Machbarkeit und/oder Wirksamkeit in stärkerem Maße davon abhängt, dass sich das Umfeld in einer bestimmten Weise entwickelt.

### **Übersicht der geprüften politischen Maßnahmen<sup>6</sup>**

#### *Makroökonomische und kohäsionspolitische Maßnahmen*

- Europäische Basisarbeitslosenversicherung
- Europäische Rückversicherung für nationale Arbeitslosenversicherungen
- EU Schuldentiligungsfonds
- Fiskalkapazität für die Eurozone
- Strukturausgleichsmechanismus für Rentenversicherungssysteme
- Bilaterale Vertragspartnerschaften für Strukturreformen
- EU Zuschuss für die Erreichbarkeit sozialer Indikatoren

#### *Beschäftigungspolitische Maßnahmen*

- EU Investitionsagenda (für private Investitionen)
- Entwicklung von Altersarbeitsmodellen in der EU
- Ausweitung der Jugendbeschäftigungssinitiative

#### *Sozialpolitische Maßnahmen*

- Korridore für Mindestlöhne in Mitgliedstaaten / Lohnpolitische Koordinierung
- Social Entrepreneurship and Social Impact Monitoring
- EU-Mindeststandards für Sozialleistungen (Korridormodell)
- Rahmenrichtlinie für soziale Grundsicherung / Eurodividende

#### *Sonstige Maßnahmen*

- Technische Zusammenarbeit zur Verbesserung der Verwaltungs- und Regierungskapazitäten in EU-Mitgliedstaaten

<sup>6</sup> Hierbei handelt es sich um eine Auswahl der in der Diskussion befindlichen, bzw. möglichen Maßnahmen. Für eine Kurzbeschreibung derselben und Hinweise zu weiteren Maßnahmen, siehe Anhang 2.

Bei der Bewertung haben wir sowohl die im jeweiligen Szenario beschriebene Entwicklung als auch den Szenariozustand im Jahr 2030 berücksichtigt. Um beim Beispiel der europäischen Arbeitslosenversicherung im Szenario 'Nationalismus macht Schule' zu bleiben also sowohl die Frage, ob ihre Einführung mit der Entfaltung und Entwicklung des Szenarios bis 2030 vereinbar wäre als auch die, ob die Maßnahme im Jahr 2030 weiterhin bestand haben könnte bzw. wirksam wäre. D.h. wir haben nicht nur überlegt, ob eine bestimmte Maßnahme im Entstehungskontext eines Szenarios politisch betrachtet machbar wäre, sondern auch, wie einfach oder schwierig es wäre, die jeweils getroffene Entscheidung aufrecht zu erhalten, wenn sich das Umfeld weiter in Richtung des jeweiligen Endzustandes der fünf beschriebenen Szenarien bewegt.

Für die Analyse der ‚Performance‘ der Maßnahmen haben wir die zu prüfende Maßnahme mit den szenariospezifischen Ausprägungen aller Szenariodimensionen (also etwa die ‚Wirtschaftsstruktur und Wertschöpfung‘ oder die Art der ‚Politischen Meinungsbildung‘, s. Anhang I) im jeweiligen Szenario abgeglichen.

### *Ergebnisse*

Bei der Analyse wurde zunächst deutlich, dass bestimmte Aspekte des Umfeldes der sozialen Dimension von besonderer Relevanz für die Szenario robustheit von politischen Maßnahmen sind. Diese sind zuvorderst (i) der Einfluss nationalistischer Parteien (entscheidende Einflussgröße in zehn der geprüften 15 Maßnahmen) sowie (ii) die Spielräume in den Haushalten der Mitgliedstaaten (für sieben der 15 geprüften Maßnahmen) und (iii) die Größe und Struktur der EU (ebenfalls für sieben der 15 geprüften Maßnahmen). Bedeutend sind zudem (jeweils besonders relevant bei fünf Maßnahmen) (iv) die Entwicklung der Wirtschafts- und Wertschöpfungsstruktur und (v) der gesellschaftliche Zusammenhalt, Solidarität & Resilienz. Das heißt, wer der sozialen Vision in Europa näher kommen will, der muss auf die Entwicklung dieser Umfeldfaktoren besonders achten. Auch wenn es sich nur um eine Handvoll Faktoren handelt, die besonders starken Einfluss auf die Machbarkeit und Wirksamkeit politischer Maßnahmen zur Verwirklichung sozialer Ziele ausüben, so zeigt die Analyse auch, dass die Diskussion nicht – wie häufig der Fall – nur auf die Frage der Verfügbarkeit von Haushaltssmitteln reduziert werden darf.

### *Welche Maßnahmen sind besonders szenario robust?*

Unsere Analyse zeigt (s. Tabelle 1), dass von den untersuchten Maßnahmen sowohl die Technische Zusammenarbeit zur Verbesserung der Verwaltungs- und Regierungskapazitäten in EU-Mitgliedstaaten, als auch eine europäische Rückversicherung für nationale Arbeitslosenversicherungen in allen oben vorgestellten Zukunftsszenarien umsetzbar wären und sehr wirksam sein könnten. Wir empfehlen daher diese szenario robusten Maßnahmen mit entsprechender Priorität umzusetzen. Schließlich sind

sie vor dem Hintergrund der möglichen Änderungen der Umfeldfaktoren risikoarm und können einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass die Vision einer sozialeren EU realisiert wird.

Damit stellen diese beiden Maßnahmen die Ausnahme dar. Denn unsere Analyse kommt zu dem Schluss, dass die Mehrzahl der getesteten Maßnahmen (2/3 oder zehn von 15) unter Berücksichtigung aller Szenarien im Durchschnitt nur schwer zu realisieren sind. Mit Machbarkeitswerten von 2,6 oder mehr auf der Skala von 1-5, bei der 1 realisierbar und 5 nicht realisierbar ist, würde ihre Umsetzung erhebliche Anstrengungen erfordern bzw. Risiken bergen. Bei acht der zehn sind die Machbarkeitswerte in einer Mehrzahl der Szenarien deutlich schlechter als 2,6. Wiederum acht der Maßnahmen sind in einem oder mehreren Szenarien nicht realisierbar. Lediglich fünf Maßnahmen erreichen in allen Szenarien keine kritischen Werte bei der Machbarkeit und der Wirksamkeit.

Folgenden Maßnahmen gebührt verstärkte Aufmerksamkeit, da sie sich gleich auf mehrere Dimensionen der sozialen Dimension auswirken und somit besonders starke Wirkung entfalten können: 'EU Zuschuss zur Erreichung sozialer Indikatoren', 'EU Mindeststandards für Sozialleistungen', 'Ausweitung der Jugendbeschäftigungsinitative', 'Korridore für Mindestlöhne in den Mitgliedstaaten / Lohnpolitische Koordinierung', sowie wiederum die 'bilaterale technische Zusammenarbeit'.

Als am wenigsten szenariorobust erweisen sich 'bilaterale Vertragspartnerschaften für Strukturreformen', 'Strukturausgleichsmechanismus für Rentenversicherungssysteme', 'Korridore für Mindestlöhne in Mitgliedstaaten / Lohnpolitische Koordinierung', 'EU-Mindeststandards für Sozialleistungen (Korridormodell)', 'EU Zuschuss für die Erreichbarkeit sozialer Indikatoren' und eine 'EU Basisarbeitslosenversicherung'. Sie sind aus unterschiedlichen Gründen sehr von spezifischen Umfeldfaktoren abhängig und können je nach Szenario schnell nur noch schwer zu realisieren oder nur noch wenig wirksam sein. Die drei Maßnahmen 'bilaterale Vertragspartnerschaften für Strukturreformen', 'Strukturausgleichsmechanismus für Rentenversicherungssysteme' und 'EU-Mindeststandards für Sozialleistungen (Korridormodell)' sind dabei jeweils in zwei der fünf Szenarien praktisch nicht umsetzbar (kritische Werte von  $\geq 4$  in den jeweiligen Szenarien). Auf diese Ansätze sollte also nicht viel Energie verwendet werden, wenn sie mit einer mittelfristigen Perspektive verfolgt werden. Möglicherweise könnten diese Maßnahmen aber durch Anpassungen szenariorobuster gemacht werden.

Tabelle 1: Ergebnisse der Maßnahmenprüfung

Szenarien	Postmaterialistisches Kerneuropa	Eine starke EU: handlungsfähig und geeint		Vereinigte Wachstumszentren gehen allein voran		Nationalismus macht Schule		Individualisierte EU verliert im globalen Wettbewerb		Durchschnitt		Anzahl kritischer Werte (>4)
		machbar	wirksam	machbar	wirksam	machbar	wirksam	machbar	wirksam	machbar	wirksam	
<b>Maßnahmen</b>												
<b>Makroökonomische und kohäsionspolitische Maßnahmen</b>		2,7	2,9	2,1	2,6	2,9	2,5	3,8	2,6	3,4	2,7	2,7
Europäische Basisarbeitslosenversicherung	3	3	2	2	2,5	2,5	4,5	2,5	3	2,5	2,5	Ø = 0,29
Europäische Rückversicherung für <del>dat.</del>	2	2	2	2	2	2	3,5	2	3	2,5	2	0
Arbeitslosenversicherungsfonds	2,5	3,5	2	3	2	3,5	3,5	3	3,5	3	2,7	3,2
Fiskalkapazität	3	3	2,5	4	3	2,5	3	3	3	2,9	3,1	0
Strukturausgleichsmechanismus für Rentenversicherungssysteme	3	4	2	2	4	2	3	3	4	3,5	3,2	2,9
Vertrauspartenchaften	3	3	2	3	3	3	5	3	4	3	3,4	3
EU-Zuschuss für die Erreichbarkeit sozialer Indikatoren	2,5	2	2	2	3,5	2	4	2	3	2	3	2
<b>Beschäftigungspolitische Maßnahmen</b>												
EU Investitionssagen für private Investitionen	3,0	3,5	2,0	2,7	2,0	2,5	3,3	3,0	2,2	3,7	2,5	3,1
Entwicklung von Altersarbeitsmodellen in der EU	4	4	2	3	2	2	3	3	2	3,5	2,4	2,9
Jugendbeschäftigungsinitsiativen	2	3	2	3	2	3	4	3	3,5	3,5	2,7	3,2
<b>Sozialpolitische Maßnahmen</b>												
Korridore für Mindestlöhne in MS / Lohnpolit. Koordinierung	2,3	2,6	2,0	2,3	2,8	3,0	3,1	3,1	2,8	2,9	2,6	2,8
Social Entrepreneurship and Social Impact Monitoring	3,5	3,5	2,5	2	4	3,5	3,5	2,5	1,5	3,2	2,8	Ø = 0,67
EU-Mindeststandards für Sozialleistungen (Korridormodell)	1	2	1	3	1	3	2	3	1	3	1,2	0
Rahmenrichtlinie für soziale Grundsicherung / Eurodividende	2,5	3	2	2	3	2,5	3	3	4	3,5	3,1	2,9
Sonstige Maßnahmen	2	2	2,5	2	3	2,5	3	3	3,5	3,5	2,8	2,6
Bilat.techn. Zusammenarbeit zur Verbesserung Regierungsstab in MS	2	1,5	1	2	1,5	2	4	3	1,5	2	2,1	Ø = 0
<b>Durchschnitt</b>	3,3	3,6	2,4	3,1	3,2	3,3	4,5	3,7	3,5	3,7	3,4	3,4

\* Werte von 1-5 wobei 1 = gut realisierbar bzw. sehr wirksamer Beitrag zur Entwicklung der soz. Dimension und 5 = nicht realisierbar  
/ kein positiver Beitrag zur Entwicklung der sozialen Dimension.

Quelle: Eigene Bewertung

### *Maßnahmentypen mit Potenzial*

Darüber hinaus kristallisieren sich vier Erkenntnisse zu Maßnahmentypen heraus, die unseren Zukunftsszenarien gegenüber vergleichsweise robust sind:

In der politischen Diskussion dominiert der Fokus auf makroökonomische Ansätze. Diese gehen aus unserer Analyse allerdings nicht als besonders leicht realisierbar hervor. Im Gegenteil erscheinen im Durchschnitt eher sozial- und beschäftigungspolitische Maßnahmen leichter umsetzbar zu sein. Es ist deshalb durchaus sinnvoll, auch die europäische Dimension sozialpolitischer Ziele unter Bezugnahme auf die klassischen sozialpolitischen Instrumente anzugehen und diese durch einen europäischen Mechanismus zu ergänzen – beispielsweise durch 'bilaterale technische Zusammenarbeit zur Verbesserung von Verwaltungs- und Regierungskapazitäten', durch die 'Rückversicherung für nationale Arbeitslosenversicherungen' oder durch europäische Unterstützungsmaßnahmen für 'Social Entrepreneurship und Social Impact Monitoring'. Entsprechend sollte der makro-ökonomische Fokus in europapolitischen Diskussionen um einen Diskurs zu sozialpolitischen Ansätzen ergänzt werden.

Hierzu passt zweitens, dass auch die Wirksamkeit der Maßnahmen steigt, wenn sie auf Bestehendem aufsetzen, wie beispielsweise die 'Rückversicherung für nationale Arbeitslosenversicherungen' oder der 'EU-Zuschuss für die Erreichung sozialer Indikatoren'. Je mehr eine Maßnahme mit einem neuen Ansatz bzw. einem neuen Umsetzungsmechanismus zusammenhängt, desto schlechter wird im Übrigen auch ihre Machbarkeit bewertet

Drittens fällt auf, dass die zwei Maßnahmen mit den besten Machbarkeitswerten (Förderung von 'Social Entrepreneurship und Social Impact Monitoring' und 'bilaterale technische Zusammenarbeit zur Verbesserung von Regierungskapazitäten in den Mitgliedstaaten') gar nicht bei einem europäischen Mechanismus ansetzen bzw. diesen nicht explizit benötigen. Hiermit wird deutlich, dass man im Umkehrschluss auch nicht von vorne herein davon ausgehen kann, dass eine sozialpolitische Diskussion automatisch im Ruf nach mehr EU enden muss.

Viertens sind Maßnahmen mittelfristig szenariorobuster, die vor der vollen Ausprägung der unterschiedlichen Szenarien eingeführt wurden und vom Charakter oder ihrer Ausgestaltung her nur schwer revidierbar sind. Schlechte Machbarkeitswerte sind in der Mehrzahl v.a. auf eine deutlich schlechtere Realisierbarkeit in einem voll entwickelten Szenario zurückzuführen. Dies beinhaltet gerade auch die Bewertung wie leicht die Maßnahme in der ausgeprägten Form der Szenarien aufrechterhalten werden kann. Dies spricht für das frühzeitige Ergreifen von Maßnahmen und gegen Maßnahmen, wie etwa die 'bilaterale Vertragspartnerschaften für Strukturreform', die immer wieder auf's neue zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Ebene ausgehandelt werden müssten und damit mit der Reifung gerade der Szenarien 'Nationalismus macht Schule' und 'Individualisierte EU verliert im globalen Wettbewerb' immer schwerer zu realisieren sein würden.

*Worauf achten beim Design zukunftsfähiger Politikmaßnahmen?*

Die meisten gegenwärtig diskutierten Maßnahmen sind sehr anfällig gegenüber denkbaren künftigen Entwicklungen des Umfeldes. Es ist aber durchaus möglich, sie in ihrem Design so anzupassen, dass ihre Machbarkeit und Wirksamkeit weniger anfällig gegenüber politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Trends werden.

In vier der fünf beschriebenen Szenarien ändert sich die Zusammensetzung der EU relativ zum heutigen Status Quo. Das heißt, dass beim Design sämtlicher Maßnahmen zur Beförderung der sozialen Dimension mitgedacht werden sollte, wie sie funktionieren können, wenn einzelne Mitgliedstaaten der EU beitreten oder aber sie verlassen. Selbst wenn eines dieser Szenarien nicht eintritt, kann ein differenziertes Design auch heute schon sinnvoll sein, um etwa der verstärkten Integration des Euroraums relativ zu den übrigen EU Mitgliedstaaten gerecht zu werden. Beispielsweise könnte ein Schuldentilgungsfonds zwei Leistungs- beziehungsweise Absicherungsstufen umfassen: strukturelle Schulden könnten nur für ein Kerneuropa (derzeit der Euroraum) über den Fond getilgt werden, konjunkturelle Schulden für die gesamte EU (von derzeit 28 Mitgliedstaaten).

Zudem sind die EU Mitgliedstaaten schon heute sehr heterogen. Auch das sollte sich in einer Maßnahmengestaltung wiederfinden, die die Existenz von Zentren und Peripherien in der EU ernst nimmt. Für eine 'EU Investitionsagenda für private Investitionen', wie wir sie in Form des Europäischen Fonds für Strukturelle Investitionen aktuell schon in Ansätzen erleben, könnte das etwa heißen, in wirtschaftlich starken Ländern vor allem Forschung und Entwicklung zu fördern und in den „Peripherie“-Ländern vor allem die Finanzierung von kleinen und mittelgroßen Unternehmen (KMU) zu sichern. So lässt sich auch in derzeit stärkeren Mitgliedstaaten vermitteln, dass es nicht nur um grenzübergreifende Solidarität geht, sondern gemeinschaftliche Maßnahmen durchaus auch der eigenen Wirtschaft zu Gute kommen. Denkbar wären auch Projektlisten, die entlang struktureller regionaler Unterschiede unterschiedliche Maßnahmen fördern. Das würde sicherstellen, dass alle Regionen bedarfsgerecht gefördert würden. Die Vielfalt der EU begrenzt die Breitenwirksamkeit von „one size fits all“ Ansätzen. Die Diskussion zu sinnvollen Unterstützungsmaßnahmen für Mitgliedstaaten der EU und notwendige Politikreformen im einen oder anderen davon sollte daher stärker die langjährigen Erfahrungen der EU-Strukturfonds sowie auch der Entwicklungspolitik berücksichtigen, die sich der Herausforderung von Entwicklung in strukturschwächeren Räumen schon seit Jahrzehnten stellen. Sie zeigen v.a. die Bedeutung ganz unterschiedlicher lokaler Kapazitäten auf, vom Sozialkapital bis zu den institutionellen Kapazitäten der Verwaltung. Ohne letztere wird die Reichweite vieler Politikmaßnahmen begrenzt sein. So muss es beispielsweise nicht verwundern, dass die Gelder der Jugendbeschäftigungsinitsiativ in mehreren Zielländern nur schwierig abgerufen und genutzt werden konnten. Auch die Griechenland-Krise zeigt nicht erst seit den Diskussionen in diesem Jahr, dass Politikreformen, wenn man sich hierbei nicht auf die nötigen institutionellen Kapazitäten zur Umsetzung stützen kann, keine große Wirksamkeit entfalten. Vor diesem Hintergrund ist besonders zu

begrüßen, dass die EU-Kommission im Juli einen Dienst zur Unterstützung struktureller Reformen eingerichtet hat, mit dem technische Unterstützung für Reformen in allen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden soll.

In vier der fünf Szenarien wird von einem Europa der zwei Klassen ausgegangen und zwar sowohl bzgl. des Verhältnisses der Mitgliedstaaten untereinander als auch innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten. Letzteres wird zudem durch den Langzeitrend einer zunehmenden Einkommenspreizung untermauert. Zugleich zeigt sich als ein zentraler Risikofaktor für alle Maßnahmen zur Realisierung der sozialen Vision das Erstarken nationalistischer Tendenzen in der einen oder anderen Form. Vor diesem Hintergrund wird für die Durchsetzbarkeit vieler Maßnahmen in deren Vermittlung entscheidend sein, sowohl auf gegenseitige Solidarität innerhalb der EU und der einzelnen Staaten als Wert an sich abzuzielen als auch das aufgeklärte Eigeninteresse hervorzuheben. Zugute kommt einer solchen Strategie der Sachverhalt, dass beide Ansätze sich gegenseitig stützen: Wir leben in einer EU, politisch wie wirtschaftlich und sind auf vielfältige Weise miteinander verbunden und verwoben. Entsprechend gilt zumindest wenn man eine mittelfristige Perspektive einnimmt, dass es auch im jeweiligen volkswirtschaftlichen und nationalen Eigeninteresse aller einzelnen Staaten liegt, wenn ein Mindestmaß an Solidarität gelebt wird und ein Kernbestand der sozialen Dimension abgesichert ist. So lohnt es sich bei den 'EU-Mindeststandards für Sozialeistungen' beispielsweise hervorzuheben, dass diese Maßnahme sowohl für die ärmeren Mitgliedstaaten Nutzen bringt (Absicherung der Standards für alle, positive volkswirtschaftliche Effekte) als auch für die wohlhabenden Mitgliedstaaten (Senkung des Migrationsdrucks).

Schließlich sollten grundsätzlich (und dies umso mehr im Kontext einer mittelfristig ausgerichteten Perspektive) Gesichtsverlust und Stigmatisierung vermieden werden. Letztere führt im Extremfall dazu, dass die derzeitige wirtschaftliche Situation einzelner Mitgliedstaaten unzutreffender Weise als Dauerzustand wahrgenommen wird, was wiederum den Blick für die mittelfristigen Chancen und Risiken verstellt. Zur Erinnerung: Deutschland, die wirtschaftliche „Lokomotive“ Europas wurde einst „kranker Mann“ Europas genannt. Die Entwicklung Deutschlands vom Problemfall zum Spitzenreiter Europas hat kein Jahrzehnt gedauert während wir in diesem Projekt eine Vorausschau auf die kommenden 15 Jahre unternehmen. Entsprechend sollten Politikmaßnahmen wo immer möglich alle EU Mitgliedstaaten einbinden, um für solche Entwicklungen offen zu sein.

## Fazit

Das Projekt EU Societal Foresight 2030 (EUSocF) zeigt auf, dass sich der europäische Demos über einen Kern einer sozialen Vision einig ist. Er umfasst die Inklusion der Armen und Ausgegrenzten, hohe Beschäftigungsquoten, Absicherung im Alter, universelle schulische Grundbildung und zwischenstaatliche Solidarität.

Gleichzeitig wird anhand der dargestellten Szenarien offenbar, wie unterschiedlich sich das Umfeld der sozialen Dimension in der EU in den kommenden 15 Jahren entwickeln kann. Dies reicht von einem Postmaterialistischen, abgespaltenen Kerneuropa oder einer starken, geeinten und handlungsfähigen EU über einen Zusammenschluss der Wachstumszentren, die den Rest hinter sich lassen bis zur Verbreitung eines EU-weit salonfähig gewordenen Nationalismus in den Volksparteien oder einer von extremem Individualismus geprägten EU, die trotz aller Bemühungen im globalen Wettbewerb nicht besteht.

Die Implikationen der unterschiedlichen Szenarien für eine Weiterentwicklung der sozialen Dimension zeigen, wie wichtig es ist, bei der Politikentwicklung auch in diesem Themenfeld derartige Entwicklungen des Umfeldes in Betracht zu ziehen und entsprechend zukunftsfähige bzw. szenariorobuste Politiken zu priorisieren. Dies wird durch das Ergebnis der Untersuchung unterstrichen, dass zehn der 15 auf ihre Zukunftsfähigkeit untersuchten Politikmaßnahmen in Durchschnitt und Mehrzahl der Szenarien nur schwer realisierbar sind. Maßnahmen sollten als besonders relevanten Einflussfaktoren v.a. einem stärkeren Einfluss nationalistischer Parteien und Ideen, kritischen Entwicklungen der Haushalte der Mitgliedstaaten sowie variierender Größe und Struktur der EU gegenüber resilient sein. Dabei sollten sie der Heterogenität und einem Zentrum-Peripherie Gefälle in der EU Rechnung tragen. In der Gesamtschau erweisen sich als besonders szenario robust im Sinne von Machbarkeit und Wirksamkeit die Ansätze der technischen Zusammenarbeit zur Verbesserung der Verwaltungs- und Regierungskapazitäten in EU-Mitgliedstaaten sowie die europäische Rückversicherung für nationale Arbeitslosenversicherungen. Als am schwersten umsetzbar gehen aus der Analyse u.a. die Maßnahmen der Vertragspartnerschaften oder auch der Korridore für Mindestlöhne hervor. Maßnahmen, die auf Bestehendem und nationalen Ansätzen aufbauen oder diese um eine europäische Dimension erweitern, erscheinen grundsätzlich szenario robust als neue Ansätze auf europäischer Ebene, die keine Anbindung an die nationalen Regelungen vorweisen können. Es erscheint angesichts der problematischen Entwicklungen in mehreren Umfeldszenarien zudem vorteilhaft, frühzeitig die beabsichtigten Maßnahmen einzuleiten und die nötigen „Pflöcke einzuschlagen“ bevor die Szenarien sich voll entfaltet haben werden. Schließlich wird für die Durchsetzbarkeit vieler Maßnahmen in deren Vermittlung entscheidend sein, sowohl auf gegenseitige Solidarität innerhalb der EU wie auch in den einzelnen Staaten als Wert an sich abzuzielen als auch das aufgeklärte Eigeninteresse hervorzuheben.

Mit dieser Untersuchung liegen Europas Entscheidungsträgern somit Empfehlungen vor, wie sie den Zukunftsvorstellungen der europäischen Wähler nachkommen und

dabei die mit den Unwägbarkeiten der Zukunft verbundenen Risiken minimieren können. Darüber hinaus bietet die hier zusammengefasste strategische Vorausschau einen methodischen Ansatz, der auch für die Analyse weiterer Maßnahmen sowie Herausforderungen angewandt werden kann und sollte. Angesichts der Pfadabhängigkeiten, die wir durch die Gesamtheit auch kurzfristig orientierter politischer Entscheidungen schaffen, ist es unabdingbar für eine verantwortungsvolle Politikgestaltung, die mittelfristige Perspektive im Auge zu behalten. Eine strategische Vorausschau ist hierfür ein praktikables und wertvolles Instrument.

**Anhang 1: Szenarioraum möglicher Entwicklungen des relevanten Umfeldes der sozialen Dimension in der EU**

EU im Welt Handel		Wirtschafts- struktur und Wertschöpfung	Polit. Entschei- dungsrecht/ Steuerungspot.	Polit. Meinungs- bild (MfB); Akteure & Proz.	Zukunft der "Generation Armut" in d. EU	Gesell. Zusam- menhalt, Solida- rität & Resilienz	Einfluss natio- nalist. Parteien in der Politik	Spielraum in nationalen Haushalten	Größe & Mitgliederstruk- tur der EU
Supranat. EU forciert Supra- nat. Abkommen	EU als "Hoch- lohnland", wirtl. starker Raum	EU interne neue Blöcke (ver- handeln)	Lobby-geprägt EU-Politik in Politikvertrag.	MfB geprägt von euro. Eliten (Top-Down)	Migration Un- qualifizierter in EU steigt stark	höherer Wieder einstieg in Jobs als üblich	Aufnahme nat. Gedankengutes v. Gemeinschaft	hoher Spielraum in allen MS	reiches Kerneuropa gründet sich neu
EU im Welt Handel	Technologisch gemeinsches Global Village	europ. Wettbe- werbsvorteil eliminiert	Pluralist. MfB in allen Mitgliedst. (Bottom-Up)	Pluralist. MfB in allen Mitgliedst. (Bottom-Up)	temporäre Zu- wand. Hochqual. in Metropolregionen	"nur" aktuell arbeitslose Kuhorte bleibt arm	Individualisierung in der ganzen EU	Spieldraum in entscheidungs- fähiger Zahl MS	EU 28 erweitert um Westbalkan
Altematitive Ausprägungen	Absochottung der EU vom Welt Handel	EU-Vorreiter bei postmat. De- Growth Strategie	heterogen durch differenz. Integration	keine europ. MfB (nationale Perspektiven)	Migration MfB- tät von Leuten mit Basisqualif.	Armut bleibt -> Europa der "zwei Klassen"	Traditionali- mus (Großkapi- tie) gesamt EU	Kein Spieldraum in entscheidungs- fähiger Zahl MS	Ex-Neto Zahler ausgetreten (UK, SE, NL,...)
Dimensionen	Postmaterialistisches Kerneuropa	Postmaterialistisches Kerneuropa	Polit. blockiert durch örtl. Institutionen	Ausgleich altern der Dev. & Inte- gration (gestellt)	Polit. blockiert durch örtl. Institutionen	Armut bleibt -> Zentralprozess der EU läuft	soz. Gesell- schaftsvertrag (natr.) etabliert	Spieldräume sind in allen MS eingeschränkt	>10 neue MS durch Ses- sionen in MS
	Ein starkes Europa; handlungsfähig & geeint	Vereinigte Wachstumszentren gehen allein voran		Auswanderungs- wellen zu EU in Drittstaaten				nationalistische Regierungen in mind. 3-5 MS	EU 28
	Renaissance der EU als ein Knoten der Weltwirtschaft	Nationalismus macht Schule		Hochnehmende Migration (erzwingen)				resilienter Süden/Osten, Indien, Norden	
	Individualisierte EU verliert im globalen Wettbewerb								in keinem Szenario enthalten

**Anhang 2: Kurzbeschreibungen der geprüften Politikmaßnahmen<sup>7</sup>****Makroökonomische / kohäsionspolitische Maßnahmen****1. Europäische Basis-Arbeitslosenversicherung**

**Ziel der Maßnahme:** Als konjunkturbezogener automatischer Stabilisator soll die Europäische Arbeitslosenversicherung zyklische Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten abfedern. Strukturelle Ungleichgewichte hingegen kann und soll sie nicht verhindern.

**Funktionsweise:** Die Europäische Arbeitslosenversicherung erfüllt eine primär makroökonomische Stabilisierungsrolle und weniger eine sozialpolitische Aufgabe. Die Kompensationszahlungen aus dem gemeinsamen Versicherungsfonds, in den die Mitgliedstaaten zuvor je nach Wirtschaftskraft und konjunktureller Lage einzahlen, sind zeitlich begrenzt. Nur kurzfristige Arbeitslosigkeit wird erfasst und nur die Basisabsicherung übernommen (die auch unter dem nationalen Niveau liegen kann). Das Instrument geht davon aus, dass jedes Mitgliedsland im Laufe der Zeit Phasen guter Konjunktur mit niedriger Arbeitslosigkeit und Phasen schlechter Konjunktur durchlebt. Im Aufschwung soll der jeweilige Staat in die gemeinsame Versicherung einzahlen und im Abschwung Kompensationszahlungen erhalten. Somit werden die nationalen Haushalte in Zeiten schlechter Konjunktur entlastet.

**Vorgeschlagen von:** Prof Sebastian Dullien (HTW Berlin), aufgegriffen von EU-Kommissar Andor

**Weitere Infos:**

Dullien, S. (2008): Eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone, herausgegeben von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Studie SO1, Februar 2008.

**2. Europäische Rückversicherung für nationale Arbeitslosenversicherung**

**Ziel der Maßnahme:** Abfederung von Schocks durch einen „shock absorption mechanism“ auf EU-Ebene. Dies soll nationale Haushalte, die in Krisenzeiten durch hohe Sozialleistungen belastet werden, entlasten. Gleichzeitig könnte so mehr Finanzspielraum für Wachstumsinvestitionen entstehen.

**Funktionsweise:** Schaffung einer Rückversicherung, bzw. eines Ausgleichsfonds (oder „shock absorption mechanism“) auf EU-Ebene, der nur in Extremsituationen

<sup>7</sup> Eine äquivalente Liste aller 40 für eine Überprüfung auf ihre Zukunftsfähigkeit in Betracht gezogenen Maßnahmen inklusive Erläuterungen findet sich auf der Projektwebsite der stiftung neue verantwortung: <http://www.stiftung-nv.de/projekt/eu-societal-foresight-2030>

zum Einsatz kommt. Dieser soll im Fall von großen Schocks (Arbeitslosigkeit wächst in einem EU-Mitgliedsstaat rapide und übersteigt einen bestimmten Grenzwert) einspringen, und somit die EU-Mitgliedstaaten und ihre nationalen Arbeitslosenversicherungssysteme absichern. Dieses Modell wird als Gegenmodell bzw. Alternative zur umfassenderen EU-Arbeitslosenversicherung gehandelt. Im Gegensatz zur EU-Arbeitslosensicherung soll hier kein permanenter Sockelbetrag geschaffen werden.

**Vorgeschlagen von:** Center für European Policy Studies (CEPS), Brüssel, Okt. 2014 und aufgegriffen von KOM-Präsident Juncker.

**Weitere Infos:**

Beblavý, M., Gros, D., Maselli, I. (2015): Reinsurance of National Unemployment Benefit Schemes, CEPS Working Document, No. 401, Januar 2015.

**3. EU-Schuldentilgungsfonds**

**Ziel der Maßnahme:** Abbau insbesondere von Altschulden durch die einzelnen Mitgliedstaaten.

**Funktionsweise:** Der Vorschlag sieht vor, dass die Schulden der Mitgliedsländer des Euro-Raums, die zu einem Stichtag die 60 % Grenze überschreiten, in einen Schuldentilgungsfonds mit gemeinschaftlicher Haftung ausgelagert werden. Im Gegenzug gehen die teilnehmenden Länder Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Schuldentilgungsfonds ein, die so berechnet sind, dass jedes Land seine ausgelagerten Schulden innerhalb von insgesamt etwa 25 Jahren tilgt. Um diesem Vorhaben die angestrebte Verbindlichkeit zu geben, werden an den – aus der Sicht von aktuellen Hochzinsländern – Vorzug der gemeinschaftlichen Haftung erhebliche Auflagen geknüpft. Dazu zählen insbesondere die Verpflichtung eigene Schulden abzubauen mithilfe von festgelegten Abbaupfaden. .

**Vorgeschlagen von:** Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012)

**Weitere Infos:**

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012), Der Europäische Schuldentilgungspakt – Fragen und Antworten, Arbeitspapier 01/2012.

**4. Fiskalkapazität für die Eurozone**

**Ziel der Maßnahme:** die Fiskalkapazität für das Euro-Währungsgebiet soll ausreichend Mittel zur Verfügung haben, um auch große Volkswirtschaften in Krisensituationen

bei der Durchführung von Strukturreformen unterstützen zu können.

**Funktionsweise:** Die Fiskalkapazität soll auf dem Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit (siehe oben, Maßnahme 3) aufbauen. Sie soll unabhängig sein und ihre Einnahmen ausschließlich aus eigenen Mitteln beziehen. Letztendlich könnte auch auf Kreditaufnahme zurückgegriffen werden, jedoch sind dann neue, spezifische Vertragsgrundlagen notwendig. Grundsätzlich gibt es (noch) wenig Details zur konkreten Ausgestaltung.

**Vorgeschlagen von:** EU-Kommission, 2012 („blueprint“)

**Weitere Infos:**

EU Kommission (2012), Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion – Auftakt für eine europäische Diskussion, COM(2012) 777 final/2, November 2012.

## **5. Strukturausgleichsmechanismus für Rentenversicherungssysteme**

**Ziel der Maßnahme:** Sicherung einer nachhaltigen Finanzierung von Altersversorgung in allen Mitgliedstaaten der EU und Vermeidung von Verteilungskonflikten zwischen Mitgliedstaaten, insb. unter Annahme von zunehmender innereuropäischer Migration.

**Funktionsweise:** Wirtschaftsentwicklung und (EU-interne) Migration bedingen signifikante Unsicherheiten und Risiken für die nachhaltige Finanzierung von Alterssicherungssystemen. So wirkt sich Migration als Lösungsansatz für die Bevölkerungsentwicklung in den europäischen Wachstumszentren auf die Sozial- und Alterssicherungssysteme der Herkunftsänder aus, wenn wichtige Teile der arbeitsfähigen Bevölkerung ihre Beiträge nicht mehr in die Altersversorgung ihrer eigenen Eltern sondern in das System des jeweiligen Gastgeberstaates einzahlen. Das hier angedachte Strukturausgleichssystem organisiert auf der Grundlage mehrerer Indikatoren einen Ausgleich zwischen Alterssicherungssystemen der Mitgliedstaaten. Denkbar ist auch ein Ausgleichsfonds. Wesentlich wäre aber ein Berechnungsverfahren, das einerseits die Grundversorgung im Alter in allen MS auf einem gemeinsam definierten Mindestniveau aber auch die „Verluste“ bzw. „Gewinne“ einzelner Mitgliedstaaten durch Migration und daraus folgenden Wirtschaftseffekten beziffern und entsprechende Ausgleichszahlungen schaffen würde.

**Vorgeschlagen von:** Idee / Überlegung aus dem snv-Projektteam EU Societal Forecast 2030 zur möglichen weiteren Ausarbeitung

## **6. Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit / bilaterale Vertragspartner-schaften für Strukturreformen**

**Ziel der Maßnahme:** Dieses Instrument soll die Verbindlichkeit bei der Durchführung von Strukturreformen in EU-Mitgliedstaaten (oder Euro-Staaten bei Bezug nur auf die Eurozone) erhöhen. Durch finanzielle Anreize, bzw. finanzielle Unterstützung soll die Umsetzung von Reformen gefördert werden, in dem mögliche Kosten abgemildert werden.

**Funktionsweise:** EU-Mitgliedstaaten/ Euro-Staaten verpflichten sich in vertraglichen Vereinbarungen mit der EU-Kommission, Strukturreformen (insbesondere im Bereich der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik) durchzuführen. Im Gegenzug erhalten sie als Anreiz finanzielle Unterstützung aus einem neu zu schaffenden Fonds/Instrument. Die für dieses Instrument erforderlichen finanziellen Beiträge könnten auf einem freiwilligen Engagement der Mitgliedstaaten oder auf einer entsprechenden rechtlichen Verpflichtung in den Eigenmittelvorschriften der EU basieren. Die Beiträge sollten als zweckgebundene Einnahmen in den EU-Haushalt eingestellt werden.

**Vorgeschlagen von:** Die schwarz-gelbe Bundesregierung hat ursprünglich die Idee der bilateralen Vertragspartnerschaften vorgeschlagen. Die EU-KOM hat diese Idee durch das finanzielle Anreizinstrument ergänzt (KOM-Mitteilung 2012).

### **Weitere Infos:**

EU Kommission (2012), Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion – Auftakt für eine europäische Diskussion, COM(2012) 777 final/2, November 2012.

## **7. EU-Zuschuss zur Erreichung sozialer Indikatoren**

**Ziel der Maßnahme:** Anreiz zur Erreichung sozialer Ziele der EU durch die Mitgliedstaaten

**Funktionsweise:** Prämie aus dem EU-Haushalt für Staaten, die EU-weit angestrebte soziale (durchaus auch an den jeweiligen nationalen Kontext angepasste) Mindeststandards erfüllen. Zusatzbedingung für die Gewährung des Zuschusses müsste die gleichzeitige Einhaltung grundlegender wirtschafts- und währungspolitischer Vorgaben und Kriterien (z.B. Maastricht-Kriterien) sein, damit keine perversen Anreize gesetzt werden, die Politikkohärenz gewährleistet ist und v.a. ein Anreiz für Inklusion der Ärmsten, Innovation und Wirkungsorientierung des Verwaltungshandelns gesetzt wird. Die Prämie könnte in Form eines Abschlages auf die kommenden Beiträge zum nächsten EU-Haushalt verrechnet werden.

**Vorgeschlagen von:** Idee / Überlegung aus dem snv-Projektteam EU Societal Forecast 2030 zur möglichen weiteren Ausarbeitung

### Beschäftigungspolitische Maßnahmen

#### **8. EU-Investitionsagenda für private Investitionen**

**Ziel der Maßnahme:** Die Investitionsagenda zielt auf privatwirtschaftliche Akteure ab und nicht auf staatliche. Sie soll private Investitionen stärken und funktionierende Märkte schaffen. Somit soll sie einer wirtschaftlichen Stagnation mit hoher Arbeitslosigkeit, fallenden Einkommen und Deflation in der EU entgegen wirken.

**Funktionsweise:** Die Investitionsagenda besteht aus drei Bausteinen: 1. eine effizientere Wettbewerbspolitik, mehr Innovation und Förderung privater Investitionen; 2. eine investitionsfreundliche Steuerpolitik, bzw. steuerliche Anreize (Verbesserung der Abschreibungsmöglichkeiten von Investitionen); 3. Schaffung eines zeitlich befristeten neuen EU-Investitionsfonds bei der EIB, der die Kreditvergabe an KMUs verbessern soll. Der Fonds refinanziert sich durch staatliche Garantien der Mitgliedsstaaten.

**Vorgeschlagen von:** DIW Berlin (Mai/Juni 2014).

#### **Weitere Infos:**

Fichtner, F., Fratzscher, M., Gornig, M. (2014): Eine Investitionsagenda für Europa, DIW Wochenbericht Nr. 27.

#### **9. Entwicklung von Altersarbeitsmodellen in der EU**

**Ziel der Maßnahme:** flexiblere Renteneintrittsregelungen sollen arbeitswilligen und -fähigen älteren Menschen ermöglichen, über das derzeitige gesetzliche Renteneintrittsalter hinaus erwerbstätig zu bleiben und so drohendem Fachkräftemangel und/oder Altersarmut durch zu geringe erwartete Renten entgegen zu wirken. Zugleich darf jenen, die nicht mehr können, kein Nachteil entstehen.

**Funktionsweise:** EU-KOM entwickelt mit den Tarifpartnern flexible Renteneintrittsregelung und bewirbt diese in der gesamten EU u.a. durch einen EU-weiten „best-practice“ Erfahrungsaustausch. Durch die Flexibilisierung kann das effektive Renteneintrittsalter steigen.

**Vorgeschlagen von:** Idee / Überlegung aus dem snv-Projektteam EU Societal Forecast 2030 zur möglichen weiteren Ausarbeitung

## **10. Ausweitung der Jugendbeschäftigungssinitiative**

**Ziel der Maßnahme:** Finanzielle Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Jugendgarantie. Diese hat zum Ziel, dass allen jungen Menschen unter 25 Jahren innerhalb von vier Monaten nach Schulabgang oder Beginn der Arbeitslosigkeit, eine hochwertige Arbeitsstelle, eine Ausbildung, ein Praktikum oder eine Weiterbildung angeboten wird.

**Funktionsweise:** Die Jugendbeschäftigungssinitiative (YEI) stellt bereits 6 Mrd. Euro zur Verfügung. Davon werden 3 Mrd. aus einer spezifischen, neuen EU-Haushaltlinie für Jugendarbeitslosigkeit bereitgestellt, die anderen 3 Mrd. stammen aus bestehenden ESF-Zuweisungen. Die YEI konzentriert sich bei ihrer Mittelzuweisung auf Regionen mit Jugendarbeitslosenquoten von mehr als 25 %. Der Mittelabfluss ist für Ende 2014 laut Kommission mit 1,9 Mrd. Euro prognostiziert. Die Mittel wurden z.T. als insgesamt zu gering kritisiert und eine Aufstockung u.a. von der französischen Regierung gefordert. Andere Akteure kritisieren die unzureichenden Strukturen zur Umsetzung der Mittel in den Zielländern. Hieraus ließe sich die Aufnahme der Förderung entsprechender Institutionen vor Ort zur Vermittlung und Unterstützung arbeitsloser Jugendlicher in die YEI ableiten. Angesichts der geringen Aussicht auf zügige und weitgehende Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit ließe sich eine Verlängerung ableiten.

**Vorgeschlagen von:** Die YEI wurde im April 2013 vom EU-Ministerrat angenommen und vom Europäischen Rat im Juni 2013 gebilligt.

### **Weitere Infos:**

Europäische Kommission (2014), Die EU-Jugendgarantie, MEMO/14/571, Oktober 2014 und [http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr\\_releases/13057\\_de.htm](http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/13057_de.htm)

## **Sozialpolitische Maßnahmen**

### **11. Korridore für Mindestlöhne in allen EU-Mitgliedstaaten / Lohnpolitische Koordinierung auf EU Ebene**

**Ziele der Maßnahmen:** Reduzierung der Anzahl von Menschen in prekären Arbeitsverhältnissen und/oder mit nicht ausreichendem Einkommen (working poor) und Gewährleistung notwendiger Mindestkaufkraft. Je nach Variante Koordinierung der Lohnpolitiken zur Angleichung der Gehälter oder zur Unterstützung des Ausgleichs makro-ökonomischer Ungleichgewichte.

**Funktionsweisen:** Die meisten existierenden Mindestlöhne in der EU sichern kein auskömmliches Einkommen. Unter Berücksichtigung der nationalen wirtschaftlichen

Verhältnisse wird ein Rahmen für nationale Mindestlöhne (in Bezug zu BIP/Erwerbstätigen, Kaufkraft oder Durchschnitts- oder Medianlöhne) eingeführt. Im Falle z.B. eines Mindestlohnes, der bei 60% des Medianlohnes läge, würden 28 Mio. ArbeitnehmerInnen EU-weit hiervon profitieren.

Für die Lohnpolitische Koordinierung sind unterschiedliche Modelle in der Diskussion, z.B. tripartite Strukturen aus EU-Kommission, Europäischen Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbänden zur lohnpolitischen Konzertierung (nach einem Kaskadenmodell, das auf europäischer Ebene Orientierungsmarken für die je national-dezentralen Tarifverhandlungen setzt) oder gewerkschaftliche Lohnverhandlungsnetzwerke in Orientierung am „Verteilungsspielraum“ wie bemessen durch Preissteigerungen (nationale oder Zielinflationsrate der EZB) und Produktivitätszuwachsen.

**Vorgeschlagen von:** „Korridore für Mindestlöhne“ vom ehem. EU-Beschäftigungskommissar Andor, ver.di (SPD EU Wahlprogramm 2014). / „Lohnpolitische Koordinierung“ von der Friedrich Ebert Stiftung.

**Weitere Infos:**

Schulten, T. (2014), Mindestlöhne und Sozialstandards in Europa – Konturen einer Europäischen Mindestlohnpolitik, Vortrag auf dem Bundeskongress der Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen (AfA), Leipzig, 5. April 2014, veröffentlicht von Hans Böckler Stiftung unter: <http://media.boeckler.de/Sites/A/> Online-Archiv/13257

Pusch, T. (2011), Lohnpolitische Koordinierung in der Eurozone – Ein belastbares Konzept für mehr makroökonomische Stabilität?, herausgegeben von der Friedrich Ebert Stiftung, März 2011.

**12. Social Entrepreneurship & Social Impact Measurement**

**Ziel der Maßnahme:** Förderung von Sozialunternehmen & social impact measurement

**Funktionsweise:** Die Europäische Kommission hat bereits eine Mitteilung hierzu verfasst und eine entsprechende Expertengruppe einberufen – allerdings fehlt es an Umsetzungserfahrung. Erforderlich für die erfolgreiche Umsetzung wäre ein besserer Zugang zu Finanzmitteln für Sozialunternehmen, mehr Sichtbarkeit und mehr Anerkennung auf europäischer, nationaler und vor allem auch regionaler Ebene.

Je mehr gründungswillige Menschen erfolgreiche Sozialunternehmen kennenlernen desto mehr Menschen wird es geben, die in ihr Gründungsmodell besondere soziale Elemente einbeziehen. Das bedeutete mehr ganzheitliche Wertschöpfung für den einzelnen UND die Gesellschaft.

**Vorgeschlagen von:** Expertengruppe der europäischen Kommission (Social Entrepreneurship)

**Weitere Infos:** [http://ec.europa.eu/internal\\_market/social\\_business/expert-group/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/expert-group/index_en.htm)

### **13. EU-Mindeststandards für Sozialleistungen (Korridormodell)**

**Ziel der Maßnahme:** Das Gleichgewicht zwischen ökonomischem und wohlfahrtsstaatlichem Entwicklungsniveau in der EU soll gewahrt und Sozialdumping zwischen EU-Mitgliedstaaten verhindert werden.

**Funktionsweise:** Die Mitgliedstaaten legen einen Rahmen fest, für das Verhältnis von Sozialleistungen zur jeweiligen Wirtschaftskraft eines Landes. So wird ein Korridor definiert, innerhalb dessen die Sozialausgaben dem Wohlstand eines Landes angemessen sind. So sollen Kompetenzen der Mitgliedstaaten in diesen Bereichen gewahrt, zugleich aber gemeinsame Fortschritte bei der Bildung und sozialen Sicherung in Europa ermöglicht werden. Reguliert werden nur die Sozialleistungsquoten, d.h. der relative Anteil der Sozialausgaben an der Wirtschaftsleistung. Die Staaten entscheiden weiterhin selbst, welche Leistungen sie konkret anbieten.

**Vorgeschlagen von:** Grundidee entwickelt in den 1990er-Jahren von Klaus Busch, Politikprofessor; aufgegriffen im SPD EU-Wahlprogramm 2014

#### **Weitere Infos:**

Busch, K. (2011), Das Korridormodell relaunched – Ein Konzept zur Koordinierung wohlfahrtsstaatlicher Politiken in der EU, herausgegeben von der Friedrich Ebert Stiftung, Juli 2011.

### **14. Rahmenrichtlinie für soziale Grundsicherung / Anspruch auf Minimalabsicherung**

**Ziel der Maßnahme/n:** Alle Menschen in der EU sollen Anspruch auf eine soziale Grundsicherung erhalten, denn dies gewährleistet die soziokulturelle Teilhabe an der Gesellschaft, verringert das Armutsrisko durch Festlegung einer Mindestabsicherung und stellt ein Mindesteinkommen in allen Mitgliedstaaten der EU sicher (variierend nach Mitgliedsland und Kaufkraft).

**Funktionsweise/n:** Mithilfe einer EU-Rahmenrichtlinie für eine Grundsicherung, sollen die grundlegenden Prinzipien europäisch festgeschrieben werden. Die Höhe der Grundsicherung soll angelehnt sein an die wirtschaftliche und soziale Situation im jeweiligen Land und sich insbesondere an der EU-Armutdefinition orientieren. Ggf. wird dies kombiniert mit einem europäischen Fonds zu Finanzierung (von Teilen) des Mindesteinkommens.

**Vorgeschlagen von:** Bündnis 90/ Die Grünen, Europawahlprogramm 2014, Seite 63;

European Platform Against Poverty und Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

**Weitere Infos:**

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2014), Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Europäisches Mindesteinkommen und Armutsindikatoren“, Amtsblatt der EU C170/23 vom 5.6.2014.

**Sonstige Maßnahmen****15. Bilaterale technische Zusammenarbeit zur Verbesserung der Regierungskapazitäten in MS**

**Ziel der Maßnahme:** In vielen Mitgliedstaaten bestehen erhebliche Mängel in der öffentlichen Verwaltung, die teils auch Grund für die unzureichende bzw. verzögerte Abrufung auf EU Ebene bereitgestellter Mittel sind. Die Maßnahme soll dazu beitragen, dass die Qualität öffentlicher Verwaltung und damit auch der Schutz sozial Schwacher verbessert werden.

**Funktionsweise:** Angelehnt an die sogenannten Länderspezifischen Empfehlungen, die die EU-Kommission im Rahmen des europäischen Semesters an die einzelnen Mitgliedstaaten richtet, sollen konkrete Reformvorschläge erarbeitet werden. Technische Zusammenarbeit und Beratung der Verwaltung in Mitgliedstaaten (bilateral gefördert oder aus EU Mitteln), kann über staatliche Organisationen (wie GIZ), Consulting oder Verwaltung (Twinning) umgesetzt werden.

**Vorgeschlagen von:** Idee / Überlegung aus dem snv-Projektteam EU Societal Forecast 2030 zur möglichen weiteren Ausarbeitung

**Literaturverzeichnis**

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

Beaudonnet, L. (2014): A Threatening Horizon: The Impact of the Welfare State on Support for Europe. *Journal of Common Market Studies*, doi: 10.1111/jcms.12196.

Beblavý, M., Maselli, I. (2014): Time for some shock (absorption): Reinsurance of national unemployment insurance should be a Commission Priority, herausgegeben von Centre for European Policy Studies, 1. Oktober 2014.

Beblavý, M., Gros, D., Maselli, I. (2015): Reinsurance of National Unemployment Benefit Schemes, CEPS Working Document, No. 401, Januar 2015.

Blekesaune, M. (2003): Public Attitudes toward Welfare State Policies: A Comparative Analysis of 24 Nations. In: *European Sociological Review*, 19(5), S. 415-427.

Blendon, R. J., Benson, J. M., Botta, M. D., Zeldow, D. and Kang Kim, M. (2012): A four-country survey of public attitudes towards restricting healthcare costs by limiting the use of high-cost medical interventions. In: *BMJ Open* 2012.

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

Boeri, T., Börsch-Supan, A., Tabellini, G., Moene, K. O., and Lockwood, B. (2001): Would You like to Shrink the Welfare State? A Survey of European Citizens. In: *Economic Policy*, 16(32), S. 9-50.

Busch, K. (2011), Das Korridormodell relaunched – Ein Konzept zur Koordinierung wohlfahrtsstaatlicher Politiken in der EU, herausgegeben von der Friedrich Ebert Stiftung, Juli 2011.

Busemeyer, M. R. (2009): Attitudes towards redistributive spending in an era of demographic ageing: the rival pressures from age and income in 14 OECD countries. In: *Journal of European Social Policy*, 19(3), S. 195-212.

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

Diamond, P. and Lodge, G. (2013): European Welfare States after the Crisis: Changing public attitudes. Policy Network Paper.

Druckman, J. N. and Leeper, T. J. (2012): Is Public Opinion Stable? Resolving the Micro/Macro Disconnect in Studies of Public Opinion. In: *Daedalus*, Fall 2012, 141(4), S. 50-68.

Dullien, S. (2008): Eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone, herausgegeben von der Stiftung Wissenschaft und Politik, Studie S01, Februar 2008.

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

Europäische Kommission (2009): Special Eurobarometer 316, durchgeführt von TNS Opinion & Social: European Employment and Social Policy.

Europäische Kommission (2011): Special Eurobarometer 377, durchgeführt von TNS Opinion & Social: European Employment and Social Policy.

Europäische Kommission (2012), Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion – Auftakt für eine europäische Diskussion, COM(2012) 777 final/2, November 2012.

Europäische Kommission (2012): Global Europe 2050.

Europäische Kommission (2013): Flash Eurobarometer 386, durchgeführt von TNS Opinion & Social: The Euro Area.

Europäische Kommission (2014): Die EU-Jugendgarantie, MEMO/14/571, Oktober 2014.

Europäische Kommission (2014): Eurobarometer Qualitative Study: The Promise of the EU: Aggregate report.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2014): Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Europäisches Mindesteinkommen und Armutsindikatoren“, Amtsblatt der EU C170/23 vom 5.6.2014.

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.

Fichtner, F., Fratzscher, M., Gornig, M. (2014): Eine Investitionsagenda für Europa, DIW Wochenbericht Nr. 27.

Garcia, Diego, Trechsel, Alexander H. and De Sio, Lorenzo (2014): Party placement in supranational elections: An introduction to the EUandi 2014 dataset.

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.

Larsen, C. A. (2008): The institutional logic of welfare attitudes: how welfare regimes influence public support. In: Comparative Political Studies, 41(2), S. 145-168.

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.

Pederson, J. (2014): Where Should the Money Go? A Six-country Comparison of Attitudes toward Spending on Public Pensions and Unemployment Programs. In: International Journal of Social Science Studies, 2(1), S. 38-50.

Pew Research Center (2014): A Fragile Rebound for EU Image on Eve of European Parliament Elections: EU Favorability Rises, but Majorities Say Their Voice Is Not Heard in Brussels.

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

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

Prognos AG (2014): Prognos Welt Report 2014.

Pusch, T. (2011): Lohnpolitische Koordinierung in der Eurozone – Ein belastbares Konzept für mehr makroökonomische Stabilität?, herausgegeben von der Friedrich Ebert Stiftung, März 2011.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012): Der Europäische Schuldentilgungspakt – Fragen und Antworten, Arbeitspapier 01/2012.

Schinias, 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.

Schulten, T. (2014): Mindestlöhne und Sozialstandards in Europa – Konturen einer Europäischen Mindestlohnpolitik, Vortrag auf dem Bundeskongress der Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen (AfA), Leipzig, 5. April 2014, veröffentlicht von Hans Böckler Stiftung unter: <http://media.boeckler.de/Sites/A/> Online-Archiv/13257

Special Eurobarometer 413 (2014) durchgeführt von TNS Opinion & Social: Future of Europe. Umfrage von der Europäischen Kommission in Auftrag gegeben.

Standard Eurobarometer 78 (2012) durchgeführt von TNS Opinion & Social: Public opinion in the European Union: First Results. Umfrage von der Europäischen Kommission in Auftrag gegeben.

The Economist (2014): The World Economy: The third great wave. Special Report, 4th 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.

Van Oorschot, W. (2006): Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states. In: Journal of European Social Policy, 16(1), S. 23-42.

Van Oorshot, W., Reeskens, T. and Meuleman, B. (2012): Popular perceptions of welfare state consequences: A multilevel, cross-national analysis of 25 European countries. In: Journal of European Social Policy, 22(2), S. 181-197.

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.

Zalc, J. (2013): The Europeans' Attitudes about Europe: a downturn linked only to the crisis? Foundation Robert Schuman Policy Paper, European Issues, Nr. 277.

## Über die stiftung neue verantwortung

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 Vor-denker aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft.

## 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.

## Disclaimer

Die Ansichten, die in diesem Artikel zum Ausdruck kommen, sind die der Autoren allein und repräsentieren nicht notwendigerweise die Positionen der Institutionen, mit denen sie verbunden sind.

## 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](http://www.stiftung-nv.de)  
[info@stiftung-nv.de](mailto:info@stiftung-nv.de)

Layout:  
Franziska Wiese

Kostenloser Download:  
[www.stiftung-nv.de](http://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 „Namenstnung“ und „Weiterverwendung unter gleicher Lizenz“ gestattet. Ausführliche Informationen zu den Lizenzbedingungen finden Sie hier:

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