EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 26.4.2017
COM(2017) 206 final

REFLEXIONSPAPIER

ZUR SOZIALEN DIMENSION EUROPAS

Am 1. März 2017 hat die Europäische Kommission ein Weißbuch über die Zukunft Europas vorgelegt. Damit wurde eine breit angelegte Debatte über die Zukunft der Europäischen Union mit 27 Mitgliedstaaten eingeleitet.

„Wir wollen eine Union, in der die Bürgerinnen und Bürger neue Möglichkeiten zu kultureller und gesellschaftlicher Entfaltung und wirtschaftlichem Wachstum haben“, so heißt es in der Erklärung von Rom vom 25. März 2017 anlässlich des 60. Jahrestags der Gründungsverträge. In den vergangenen sechs Jahrzehnten hat die europäische Integration äußerst erfolgreich dazu beigetragen, diese Möglichkeiten für alle Bürgerinnen und Bürger der Union zu schaffen und die sozialen Standards in allen Mitgliedstaaten anzuheben.

Trotz dieser außerordentlichen Errungenschaften bestehen in ganz Europa weiterhin große Herausforderungen. Die Wirtschaftskrise hat tiefe Spuren im Leben der Menschen und in unseren Gesellschaften hinterlassen. Die Menschen fragen sich, ob die Vorteile und Herausforderungen, die mit der Öffnung der Märkte und Gesellschaften sowie mit Innovation und technologischem Wandel einhergehen, gleichmäßig verteilt sind. Ihr Vertrauen in die Fähigkeit Europas, die Zukunft zu gestalten und gerechte und prosperierende Gesellschaften hervorzubringen, ist erschüttert.

Unser gemeinsames soziales Bestreben ist ein Weg, wie wir den Rückhalt in der Gesellschaft wiedergewinnen und unsere Zukunft gestalten können. In Europa finden sich die Gesellschaften mit der ausgewogensten Wohlstandsverteilung weltweit. Dies ist eine Realität, die in der gesamten Union hoch geschätzt wird. Auch wenn es zwischen den Ländern nach wie vor Unterschiede bei der wirtschaftlichen Entwicklung und den gesellschaftlichen Traditionen gibt, haben wir zunehmend sowohl die individuellen als auch die kollektiven sozialen Rechte gestärkt und die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern auf europäischer und nationaler Ebene verbessert. Der EU-Rahmen hat neue Impulse für eine wirksamere Politik und mehr soziale Gerechtigkeit gegeben.

Die Debatte sollte nach vorne gerichtet sein und sich darauf konzentrieren, wie wir unsere Sozialmodelle an die aktuellen und die künftigen Herausforderungen anpassen und den sozialen Geist Europas mobilisieren können. Das vorliegende Reflexionspapier über die soziale Dimension Europas stellt den Beitrag der Europäischen Kommission zu dieser Diskussion dar. In dem Papier werden Trends und Herausforderungen und – was noch wichtiger ist – Möglichkeiten aufgezeigt, wie unsere Bestrebungen in die Realität umgesetzt, die Europäer für die Welt im Jahr 2025 gerüstet und unsere Gesellschaften stärker und anpassungsfähiger gemacht werden können.

Es gibt gute wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Argumente für ein soziales Europa. Was wir brauchen, ist ein Konsens über seine zukünftige Ausgestaltung.

Es gibt so vieles, wofür wir kämpfen und worüber wir nachdenken müssen.

„In diesen Zeiten des Wandels und im Bewusstsein der Anliegen unserer Bürgerinnen und Bürger bekennen wir uns zur Agenda von Rom und wollen uns für (...) ein soziales Europa einsetzen: eine Union, die auf der Grundlage nachhaltigen Wachstums den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt sowie Zusammenhalt und Annäherung fördert und dabei zugleich die Integrität des Binnenmarktes wahrt; eine Union, die der Unterschiedlichkeit der nationalen Systeme und der Schlüsselrolle der Sozialpartner Rechnung trägt; eine Union, die die Gleichberechtigung von Frauen und Männern sowie die Rechte und die Chancengleichheit aller fördert; eine Union, die Arbeitslosigkeit, Diskriminierung, soziale Ausgrenzung und Armut bekämpft; eine Union, in der junge Menschen die beste Bildung und Ausbildung erhalten und auf dem gesamten Kontinent studieren und Arbeit finden können; eine Union, die unser kulturelles Erbe bewahrt und kulturelle Vielfalt fördert.“

„Erklärung von Rom“ der Staats- und Regierungschefs der EU, 25. März 2017.

1. Die soziale Dimension Europas

Gemessen an weltweiten Standards sind die europäischen Gesellschaften wohlhabend und lässt es sich in Europa gut leben. Das Niveau des sozialen Schutzes in Europa ist das höchste weltweit, und im Hinblick auf Wohlstand, menschliche Entwicklung und Lebensqualität liegt Europa weit vorn. Die Europäer bestätigen dies. Sie bezeichnen sich weitgehend als glücklich und zufrieden. Aber zur Zukunft befragt, bekunden viele Angst und Sorge, insbesondere um die künftigen Generationen.

Die Menschen, Regionen und Länder haben unterschiedliche Sorgen, aber sie stehen vor gemeinsamen Herausforderungen. Alle Mitgliedstaaten haben radikale Veränderungen erlebt, die sich auf das tägliche Leben der Menschen ausgewirkt haben. In den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten sind die Bürgerinnen und Bürger immer noch mit den Folgen der großen Veränderungen konfrontiert, die in den 1990er Jahren eingesetzt haben. In anderen Ländern haben die Auswirkungen der schlimmsten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Krise seit Jahrzehnten starke Spuren hinterlassen, selbst wenn sich die Lage inzwischen vergleichsweise verbessert hat. Sämtliche Mitgliedstaaten sind von rasanten und tief greifenden Veränderungen betroffen, die Auswirkungen für die Zukunft haben werden – von der demografischen Alterung und neuen Familienstrukturen über das rasche Tempo der Digitalisierung und neue Formen der Arbeit bis hin zu den Auswirkungen der Globalisierung und Verstädterung.

Viele dieser Entwicklungen bieten beispiellose Möglichkeiten für Selbstbestimmung und ein gesünderes und längeres Leben, bessere Lebensbedingungen und innovativere und offenere Gesellschaften. Aber sie werfen auch neue Fragen auf. Sind diese Möglichkeiten für alle zugänglich? Sind wir, als Einzelne und als Gesellschaft, gut auf die uns bevorstehenden Veränderungen vorbereitet? Das Tempo und die Komplexität zahlreicher Veränderungen, die wir derzeit erleben, werden von vielen als Risiko empfunden, das Störungen, Unsicherheit, Ungerechtigkeit und Ungleichheit mit sich bringen könnte, und tatsächlich besteht ein reales Risiko.

Es herrschen unterschiedliche Ansichten darüber, ob „Europa“ die Ursache von Problemen ist oder deren Lösung. Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass der Begriff „soziales Europa“ für die verschiedenen Teile der Gesellschaft eine unterschiedliche Bedeutung und Tragweite hat.

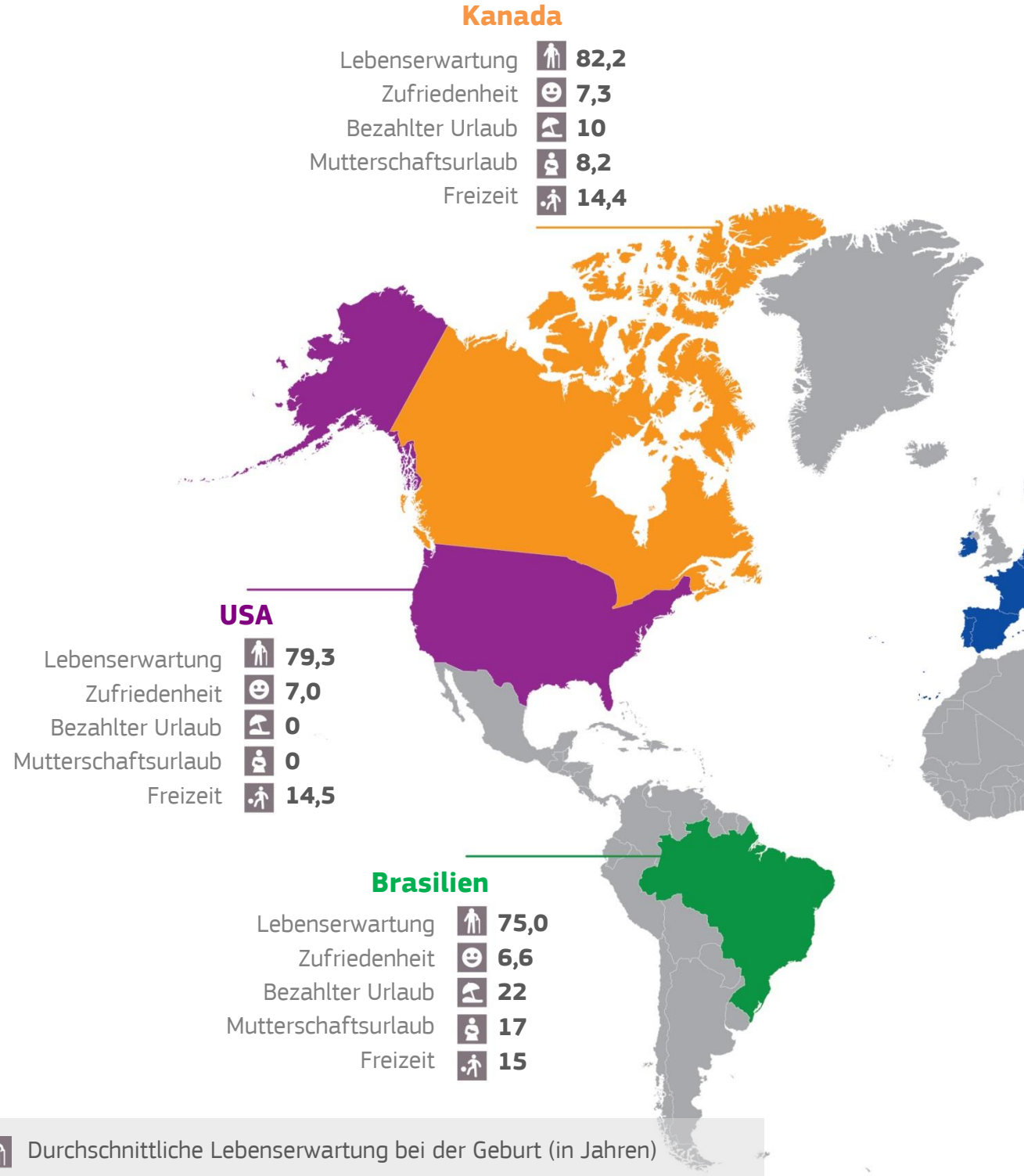
Für manche ist der Begriff „soziales Europa“ eine leere Worthülse: Sie sehen die EU als Katalysator für globale Marktkräfte und Vehikel kommerzieller Interessen und befürchten, der unbegrenzte Binnenmarkt könne zu „Sozialdumping“ führen.

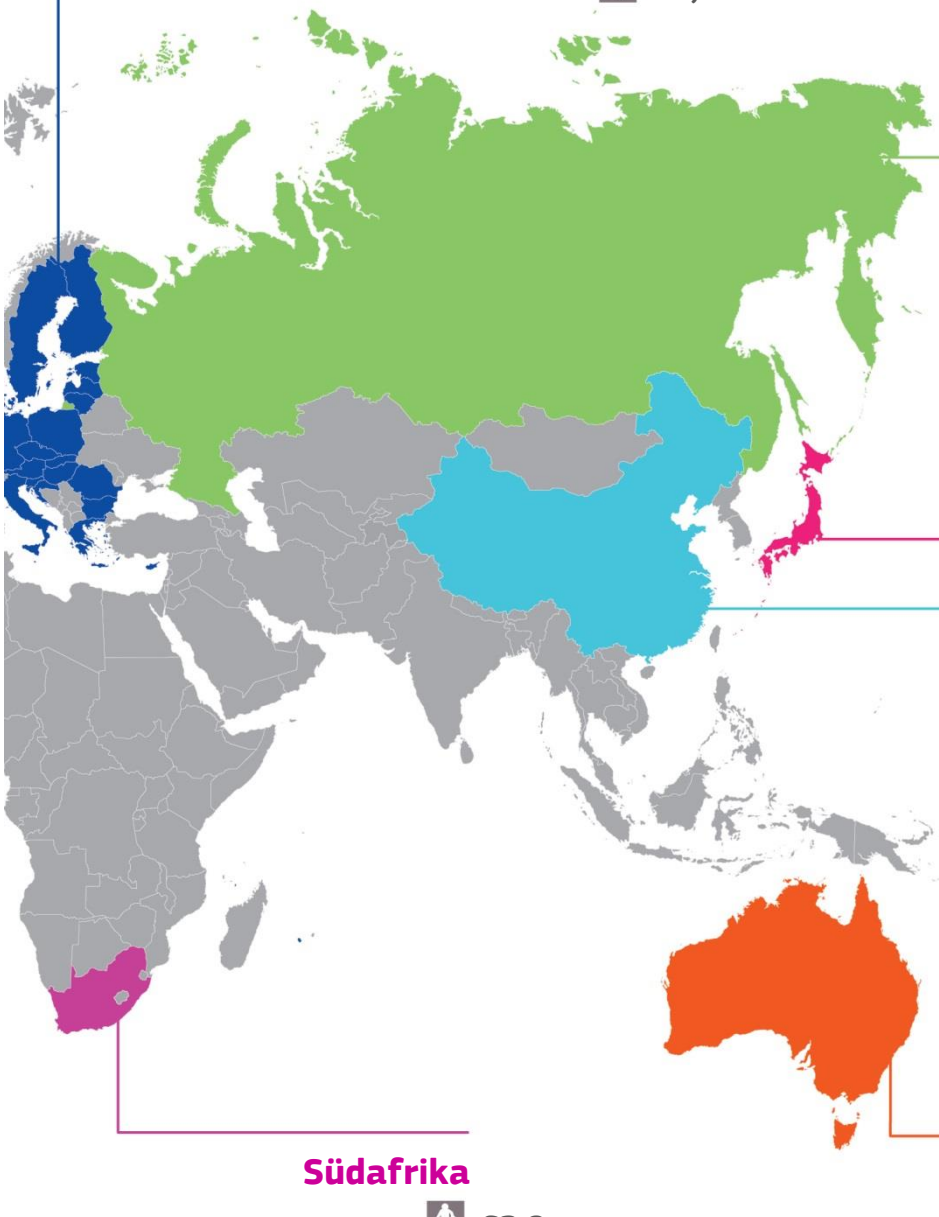
Andere bestreiten die Notwendigkeit einer sozialen Dimension der Europäischen Union und sind der Ansicht, dass soziale Fragen ausschließlich Angelegenheit der nationalen und regionalen Regierungen sein sollten. Die Sozialpolitik der EU und die Mindeststandards werden sogar als Mittel gesehen, den Wettbewerb auszuschalten.

Für andere jedoch steht das „soziale Europa“ im Mittelpunkt des Beitrags der EU zu demokratischen, solidarischen, kulturell vielfältigen und prosperierenden Gesellschaften. Für sie bedeutet Europa wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt, indem Diskriminierung und soziale Ausgrenzung bekämpft und die Europäer für den Arbeitsmarkt fit gemacht werden, wodurch ihnen ein erfülltes Leben ermöglicht wird. Sie sehen Europa als besten Schild zum Schutz und zur Stärkung unserer Völker und

zur Verteidigung unserer gemeinsamen Werte, insbesondere in einer Zeit zunehmender Gefahren und Unsicherheiten sowohl innerhalb als auch außerhalb der Grenzen Europas.

In Europa ist die Lebensqualität weltweit mit am höchsten





EU-27

Lebenserwartung	80,7
Zufriedenheit	6,7
Bezahlter Urlaub	22
Mutterschaftsurlaub	17,3
Freizeit	15,5

Russland

Lebenserwartung	70,5
Zufriedenheit	6,0
Bezahlter Urlaub	20
Mutterschaftsurlaub	20
Freizeit	15

Japan

Lebenserwartung	83,7
Zufriedenheit	5,9
Bezahlter Urlaub	10
Mutterschaftsurlaub	9,4
Freizeit	14,9

China

Lebenserwartung	76,1
Zufriedenheit	5,3
Bezahlter Urlaub	5
Mutterschaftsurlaub	14
Freizeit	Entfällt

Südafrika

Lebenserwartung	62,9
Zufriedenheit	4,8
Bezahlter Urlaub	15
Mutterschaftsurlaub	10,2
Freizeit	Entfällt

Australien

Lebenserwartung	82,8
Zufriedenheit	7,3
Bezahlter Urlaub	20
Mutterschaftsurlaub	2,5
Freizeit	14,4

Die Europäische Union hatte stets eine soziale Dimension, die eng mit ihren wirtschaftlichen Ambitionen verknüpft ist. Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, der Lebensstandards und der Geschlechtergleichstellung sind zentrale Ziele der EU, seitdem 1957 in den Römischen Verträgen der Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen rechtlich verankert wurde. Seither geht die Entwicklung einer sozialen Dimension Hand in Hand mit der Vertiefung des Binnenmarkts und dem Konzept der Unionsbürgerschaft, das gleiche Ausgangsbedingungen für alle und die Wahrung der grundlegenden Rechte in allen Ländern gewährleistet.

Wir haben seit den 1960er Jahren einen weiten Weg zurückgelegt. Die Europäische Charta der Grundrechte wie auch die Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung sind Ausdruck eines starken europäischen und internationalen Engagements zur Förderung der Grundwerte, Grundrechte und sozialen Ziele. Europa hat konkrete Auswirkungen auf unser tägliches Leben: in der Bildung, bei der Arbeit, zu Hause, im Urlaub, im Ruhestand.

Das Europa der 27 will seine Zukunft gestalten. Deshalb kommt die Debatte über die soziale Dimension der Europäischen Union zum richtigen Zeitpunkt, und sie ist wichtig. In den letzten Jahren war Europa angesichts der zahlreichen Krisen als „Feuerwehr“ im Einsatz. Nun ist es an der Zeit, die Lehren aus der Vergangenheit zu ziehen und ein neues Kapitel zu eröffnen. Daher müssen wir eine längerfristige Perspektive einnehmen und uns mit den tief greifenden Veränderungen in unserer Wirtschaft und unserer Gesellschaft auseinandersetzen.

Das Reflexionspapier und die breitere Debatte im Anschluss an das Weißbuch ermöglichen es uns, gemeinsam nach vorne zu blicken. Dies wird uns helfen, gemeinsam eine soziale Dimension Europas zu entwickeln und dieser Dimension, die auf unseren Errungenschaften aufbaut und den Realitäten des 21. Jahrhunderts gewachsen ist, Bedeutung zu verleihen. Das Papier zeigt auf, wo wir herkommen, wo wir stehen und wie unsere Zukunft aussehen könnte. Es geht auf die Unterschiede zwischen den Ländern und Regionen ein, aber auch auf die Herausforderungen, die es gemeinsam zu bewältigen gilt. Und es wirft die Frage auf, welche Rolle die EU dabei übernehmen sollte und wie sie ihre Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft insgesamt verbessern kann.

Wie bei dem Weißbuch sind die hier vorgestellten Ideen weder normativ noch restriktiv. Ziel ist es, einen Reflexionsprozess in Gang zu setzen, damit anschließend gehandelt werden kann.

2. Die heutigen sozialen Realitäten

Bevor die Herausforderungen und möglichen politischen Entscheidungen dargelegt werden, lohnt es sich, einen Blick auf die aktuelle Lage unserer 27 Länder zu werfen.

Die sozialen Realitäten in Europa sind sehr unterschiedlich, je nachdem wo man lebt und arbeitet. Trotz großer Gemeinsamkeiten findet sich in Europa eine Vielzahl von Traditionen, Erfahrungen und Lebenssituationen. Bildung und Gesundheit, Beschäftigungsmuster, Löhne und Gehälter, Einkommen und Sozialsysteme unterscheiden sich nach wie vor stark.

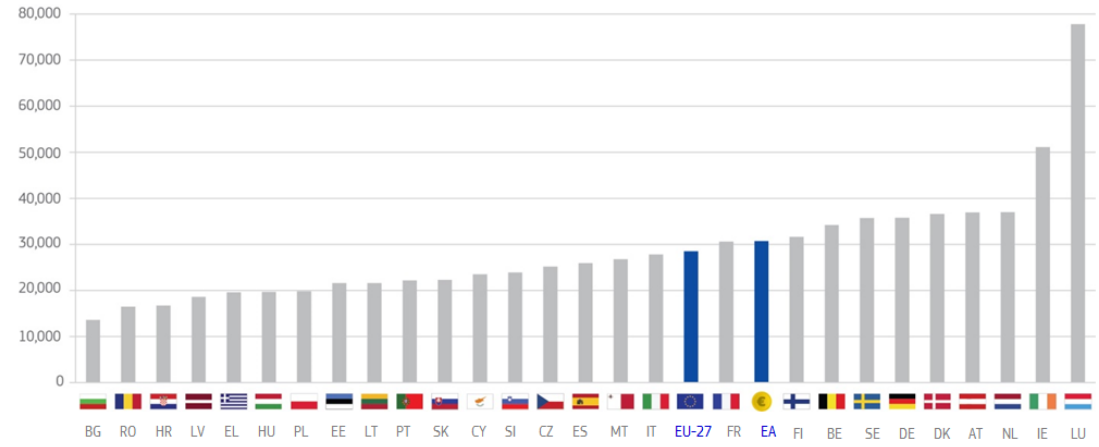
Europa erholt sich langsam von der Krise, doch Unterschiede zwischen Ländern und Regionen bleiben bestehen.

In Europa ging es immer um die Angleichung der Lebensstandards auf einem höheren Niveau. In der Vergangenheit erfolgte diese Angleichung fast automatisch durch den Binnenmarkt und die Unterstützung aus EU-Fonds, sodass die Weltbank die EU sogar als „die Konvergenzmaschine“ bezeichnete. In den letzten Jahren hat sich die Konvergenz jedoch erheblich verlangsamt, wenn sie nicht gar zum Stillstand gekommen ist, während die Leistungsstärksten schneller vorankommen. Wie ist es dazu gekommen und warum ist das ein Problem?

Die Konvergenz hat vielfältige Vorteile. Unsere Gesellschaften und unsere Union zeichnen sich durch immer mehr Zusammenhalt und Stabilität aus. Wenn sich die Lebens- und Arbeitsbedingungen einander annähern, kann dies den entscheidenden Unterschied in Bezug darauf ausmachen, ob jemand aus freien Stücken oder lediglich aus wirtschaftlicher Not in ein anderes Land zieht. Wird die Konvergenz bei der Wirtschaftsleistung im Laufe der Zeit durch eine Konvergenz der sozialen Bedingungen ergänzt, so nimmt die Angst vor „Sozialdumping“ ab und die Unterstützung für den Binnenmarkt wird gestärkt. Allerdings muss die Konvergenz über einen angemessenen Zeitraum hin hergestellt werden, damit Länder, Menschen und Unternehmen sich anpassen können.

Unterschiedliche Lebensstandards in Europa

Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftstandards (KKS), in Euro, 2015



Quelle: Europäische Kommission

Die Wirtschaftsindikatoren für den Lebensstandard zeigen für Europa ein gemischtes Bild. Aber sogar der nationale Durchschnitt ergibt kein vollständiges Bild, da er noch größere Ungleichheiten innerhalb der Mitgliedstaaten verdeckt, wo es Inseln des relativen Wohlstands in weniger wohlhabenden Ländern gibt und umgekehrt. In den Hauptstädten ist die Lage im Allgemeinen wesentlich besser als anderswo. So sind beispielsweise Bratislava und Prag gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Einwohner jetzt die fünft- bzw. sechstreichste Region in der EU.

Das schnellste Wirtschaftswachstum in der EU im Zeitraum 2008–2014 war in der polnischen Region Masowien zu verzeichnen, zu der auch die Hauptstadt Warschau gehört. Das Pro-Kopf-BIP in Masowien lag 2008 17,1 % unter dem EU-Durchschnitt, stieg jedoch bis 2014 auf 8,4 % über dem Durchschnitt der EU-28.

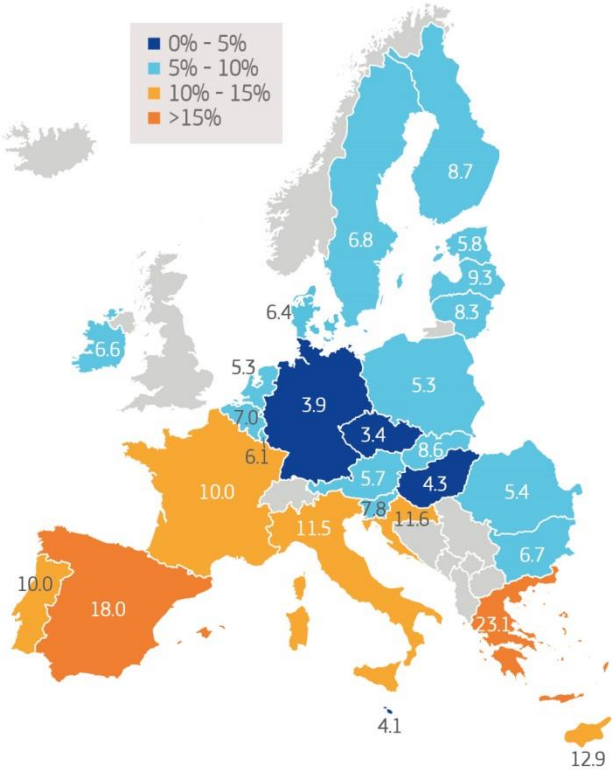
Dank der Unterstützung aus den Landwirtschaftsfonds hat sich auch die Entwicklung der ländlichen Gebiete, die drei Viertel des EU-Gebiets ausmachen, deutlich verbessert.

Die Fortschritte in diesem Bereich sind jedoch nicht in allen Regionen bzw. in allen Teilen der Gesellschaft gleichermaßen spürbar. So hatte beispielsweise die Verlagerung ganzer Unternehmen oder einzelner Sparten für einige Länder insgesamt keine negativen Folgen und zählt zu den Chancen, die der Binnenmarkt für Unternehmen bietet. Für zahlreiche einzelne Regionen brachte sie jedoch gravierende Schwierigkeiten und Verluste mit sich.

Die Arbeitslosenquoten sind rückläufig, unterscheiden sich europaweit jedoch erheblich

Die Arbeitslosenquoten reichen von unter 5 % in der Tschechischen Republik, Deutschland und Ungarn bis zu 18 % in Spanien und 23 % in Griechenland.

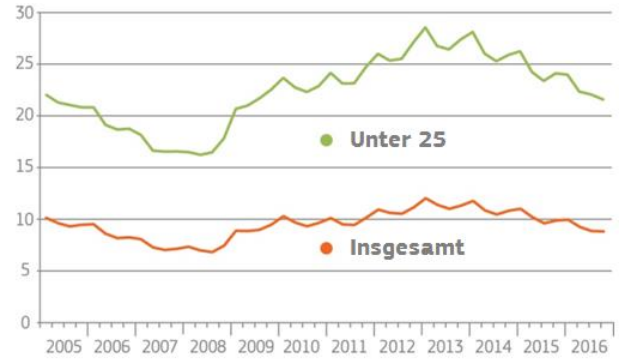
In %, Februar 2017



Quelle: Europäische Kommission

Die Krise hat sich in den verschiedenen Teilen Europas unterschiedlich ausgewirkt, wobei unionsweit die jüngere Generation besonders hart getroffen wurde. Ende 2016 lag die Jugendarbeitslosigkeit bei 18 % in der EU und 20 % im Euro-Raum. In Griechenland, Spanien und Italien lag sie bei rund 40 %. Zum ersten Mal seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs besteht die reale Gefahr, dass die heutigen jungen Erwachsenen – die am besten ausgebildete Generation, die wir je hatten – möglicherweise schlechter dastehen werden als ihre Eltern.

Die Jugendarbeitslosigkeit ist rückläufig, aber nach wie vor hoch
In % der Erwerbsbevölkerung, 2005-2016



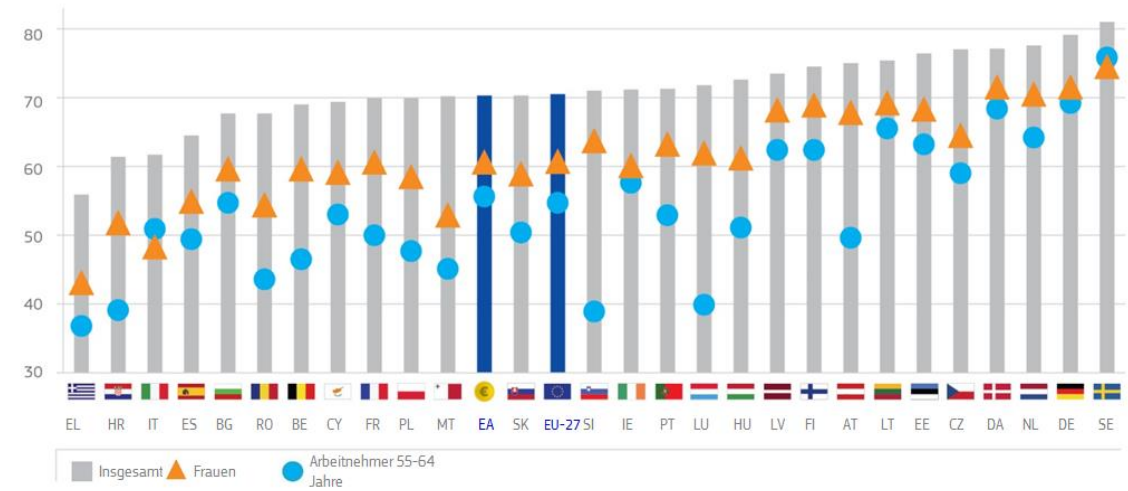
Quelle: Europäische Kommission

Da entschlossen Maßnahmen ergriffen und schwierige Entscheidungen getroffen wurden, befindet sich die Wirtschaft nun wieder auf einem Wachstumspfad und die Arbeitslosenquote sinkt in allen Mitgliedstaaten. Sowohl in der EU als auch im Euro-Raum befindet sich die Arbeitslosigkeit jetzt auf dem niedrigsten Stand seit 2009. Dies mag zum Teil daran liegen, dass die Unterstützung für junge Menschen im Rahmen der „Jugendgarantie“ stärker auf den Einzelnen zugeschnitten ist.

Unterschiedliche Beschäftigungsquoten

Betrachtet man den Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, der auch tatsächlich

Unterschiedliche Beschäftigungsquoten: Sie nehmen allgemein zu, sind aber bei Frauen und älteren Arbeitnehmern noch immer geringer
In %, 4. Quartal 2016



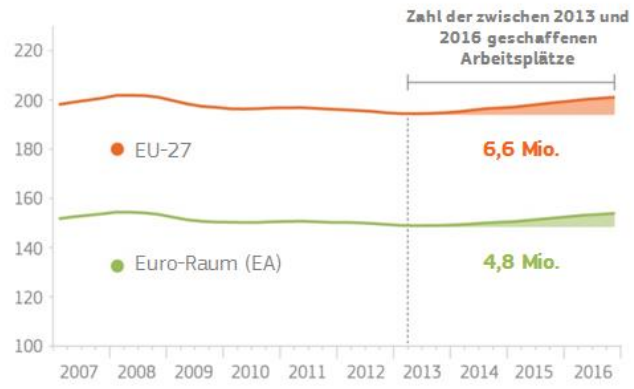
Quelle: Europäische Kommission

erwerbstätig ist (die Beschäftigungsquote), so gibt es noch große Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Schweden, Deutschland, die Niederlande, Dänemark, die Tschechische Republik, Estland, Litauen und Österreich verzeichnen Beschäftigungsquoten von über 75 % und erreichen somit das Ziel, das alle EU-Mitgliedstaaten gemeinsam bis 2020 erreichen wollen. Die Mitgliedstaaten weisen unterschiedliche Erwerbsbeteiligungsmuster von Frauen und Arbeitnehmern über 55 Jahren auf. Ihre Beschäftigungsquote nimmt zwar zu, doch sind beide Gruppen nach wie vor deutlich unterbeschäftigt.

Ebenso wie die Arbeitslosenzahlen verbessern sich auch die Beschäftigungsquoten. Die Beschäftigungsquote in der EU lag im vierten Quartal 2016 bei 71 %, verglichen mit 69 % im Jahr 2010, als das Ziel festgelegt wurde. Heute ist die Zahl der Beschäftigten in der EU-27 mit 201 Millionen, davon 154 Millionen im Euro-Raum, höher als je zuvor.

Dieser Anstieg spiegelt vor allem die wachsende Zahl von Frauen auf dem Arbeitsmarkt wider. Die Schaffung von Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor, bessere Kinderbetreuungsmöglichkeiten und die Beseitigung ungünstiger Steuerregelungen für Zweitverdiener tragen zu dieser Entwicklung bei, wenngleich erhebliche geschlechterbedingte Unterschiede fortbestehen. Der Anstieg ist zudem auf die Verlängerung der Lebensarbeitszeit von immer mehr Menschen zurückzuführen. Dies liegt zum Teil an bereits durchgeführten Rentenreformen, aber auch daran, dass sich in ganz Europa Qualifikationen, Gesundheit und Arbeitsbedingungen verbessern.

Stetige Erholung und Zunahme der Beschäftigung
In Mio., 2007 – 2016

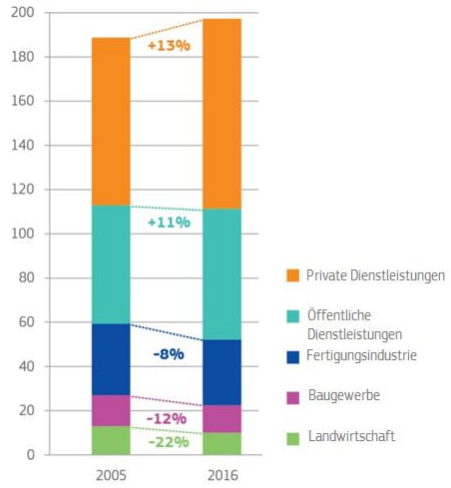


Quelle: Europäische Kommission

Bei den meisten neu geschaffenen Stellen handelt es sich um qualitativ hochwertige Arbeitsplätze, d. h. sie bieten ein angemessenes Einkommen, Arbeitsplatzsicherheit und ein günstiges Arbeitsumfeld. Viele Arbeitsplätze entstehen im Dienstleistungsbereich, einem Sektor, in dem in der Regel Menschen mit höherem Qualifikationsniveau eingestellt werden. Die meisten Arbeitsplätze werden in den Bereichen Information und Kommunikation, Verwaltung und Unterstützungsdienste

sowie freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen geschaffen. 85 % dieser neuen Arbeitsplätze entstehen in kleinen und mittleren Unternehmen.

Arbeitsplätze werden überwiegend im Dienstleistungssektor geschaffen
Beschäftigung nach Sektoren in der EU-27, in Mio.
Veränderung 2005-2016 in %



Quelle: Europäische Kommission

Die Sozialschutzsysteme sind in Europa unterschiedlich

Über den Arbeitsmarkt hinaus weisen die Länder der EU-27 auch die unterschiedlichsten Wohlfahrts- und Sozialschutzsysteme auf, was die politischen Präferenzen und die Mittelausstattung betrifft. 2015 entfielen rund 40 % der gesamten öffentlichen Ausgaben (fast ein Fünftel des BIP) auf die staatlichen Ausgaben für den Sozialschutz in der EU. Acht Mitgliedstaaten – Finnland, Frankreich, Dänemark, Österreich, Italien, Schweden, Griechenland und Belgien – gaben mindestens 20 % ihres BIP für den Sozialschutz aus.

Die Funktionsweisen der Sozialsysteme spiegeln die aus dem vergangenen Jahrhundert übernommenen unterschiedlichen Traditionen wider. Ende des 19. Jahrhunderts in Europa erstmals eingeführt, sollten sie zunächst den Herausforderungen des industriellen Zeitalters gerecht werden (siehe Anhang I). Die meisten Systeme entstanden nach dem Zweiten Weltkrieg und wurden in einigen Fällen erst in den 1980er und 1990er Jahren vollendet. Ihre wichtigsten Unterscheidungsmerkmale sind der Umfang der Mittelausstattung und die Art der Mittelzuweisung, die Finanzierungsquellen, der Grad der Risikoabdeckung in der Bevölkerung und die Rolle der Sozialpartner.

Die Sozialschutzsysteme tragen – in Verbindung mit der Besteuerung – zur Verringerung von Einkommensunterschieden bei. Die gerechtesten Gesellschaften der Welt befinden sich heute in Europa, wenngleich weiterhin erhebliche Unterschiede bestehen. Im Durchschnitt verfügen die wohlhabendsten 20 % der Haushalte über ein 5-mal höheres Einkommen als die ärmsten 20 %. Gemessen daran besteht die größte Einkommensungleichheit in Rumänien, Litauen, Bulgarien, Lettland, Zypern, Estland und Italien. Auch gibt es erhebliche Einkommensunterschiede zwischen einzelnen Regionen innerhalb der Mitgliedstaaten.

Die Krise hatte deutliche Auswirkungen für viele Europäer, die mit gleichbleibenden oder gar sinkenden Einkommen zu kämpfen hatten. Das real verfügbare Einkommen – d. h. das Einkommen, das den privaten Haushalten nach Abzug der Steuern zur Verfügung steht – ist zwar in letzter Zeit wieder angestiegen, doch es bewegt sich im Wesentlichen auf dem Niveau von 2008.

Schließlich besteht auch in unseren wohlhabenden Gesellschaften weiterhin ein erhebliches Armutsrisiko. Schätzungen zufolge ist nahezu ein Viertel der Bevölkerung in der EU-27 von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht. Auch die Kinderarmut ist weiterhin hoch und nimmt in mehreren Mitgliedstaaten noch zu. Das bedeutet, dass diese Kinder nur begrenzten Zugang zur Gesundheitsversorgung haben, ihr Risiko eines Schulabbruchs erhöht ist und sie später als Erwachsene stärker von Arbeitslosigkeit und Armut bedroht sind. Im Jahr 2010 hatten sich die Staats- und Regierungschefs der EU verpflichtet, die Zahl der von Armut bedrohten Menschen bis 2020 um 20 Millionen zu senken, doch heute ist Europa noch weit davon entfernt, dieses Ziel zu erreichen. Bislang ist die Zahl der von Armut bedrohten Menschen um 1,7 Millionen gestiegen.

Was macht unsere Gesellschaften und Volkswirtschaften widerstandsfähiger gegenüber Krisen?

Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise, die 2008 begann, hat in vielen Teilen der Union zu hoher Arbeitslosigkeit sowie Verschuldung des öffentlichen und des privaten Sektors geführt. Für viele Menschen und Familien entstand so eine außergewöhnlich prekäre Lage, in der ihnen die Bestreitung des Lebensunterhalts große Schwierigkeiten bereitet. Die Krise verschärfte Probleme, die bereits seit einiger Zeit bestanden, und traf daher einige Länder schwerer als andere. Das Investitionsumfeld war in einigen Ländern besser und einige Unternehmen waren wettbewerbsfähiger, ebenso konnten einige Arbeitsmärkte und Sozialsysteme die Belastungen besser abfedern und einen wirksameren Schutz vor den negativen Auswirkungen der Krise bieten.

Auch in den widerstandsfähigsten Ländern gingen Arbeitsplätze verloren, doch den Unternehmen gelang es rascher, neue Stellen zu schaffen. Die Sozialschutzsysteme, insbesondere Leistungen für Arbeitslose, halfen den Menschen bei der Bewältigung von Übergangssituationen, während staatliche Stellen sich schwerpunktmäßig um die Umschulung und die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt kümmerten. Dank Mindesteinkommen konnten die Menschen ihren Grundbedarf decken und in Würde leben. In Ländern, in denen die Sozialpartner eng in die Arbeitsmarktreformen eingebunden waren, sind nachhaltig positive Ergebnisse zu beobachten, da durch ihre Einbeziehung gewährleistet wurde, dass ein breiteres Spektrum von Akteuren die Verantwortung für den Reformprozess trägt.

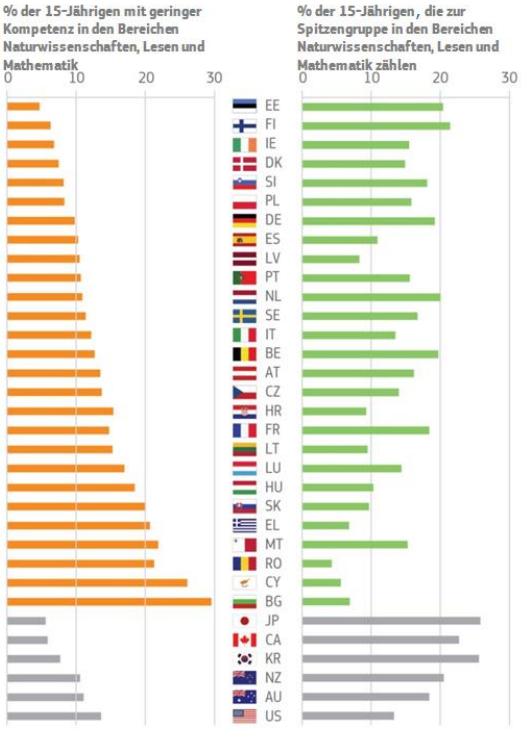
Vorbereitung auf die Zukunft

Zu den Faktoren, die die Zukunft unserer Gesellschaften und Volkswirtschaften immer stärker bestimmen werden, zählen Bildung und Qualifikationen. Europa verfügt über einige der weltweit innovativsten Bildungs- und Weiterbildungssysteme.

Umso besorgniserregender ist es, dass in Europa etwa ein Viertel der Erwachsenen mit Lese- und Schreibproblemen oder Rechenschwäche kämpfen und fast doppelt so viele nicht über angemessene digitale Kompetenzen verfügen. Schlimmer noch: gerade bei jungen Menschen sind zunehmend schlechte Leistungen in Bezug auf die Grundkompetenzen zu verzeichnen.

Die jüngsten Ergebnisse der Internationalen Schulleistungsstudie (PISA) sind leider eindeutig: Obgleich einige Mitgliedstaaten insgesamt hohe Qualitätsstandards und Gerechtigkeit bei den Bildungsergebnissen erreichen, wurden in den meisten nicht genügend Fortschritte bei der Verringerung des Anteils der Schüler mit schlechten Leistungen in den Bereichen Lesen, Naturwissenschaften und Mathematik erzielt. Für einige Teile der Bevölkerung ist die Lage noch besorgniserregender: Im Durchschnitt (und unter Berücksichtigung ihres sozioökonomischen Status) ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Leistungen in den Naturwissenschaften unterhalb des grundlegenden Kompetenzniveaus liegen, bei Lernenden mit Migrationshintergrund mehr als doppelt so hoch wie bei ihren einheimischen Altersgenossen.

Wenige europäische Schüler zählen weltweit zur Spitzengruppe in den Bereichen Naturwissenschaften, Lesen und Mathematik



Quelle: PISA-Studie (OECD) 2015

3. Faktoren des Wandels bis 2025

Das soziale Gefüge in Europa hat sich im vergangenen Jahrzehnt erheblich verändert. Globale Faktoren haben gravierende Auswirkungen auf unser Leben und unsere Arbeit. Diese Entwicklungen sind zum Großteil unumkehrbar und werden sich in den nächsten Jahren wahrscheinlich sogar noch beschleunigen – in all unseren 27 Ländern. Dies wird uns alle vor zahlreiche Herausforderungen stellen, zugleich werden sich daraus aber auch neue Chancen ergeben.

Europas Bevölkerung im drastischen Wandel

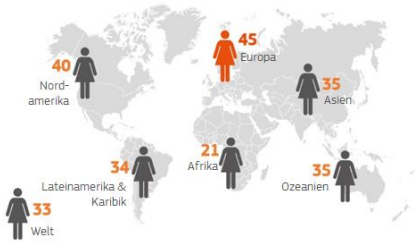
Die gute Nachricht ist: Die Europäer leben gesünder, und sie leben länger. Dank jahrzehntelangen Friedens, dank Gesundheitsversorgung, medizinischen Fortschritts und besserer Lebens- und Arbeitsbedingungen erleben heute mehr Menschen einen längeren und aktiveren Ruhestand.

Die Lebenserwartung hat sich enorm verbessert. Männer, die im Jahr 1900 noch eine Lebenserwartung von durchschnittlich 43 Jahren hatten, werden im Jahr 2050 im Schnitt voraussichtlich 82 Jahre alt werden. Bei Frauen lag die durchschnittliche Lebenserwartung bei 46 Jahren und wird bis 2050 voraussichtlich auf 87 Jahre ansteigen. Die meisten Babys, die zwischen heute und 2025 in Europa geboren werden, werden auch in 100 Jahren noch am Leben sein. Zugleich sind die Aussichten auf ein Leben in Gesundheit und der Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen je nach Einkommensgruppe und Region noch sehr unterschiedlich.

Die Europäer bekommen auch weniger Kinder. In den 1960er Jahren waren mehr als zwei Lebendgeburten pro Frau die Norm. Heute beläuft sich die Geburtenrate in der EU auf durchschnittlich 1,58. Zur Illustration: Die Geburtenraten in Irland und Portugal lagen bei über drei, heute liegen sie bei weniger als zwei.

Die Kombination von steigender Lebenserwartung und sinkenden Fertilitätsraten führt zu einer starken Alterung unserer Gesellschaft. Schon jetzt leben in der EU mehr Menschen über 65 Jahren als Kinder unter 14 Jahren. Im Jahr 2050 wird fast jeder dritte Europäer 65 Jahre oder älter sein – heute trifft dies auf weniger als ein Fünftel der Europäer zu. Im Vergleich zur übrigen Welt wird Europa mit einem Medianalter von 45 Jahren im Jahr 2030 die „älteste“ Region sein.

Im Jahr 2030 werden die Europäer die ältesten Menschen weltweit sein
Medianalter nach Weltregionen



Quelle: Rand Europe

Mehr Lebensjahre bedeuten allerdings nicht automatisch gesunde Lebensjahre: Fast 50 Millionen Menschen in der EU-27 leiden an chronischen Erkrankungen; davon sterben jedes Jahr knapp eine halbe Million frühzeitig im erwerbsfähigen Alter. Diese Todesfälle könnten durch eine wirkungsvollere Gesundheits- und Präventionspolitik oder eine frühzeitigere wirksame Gesundheitsversorgung vermieden werden.

Die lange Lebensdauer wird weit über den Gesundheits- und Pflegesektor hinaus tief greifende Auswirkungen auf die Politik und die Sozialdienste haben. Dabei geht es um das Bildungssystem ebenso wie um altersgerechtes Wohnen und Mobilität. Die rasche Entwicklung der Sozialwirtschaft aufgrund der Alterung der Bevölkerung kann neue Arbeitsplätze generieren – sei es für den Bereich Freizeit oder den Bereich Pflege. Allerdings entstehen auch neue Bedürfnisse, die erfüllt werden müssen. Schon heute lebt fast ein Drittel der Bevölkerung über 65 Jahre allein, während bis zu zwei Drittel der Menschen über 75 Jahre auf informelle Weise Pflege brauchen, die meist von den direkten Angehörigen übernommen wird. Einer von sechs älteren Menschen lebt in Armut. Ältere Frauen müssen wegen fehlender Berufsjahre besonders oft mit niedrigen Altersbezügen auskommen.

All dies wird Auswirkungen auf die finanzielle Tragfähigkeit unserer Sozialsysteme und damit auch auf die Haushaltslage der Länder haben. Für die EU-27 ist bis 2030 mit einem Anstieg der mit Renten verbundenen Ausgaben auf 12,4 % des BIP, der Gesundheitskosten auf 7,7 % des BIP und der Kosten für Langzeitpflege auf bis zu 2,4 % des BIP zu rechnen. Im Jahr 2060 werden jedem älteren Menschen nur noch zwei Menschen im erwerbsfähigen Alter gegenüberstehen – verglichen mit vier Erwerbsfähigen im Jahr 2008. Die Auswirkungen werden durch die jüngsten Rentenreformen abgemildert, die auf eine Anpassung des Rentenalters an die Lebenserwartung abzielen. Zugleich ist jedoch mit beträchtlichen neuen Gesundheitsausgaben zu rechnen.

Eine schrumpfende Erwerbsbevölkerung könnte zudem unser Wirtschaftswachstum gefährden. Zwar wollen in jeder Generation mehr Menschen arbeiten und auch länger arbeiten, doch könnte dies als Ausgleich für die allgemein sinkenden Bevölkerungszahlen nicht ausreichen. Durch legale Migration kann die EU die Kompetenzen gewinnen, die nötig sind, um dem Arbeitskräftemangel zu begegnen und zur Nachhaltigkeit der Sozialsysteme beizutragen.

Die Alterung wird auch Europas relatives Gewicht in der Welt beeinflussen, denn andernorts wächst die Bevölkerung schneller. Im Jahr 2060 werden nur noch 5 % der Weltbevölkerung in Europa leben. Keiner der Mitgliedstaaten wird dann noch einen Anteil von mehr als 1 % der Weltbevölkerung ausmachen. Besonders kritisch ist die Lage in Litauen, wo nach gegenwärtigen Annahmen die Bevölkerung bis zum Jahr 2080 um mehr als ein Drittel zurückgegangen sein wird. Ein Rückgang um etwa 30 % wird Prognosen zufolge in der Slowakei, Griechenland, Portugal und Bulgarien erwartet.

Die Alterung rückt auch die Frage nach der Generationengerechtigkeit in den Blickpunkt. Die Gefahr eines Generationenkonflikts zwischen jüngeren und älteren Menschen ist real. Es geht um die

politische Willensbildung, um Wohlstand, materielle Sicherheit und Wohnraum ebenso wie um das Schultern der finanziellen und steuerlichen Belastungen durch eine alternde Gesellschaft.

Neue Formen der Lebensgestaltung – eine vielfältigere Gesellschaft

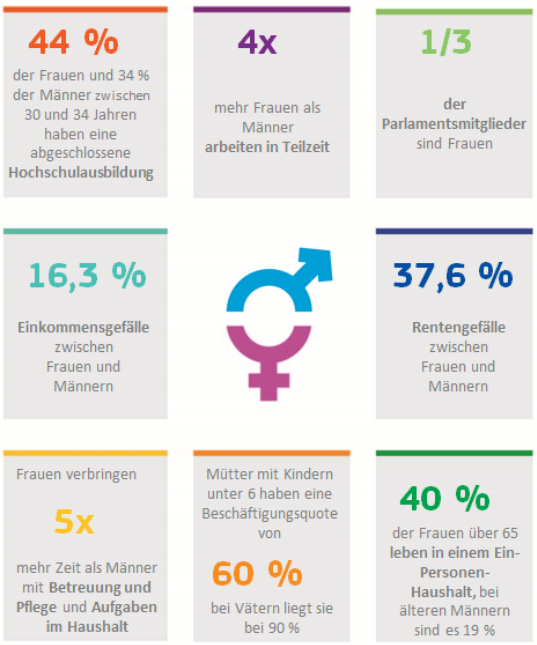
Der demografische Wandel erklärt gesellschaftliche Entwicklungen und spiegelt diese zugleich wider. Dazu gehören neue Lebensformen, räumliche Dynamik, Konsumgewohnheiten und die Wohnsituation.

Die Geburtenraten gehen zurück, aber es gibt auch Anhaltspunkte dafür, dass oft der Wunsch nach Kindern unerfüllt bleibt. Dem liegt eine komplizierte Verflechtung von Faktoren zugrunde, zu denen eine ungleiche Verteilung der elterlichen Pflichten, unzureichende Kinderbetreuungseinrichtungen, eine nicht familienfreundliche Arbeitsorganisation und unsichere Beschäftigungsaussichten gehören.

Ein Aspekt des veränderten Lebensstils ist auch, dass Ehen zerbrechen, dass es neue Formen der Partnerschaft gibt und die Beziehungen zur Großfamilie lockerer sind als früher. Der Einzelne hat mehr Freiheit, unabhängig zu leben – zugleich steigt aber das Risiko, sozial zu vereinsamen und ein weniger stabiles Umfeld zu haben als in der Vergangenheit. Im Jahr 2015 waren ein Drittel aller Haushalte in der EU Ein-Personen-Haushalte und nur ein Drittel bestand aus mehr als zwei Personen. Dieser Trend dürfte sich in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten bis 2025 fortsetzen. Das wirft neue Probleme bei der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben und den Verpflichtungen bei Betreuung und Pflege auf. Familien mit nur einem Elternteil laufen dabei eine größere Gefahr, im Fall von Arbeitslosigkeit zu verarmen.

Zwar gibt es beim Thema Geschlechtergleichheit Fortschritte, doch ist sie noch längst nicht erreicht. Es gibt weiterhin Geschlechterstereotypen, und Frauen sind nach wie vor am Arbeitsmarkt sowie in Führungspositionen in Wirtschaft und Politik unterrepräsentiert.

Das Geschlechtergefälle – weiterhin allgegenwärtig
2016 oder jüngste Daten



Quelle: Europäische Kommission

Am 1. Januar 2016 lebten 29,7 Millionen außerhalb der EU geborene Menschen legal in der EU-27, die in den vergangenen Jahrzehnten aus verschiedenen Gründen gekommen waren (Arbeit, Studium, Schutz oder Familienzusammenführung). Zwar bleibt die Migration in die EU im Vergleich zu anderen Teilen der Welt gemäßigt, doch hat der jüngste starke Zustrom von Menschen in die Union in relativ kurzer Zeit in einigen Teilen Europas Spannungen ausgelöst. Für den künftigen Wohlstand und den Zusammenhalt der europäischen Gesellschaften insgesamt ist es wichtig zu gewährleisten, dass alle Drittstaatsangehörigen gut integriert werden, an der Gesellschaft teilhaben und selbst einen Beitrag leisten.

Europäer nutzen heute vermehrt ihre Freizügigkeit innerhalb der Union: Sie arbeiten und studieren in anderen Ländern, bauen Unternehmen auf, zahlen Steuern und helfen so, eine dynamischere Gesellschaft zu schaffen. Derzeit leben und arbeiten rund 16 Millionen Europäer längere Zeit und vielleicht sogar dauerhaft in einem anderen Land. 1,7 Millionen Menschen – das ist fast 1 % der Beschäftigten in der EU – überqueren täglich eine Grenze, um in einem anderen Land zu arbeiten. Darüber hinaus schreitet die Integration der europäischen Gesellschaft voran: Dies ist eine Folge der Zugehörigkeit zu einem Binnenmarkt ohne Grenzen, der es den Menschen ermöglicht, zu geringeren Kosten, aber mit mehr Möglichkeiten unkompliziert zu reisen, zu studieren, in den Ruhestand zu gehen und miteinander ins Geschäft zu kommen.

Der Wandel in unserer Bevölkerung findet in einer Zeit zunehmender Verstädterung statt. Schon jetzt leben mehr als 70 % der Europäer in Städten, im Jahr 2050 werden es 80 % sein. Heute befinden sich bereits einige der „intelligentesten Städte“ der Welt in Europa. Dies birgt die Möglichkeit und bringt die Verantwortung mit sich, sie noch besser zu vernetzen und noch effizienter zu machen, was die Nutzung von natürlichen und Energieressourcen angeht. Eine entscheidende Herausforderung wird

es auch sein, die städtische Umgebung inklusiver und besser zugänglich zu gestalten, damit sie die Bedürfnisse einer vielfältigen Bevölkerung erfüllt, zu der beispielsweise berufstätige Eltern, Menschen mit Behinderungen und Senioren gehören.

Traditionelle Zugehörigkeiten etwa zu Familie, sozialer Gruppe oder Glaubensgemeinschaft wandeln sich, und die Gesellschaft wird immer komplexer. Durch die Globalisierung erleben die Menschen mehr Vielfalt als früher. Das macht neugierig und bereichert die Gesellschaft. Zugleich aber werden dadurch auch Ängste bezüglich der kulturellen Identität, kultureller Unterschiede und der Verständigung zwischen den einzelnen Gruppen geschürt. Das ist symptomatisch für eine Verlagerung hin zu individuellen Werten und getrennten Kulturen und trägt zu einem immer stärkeren Fokus auf den Einzelnen und den Verbraucher und nicht auf die Gesellschaft insgesamt bei. Bezüglich Toleranz und Respekt vor anderen schafft dies neue Herausforderungen. Gleichzeitig entstehen neue Formen der Solidarität, des sozialen Engagements und der Bürgerbeteiligung, beispielsweise durch Freizeit- oder kulturelle Aktivitäten und durch die Nutzung neuer Technologien.

Eine neue Arbeitswelt entsteht

Das Arbeitsleben verändert sich aufgrund des technischen Fortschritts, der Globalisierung und des Wachstums des Dienstleistungssektors radikal. Ganze Wirtschaftssektoren werden durch die kollaborative Wirtschaft und Online-Plattformen umgestaltet. Die Berufstätigen müssen mit immer schnelleren Veränderungen zurechtkommen, wenn es darum geht, sich neue Kompetenzen anzueignen, sich an neue Geschäftsmodelle oder sich wandelnde Präferenzen von Verbrauchern anzupassen.

Für manche bedeuten diese Veränderungen nie dagewesene Möglichkeiten und flexiblere Arbeitsformen – dank digitaler Hilfsmittel, immer flexiblerer Arbeitszeiten und der Zunahme von Telearbeit. Für andere bedeuten sie Unsicherheit.

Im Jahr 2025 werden die Arbeits- und Karrieremuster noch vielfältiger sein als heute. Im Laufe von nur einer oder zwei Generationen wird die Zahl der Stellen, die ein europäischer Arbeitnehmer in seinem Arbeitsleben im Durchschnitt antritt, womöglich von einem „Job fürs Leben“ auf über zehn angestiegen sein. Es wird leichter und immer selbstverständlicher sein, in Telearbeit oder ortsunabhängig zu arbeiten. Dies spiegelt einen Trend hin zu größerer Flexibilität der Arbeitskräfte in einem vielfältigeren Arbeitsmarkt wider. Arbeit wird zunehmend über Output und Ergebnisse und weniger über physische Anwesenheit an einem bestimmten Ort definiert werden – es wird mehr Möglichkeiten für Menschen geben, freiberuflich oder gleichzeitig in mehreren Jobs zu arbeiten. Viele dieser Veränderungen sind schon im Gange; wie wir heute auf sie reagieren und sie steuern, wird bestimmen, wie die künftige Arbeitswelt aussehen könnte.

Neue Realitäten am Arbeitsmarkt

Quelle: Europäische Kommission

Dies verdeutlicht die immer vielfältigeren und unregelmäßigeren Arbeitsmuster und -bedingungen, die einer traditionellen Karriere im Wege stehen. An deren Stelle treten neue Vertragsformen, eine größere geografische Mobilität und häufigere Wechsel von Arbeitsplatz und Beschäftigungsstatus.

Zwar können neue Vertragsformen ein Einstieg in die Arbeitswelt sein. Zugleich besteht jedoch das Risiko einer zunehmenden Polarisierung am Arbeitsmarkt mit Hinweisen auf wachsende Lohnungleichheiten und die Festlegung von gering qualifizierten Menschen auf minderwertige Arbeitsplätze mit wenigen Aufstiegsmöglichkeiten.

Angesichts des Tempos der Digitalisierung und des ökonomischen Wandels werden einige Arbeitsplätze von heute morgen überflüssig und die zugehörigen Kompetenzen veraltet sein. Modernisierte Bildungssysteme sind gefragt, damit diese Herausforderungen bewältigt werden können. Die meisten Kinder, die heute eingeschult werden, dürften später einmal einer Beschäftigung nachgehen, die es so heute noch gar nicht gibt.

Herausforderungen für das Arbeitsleben der Zukunft

Quelle: Europäische Kommission

Das wirft viele Fragen zur Zukunft der Arbeit selbst auf. Wird es in Zukunft mehr oder weniger Arbeitsplätze geben? Werden die vorhandenen Arbeitsplätze auch hochwertig sein? Haben die Arbeitskräfte von heute und morgen die passenden Kompetenzen für diese Arbeitsplätze? Es ist schwierig, die gesamten Auswirkungen der Automatisierung und des Einsatzes künstlicher Intelligenz auf die künftige Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen und das Tempo, mit der sie vonstattengehen, vorherzusagen. Einige Studien prognostizieren, dass bis zum Jahr 2055 die Hälfte der heutigen Tätigkeiten in der Arbeitswelt automatisiert sein könnte. Feststeht, dass Berufstätige aller Altersgruppen immer stärker gefordert sein werden, ihre Fertigkeiten an den technologischen Wandel anzupassen und sie ständig auf den neuesten Stand zu bringen. Darauf müssen Europas Unternehmen, Schulen, Ausbildungseinrichtungen und Universitäten die Europäerinnen und Europäer vorbereiten.

Es gibt neue soziale Risiken – die Sozialsysteme und Systeme lebenslangen Lernens müssen modernisiert werden

Die neue Arbeitswelt wirft Fragen über die Qualität künftiger Arbeitsplätze mit Blick auf Einkommen, Arbeitsplatzsicherheit und Arbeitsbedingungen auf. Zudem hat sie Auswirkungen auf Bereiche wie die Systeme der sozialen Sicherung, Sozialleistungen, Rentenplanung, Kinderbetreuung und Gesundheitsversorgung. Auch eine Anpassung der Arbeits- und Ruhezeiten sowie der Gesundheits- und Sicherheitsanforderungen könnte gefragt sein.

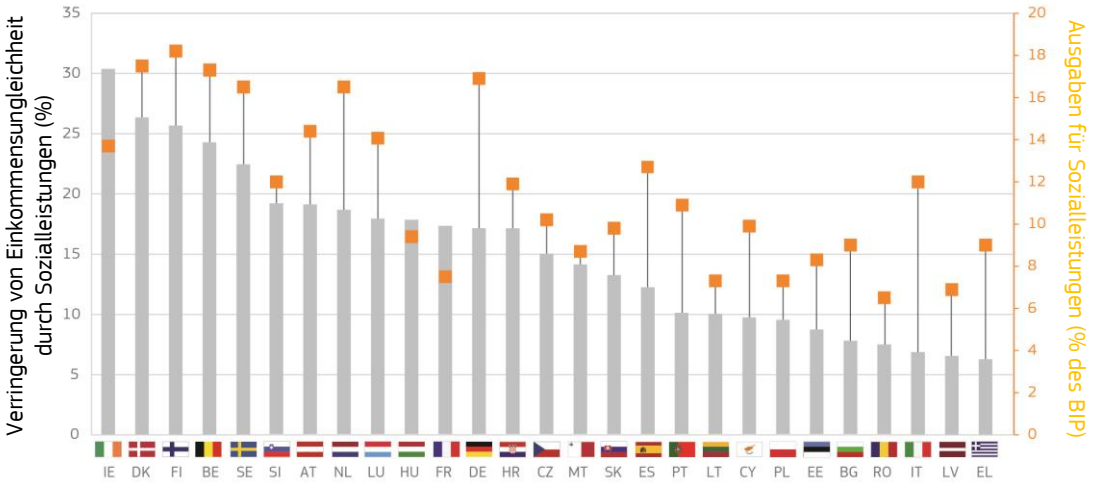
In der Gesellschaft allgemein treten neue soziale Probleme wie Stress und Depressionen, Fettleibigkeit, umweltbedingte Krankheiten und Technologiesucht auf. Diese kommen zu bestehenden Problemen wie sozialer Vereinsamung, psychischen Krankheiten, Drogen- und Alkoholmissbrauch, Kriminalität und Unsicherheit hinzu.

Behörden, Unternehmen und Einzelpersonen müssen in der Lage sein, zu reagieren und sich anzupassen. Durch die anhaltenden Veränderungen werden beträchtliche neue Herausforderungen bei allgemeiner und beruflicher Bildung, Kompetenzen, lebenslangem Lernen, Personalmanagement

und beim Umgang mit komplexen beruflichen Übergängen im Lebenslauf eines Menschen entstehen. Die Veränderungen in der Arbeitswelt erfordern auch neue soziale Rechte.

Trotz vieler laufender Reformen sind die bestehenden Wohlfahrtsstaaten nicht immer gut darauf vorbereitet, diese neuen und oft beispiellosen Herausforderungen zu bewältigen. Dabei geht es nicht nur um finanzielle Tragfähigkeit. Es geht darum, die richtigen Sicherheits- und Schutzvorrichtungen zu schaffen, damit Menschen ihre Fähigkeiten umfassend nutzen können, um ihr Leben zu leben und die Gesellschaft am Laufen zu halten. Sozialschutzsysteme stoßen noch immer an Grenzen, vor allem, was den Umfang des Schutzes und den Zugang betrifft. So wurden beispielsweise in Ländern, in denen lange auf die traditionelle familiäre Unterstützung und auf Renten als Einkommensquelle für die Großfamilie gesetzt wurde, die Entwicklung und Verstärkung von Steuer- und Sozialleistungssystemen nötig, die eher auf den Einzelnen ausgerichtet, universeller und stärker bedürftigkeitsabhängig sind. Dabei handelt es sich zudem häufig um Länder, die lange Zeit auf strenge Gesetze zum Beschäftigungsschutz gebaut haben, was allerdings zulasten jüngerer Arbeitssuchender ging.

Gezielte Sozialpolitik kann eine wichtige Rolle bei der Verringerung von Ungleichheiten spielen
(in %, 2014)



Quelle: Europäische Kommission

Wenn man über einen neuartigen Schutz für die Zukunft nachdenkt, dann ist die Notwendigkeit, unsere Bildungs- und Ausbildungssysteme zu modernisieren und Programme für lebenslanges Lernen auszuweiten, ein entscheidender Aspekt. Das erleichtert größere berufliche Mobilität und wirkt

einem Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage bei den Kompetenzen entgegen. Der weltweite Wettbewerb um Kompetenzen nimmt zu. Zwar stehen die meisten europäischen Länder in Sachen Kompetenzen weiter sehr weit oben in den internationalen Rankings – einige jedoch sind bereits von Ländern in Asien, Ozeanien und dem Nahen Osten überflügelt worden.

Die Europäer erwarten von den Regierungen, dass sie diese Herausforderungen meistern

Die Europäer nehmen diese Entwicklungen sehr wohl wahr, und die Auswirkungen der Krise haben vielerorts die Erwartungen und Sorgen wachsen lassen. Erhebungen zeigen kontinuierlich, dass Arbeitsplätze und Sozialpolitik für die Europäer vorrangige Themen sind. Traditionell wertschätzen sie ihre Sozialstandards und signalisieren eine gewisse Unzufriedenheit über die Art und Weise der EU und nationaler Regierungen, mit den Sorgen der Bürger umzugehen.

Die soziale Lage bereitet den Europäern Sorge

Quelle: Europäische Kommission und Eurobarometer 2017

Diese Erwartungen sind an alle Behörden gerichtet – kommunale, regionale, nationale und europäische. Dabei geht aus den Erhebungen nicht immer klar hervor, wer aus Sicht der Befragten wofür zuständig sein sollte. Sollen sie sich zwischen der nationalen und der EU-Ebene entscheiden, so sehen die Befragten vor allem die Mitgliedstaaten in der Verantwortung, sehen aber auch eine Rolle für die EU, selbst wenn diese für die Lösung des betreffenden Problems gar nicht optimal gerüstet ist. Zugleich müssen die Mitgliedstaaten schnell und wirksam die notwendigen Strukturen schaffen, um das volle Potenzial der zur Verfügung stehenden europäischen Fonds auszuschöpfen, wie das Beispiel Jugendarbeitslosigkeit zeigt.

4. Möglichkeiten für das künftige Vorgehen der EU-27

Antworten auf die Hoffnungen und Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger zu geben, setzt eine offene Diskussion über die Frage voraus, ob unsere Wirtschafts- und Sozialsysteme weiterhin in der

Lage sind, den sozialen Bedarf des Einzelnen und der Gesellschaft abzudecken, und wie die EU und ihre Mitgliedstaaten in diesem Bereich besser und effizienter zusammenarbeiten können.

Die fünf Szenarien des Weißbuchs zur Zukunft Europas

SZENARIEN	**Weiter wie bisher**	**Schwerpunkt Binnenmarkt**	**Wer mehr will, tut mehr**	**Weniger, aber effizienter**	**Viel mehr gemeinsames Handeln**
WAS HEISST DAS KONKRET?	Die EU-27 setzt ihre derzeitige Reformagenda um und aktualisiert sie. Die Prioritäten werden regelmäßig aktualisiert, neu auftretende Probleme sofort angepackt und neue Rechtsvorschriften entsprechend ausgearbeitet.	Nur bestimmte zentrale Aspekte des Binnenmarkts werden vertieft.	Mitgliedstaaten, die dazu gewillt sind, arbeiten in bestimmten Politikbereichen enger zusammen. Die betreffenden Mitgliedstaaten vereinbaren spezifische Rechts- und Finanzregelungen für die Vertiefung ihrer Zusammenarbeit. Die übrigen Mitgliedstaaten können sich dieser Zusammenarbeit später anschließen.	Die EU-27 einigt sich auf das gezieltere Angehen bestimmter Prioritäten und konzentriert ihre Aufmerksamkeit und ihre Ressourcen auf entschiedenere und raschere Fortschritte in den ausgewählten Bereichen; in anderen Bereichen ist sie nicht mehr oder in geringerem Umfang tätig.	Die Mitgliedstaaten teilen in allen Bereichen mehr Machtbefugnisse und Ressourcen und treffen Entscheidungen gemeinsam. Der Euro wird gestärkt, und Entscheidungen auf europäischer Ebene werden rasch umgesetzt.

WAS HEISST DAS FÜR DIE SOZIALE DIMENSION?					
	Die sich aus dem Unionsrecht ableitenden Bürgerrechte bleiben in der gesamten Union gewahrt.	Die sich aus dem Unionsrecht ableitenden Bürgerrechte könnten im Laufe der Zeit Einschränkungen erfahren. Unterschiede bei Verbraucher-. Sozial- und Umweltstandards, Steuern und der Verwendung öffentlicher Subventionen bestehen weiter. Es droht das Risiko eines „Wettlaufs nach unten“. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist nicht gewährleistet.	Es kommt zu einer allmählichen Ausdifferenzierung der sich aus dem Unionsrecht ableitenden Bürgerrechte je nachdem, ob sie in einem Land, das enger mit anderen Ländern zusammenarbeiten will, oder in einem anderen Land ausgeübt werden. Eine Gruppe von Mitgliedstaaten entscheidet sich für eine Harmonisierung von Steuervorschriften oder Sozialstandards, wodurch Rechtsbefolgungs-kosten sinken, die Steuerhinterziehung in Grenzen gehalten wird und die Arbeitsbedingungen verbessert werden. Die 27 Mitgliedstaaten erzielen weitere Fortschritte bei der Stärkung des Binnenmarkts und seiner vier Freiheiten.	Die sich aus dem Unionsrecht ableitenden Bürgerrechte werden in Bereichen, in denen wir mehr tun wollen, gestärkt, und in anderen Bereichen abgebaut. Neue Standards für den Verbraucher-, Umwelt- und Arbeitsschutz werden nicht mehr im Einzelnen harmonisiert; stattdessen wird die Harmonisierung auf ein striktes Mindestmaß begrenzt. Bei Gehältern, der Sozialgesetzgebung und dem Steuerniveau innerhalb Europas gibt es erhebliche Unterschiede.	Die Bürgerinnen und Bürger genießen mehr Rechte, die sich direkt aus dem Unionsrecht ableiten lassen. Fiskalische, soziale und steuerliche Fragen werden zwischen den Mitgliedern des Euro-Währungsgebiets wesentlich stärker koordiniert. Die EU stellt zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung, um die wirtschaftliche Entwicklung anzukurbeln und auf regionaler, sektoraler und nationaler Ebene auf Schocks reagieren zu können.

Quelle: Europäische Kommission

Welche Rolle die EU auf dem sozialen Gebiet spielen wird, hängt von den allgemeinen Weichenstellungen der EU-27 ab. Wie im Weißbuch dargelegt, reichen die Möglichkeiten von der Fortsetzung des Status quo über veränderte Handlungsbereiche und Prioritäten bis zum partiellen oder gemeinsamen Sprung nach vorn.

Die Bürgerinnen und Bürger zur Gestaltung robuster Gesellschaften befähigen

EU-weit nimmt der Konsens zu, dass es zur Schaffung widerstandsfähiger Gesellschaften einer Förderung der Chancengleichheit bedarf, damit wirklich alle gute Startchancen haben, zur Überwindung von Schwierigkeiten in der Lage sind und ihr Potenzial entfalten können.

Wo Handlungsbedarf besteht, ist bekannt: Investitionen in Kinder, um ihnen den bestmöglichen Start ins Leben zu sichern, Investitionen in Jugend, Kompetenzen und lebenslanges Lernen, Erleichterung von Übergängen während des gesamten Berufslebens und Aufgabe der Perspektive eines „Jobs fürs Leben“ zugunsten der Perspektive einer „Beschäftigung fürs Leben“ (einschließlich Selbständigkeit), Unterstützung eines längeren und gesünderen Lebens durch Prävention, bessere Arbeitsbedingungen und Pflegeangebote für Ältere, Förderung der Gleichstellung der Geschlechter, um das verbliebene Gefälle zu überwinden und das Konzept der „Doppelverdiener-Familie“ durchzusetzen, Gewährleistung einer aktiven Inklusion und Bekämpfung von Diskriminierung, um ein Leben in Würde für alle zu ermöglichen, Erleichterung der Mobilität und Gewährleistung der erfolgreichen Integration von Migranten, Förderung von gesellschaftlicher Teilhabe, Kultur und Dialog, die übrigens auch Wirtschaftsfaktoren sind. Und das sind nur einige wenige Beispiele.

Hierbei gibt es kein taugliches europaweites Einheitskonzept, wohl aber gemeinsame Herausforderungen und gemeinsamen Handlungsbedarf. In einer Zeit rapider und ständiger Veränderungen sollte das Hauptaugenmerk auf der Stärkung des Individuums und dem Aufbau widerstands-, aber auch anpassungsfähiger Gesellschaftsstrukturen liegen.

Unsere Länder können voneinander lernen

Viele europäische Länder haben umfassende Reformen der Arbeitsmärkte und der Sozialsysteme in Angriff genommen, die klare Gemeinsamkeiten aufweisen: eine steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit, um die Einstellungskosten zu senken und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu erleichtern, die Modernisierung der Altersversorgung mittels einer besseren Anpassung des Rentenalters an die Lebenserwartung, die Anpassung der allgemeinen und beruflichen Bildung und der Weiterbildung an die Bedürfnisse von heute und morgen, die Bewahrung eines Zusammenhangs von Löhnen und Produktivität im Interesse einer langfristigen Unterstützung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung.

Bei diesen Reformen können die Mitgliedstaaten europaweit auf etablierte, in der Praxis bewährte Modelle zurückgreifen. In Dänemark hat die Kombination aus flexiblen Arbeitsmärkten, starkem sozialen Schutz, funktionierendem sozialen Dialog und lebenslangem Lernen Ungleichheiten abgebaut und die Wirtschaftsleistung beflügelt. Die duale berufliche Bildung in Österreich und

Deutschland hat den Übergang von der Schule in die Arbeitswelt durch die Verbindung von Ausbildung mit praktischer Berufserfahrung erleichtert.

Gleichzeitig sind alle Länder aufgerufen, im nationalen oder europäischen Kontext innovativ zu werden. Von der Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens in Finnland bis hin zu einer Grundeinkommens-Garantie in Griechenland nimmt die Bereitschaft zu, neue Modelle zu testen, um auf neue Realitäten zu reagieren. In Frankreich werden mit dem neuen persönlichen Aktivitätskonto sämtliche Ansprüche aus Ausbildungszeiten, Berufsunfallversicherung oder Arbeitslosenversicherung in einem einzigen Bestand zusammengefasst, auf den während der gesamten beruflichen Laufbahn im Anspruchsfall zurückgegriffen werden kann.

Zweifellos bietet Europa zahlreiche Beispiele für Lösungsansätze für gesellschaftliche Herausforderungen, die auch andere Erdteile betreffen – von der raschen Bevölkerungsalterung in vielen Ländern ohne voll ausgebaute Sozialsysteme über die Konzeption „intelligenter Städte“ in aller Welt bis hin zu Modellen für das Gesundheitswesen von morgen.

Die EU fängt nicht bei Null an

In den vergangenen 60 Jahren war es die Rolle der EU, Veränderungen zu unterstützen, aber auch die Richtung zu weisen, ohne in die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und der Gebietskörperschaften einzugreifen.

Bereits der Vertrag von Rom enthielt Grundsätze wie gleiches Entgelt für Frauen und Männer oder das Recht der Arbeitnehmer auf Freizügigkeit. Detaillierte Regeln sind verabschiedet worden, um das Recht, sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, Wirklichkeit werden zu lassen; Regeln, mit denen beispielsweise das Recht des Patienten auf ärztliche Behandlung im Ausland und Erstattung der diesbezüglichen Kosten, die gegenseitige Anerkennung von Abschlüssen oder die Beibehaltung erworbener Rentenansprüche bei einem Arbeitsplatzwechsel ins Ausland gewährleistet werden. Diese Vorschriften haben das Leben von Millionen Menschen unmittelbar positiv beeinflusst. Auch für Wirtschaft und Gesellschaft in den EU-Ländern war dies nur mit Vorteilen verbunden.

Im Gleichklang mit dem Aufbau des Binnenmarktes hat die EU einen Kanon an Sekundärrecht über Sicherheit und Gesundheit von Arbeitnehmern, Gleichstellungsrechte oder atypische Beschäftigungsformen wie Teilzeit- oder Leiharbeit erlassen. Dieser Gesetzgebungstätigkeit lag die Erkenntnis zugrunde, dass ein gemeinsamer Markt in bestimmten Bereichen gemeinsame Regeln mit allgemeingültigen Mindestnormen braucht.

Überdies fördert Europa durch Orientierungshilfen den Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten. Auf sozialem Gebiet im weiteren Sinne findet sich diese anleitende Funktion in vielen Bereichen von der Bildungs- über die Gesundheits-, die Jugend- und die Gleichstellungspolitik und Diskriminierungsbekämpfung bis hin zum Sport. Im Zuge der haushalts- und wirtschaftspolitischen Koordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters einigen sich die Mitgliedstaaten auf die Umsetzung von Wirtschafts- und Arbeitsmarktreformen, mit denen auf der Grundlage einer verantwortungsvollen Haushaltspolitik inklusives Wachstum und soziale Gerechtigkeit gefördert werden sollen.

Obwohl ein signifikanter Anteil des EU-Haushalts in die Unterstützung sozialer Innovation und sozialer Projekte in den Mitgliedstaaten wie auch in die Armutsbekämpfung fließt, macht der EU-Sozialhaushalt nur 0,3 % der gesamten öffentlichen Sozialausgaben in der EU aus. Auch wenn dieser Anteil künftig einer Neubewertung unterzogen werden könnte, kann kein Zweifel daran bestehen, dass Sozialleistungen vor allem eine Sache der Mitgliedstaaten sind und bleiben werden. Der EU-Haushalt finanziert in erster Linie Maßnahmen, die eine Befähigung zur Selbsthilfe bezwecken: Integration benachteiligter Gruppen wie beispielsweise der Roma in den Arbeitsmarkt oder Unterstützung von Arbeitnehmern bei der Anpassung an den Wandel der Arbeitsmarktanforderungen. Vor 30 Jahren rief die EU ein Programm ins Leben, das es Studierenden ermöglicht, einen Teil ihres Studiums im Ausland zu absolvieren. Das Programm „Erasmus+“ wurde zu einer der erfolgreichsten Initiativen der europäischen Geschichte. Bislang haben 9 % der europäischen Studierenden dieses Programm in Anspruch genommen.

Schließlich unterstützt die EU den sozialen Dialog, bezieht die Zivilgesellschaft ein und arbeitet mit internationalen Organisationen zusammen, um einen hohen Sozial- und Lebensstandard nicht nur innerhalb der Union und in ihren Nachbarländern, sondern weltweit – auch fernab unserer Grenzen – zu fördern. Die Konvergenz sozialer Standards ist ein wesentliches Merkmal einer fairen Globalisierung. Deshalb bemüht sich die EU in Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen um die Einhaltung internationaler Standards bei Menschenrechten und sozialen Rechten und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen.

Die EU verfügt über begrenzte, aber wichtige Instrumente

Quelle: Europäische Kommission

Die aktuelle Kommission hat ihre Arbeit an allen Fronten intensiviert (siehe Anhang II). Sie hat klare, faire und durchsetzbare Regeln für die Arbeitnehmermobilität vorgeschlagen, um die Rechte der Betroffenen besser zu schützen und den Mitgliedstaaten bessere Instrumente gegen Missbräuche an die Hand zu geben. Zum Schutz der Arbeitnehmer vor krebserregenden Stoffen hat sie neue Rechtsvorschriften eingeführt, durch die im Laufe der Zeit rund 100 000 Menschenleben erhalten werden dürften, und sie hat Initiativen für einen besseren Zugang von Menschen mit Behinderungen zu Waren und Dienstleistungen ergriffen. Sie hat einen ehrgeizigen Fahrplan vorgelegt, mit dem gewährleistet werden soll, dass die Menschen die richtigen Qualifikationen erwerben und sich lebenslang fortbilden.

Heute wird die Kommission nach ausführlicher Konsultation der Interessenträger eine europäische Säule sozialer Rechte vorstellen. Mit dieser Säule werden eine Reihe von Grundsätzen und Rechten verankert, die als Bezugsrahmen für die Beschäftigungs- und Sozialpolitik auf nationaler und europäischer Ebene fungieren sollen. Zur Unterlegung dieser Säule hat die Kommission ferner eine neue Gesetzgebungsinitiative vorgelegt, mit der allen Familienangehörigen und Pflegern Mindestrechte auf Urlaub und flexible Arbeitsmodelle gewährt werden sollen, damit sie Arbeit und familiäre Pflichten besser miteinander vereinbaren können. Hunderttausende Haushalte in Europa würden von dieser Initiative profitieren. Die Sozialpartner werden momentan ferner zu etwaigen Gesetzgebungsvorschlägen zur Verbesserung der Beschäftigungs- und Sozialschutzrechte von Personen konsultiert, die momentan nur ungenügend geschützt sind.

Ein Großteil der Debatte in unseren Ländern gilt der Art und Weise, wie EU-Vorschriften angewandt werden. Die gegenwärtige Kommission hat viel unternommen, um über die korrekte Anwendung des EU-Rechts zu informieren und die einschlägigen Rechtsvorschriften nach Möglichkeit klarer zu fassen. Die Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung europäischer Sozialgesetzgebung liegt jedoch in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Nur sie dürfen Inspektionen vornehmen und Sanktionen verhängen.

Die aktuelle Kommission hat den Mitgliedstaaten vermehrt Orientierungshilfen in Bereichen wie Eingliederung Jugendlicher, Langzeitarbeitsloser und Drittstaatsangehöriger in den Arbeitsmarkt, berufliche und allgemeine Bildung, Vorgehen gegen Hetze und Radikalisierung oder Schutz minderjähriger Migranten an die Hand gegeben.

Sie hat auch den Dialog mit den Sozialpartnern auf der europäischen Ebene wieder aufgenommen und begrüßt ihre anlässlich des 60. Jahrestags der Gründungsverträge in Rom gegebene Zusage, weiter an einem Europa mitzuarbeiten, das im Dienst der Arbeitnehmer und der Unternehmen handelt.

Schließlich berücksichtigt die Kommission sozialpolitische Erwägungen in allen Politikbereichen einschließlich der Außenhandelspolitik (hier sei als Beispiel auf das umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) mit Kanada verwiesen), ihrer auf Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen ausgerichteten Wirtschaftspolitik sowie ihrer Landwirtschafts-, Umwelt-, Energie- und Verkehrspolitik.

Ansätze für die Zukunft

Der Logik des Weißbuchs gemäß gibt es auch für die soziale Zukunft Europas mehrere Optionen:

- Begrenzung der „sozialen Dimension“ auf den freien Personenverkehr,

- intensivere Zusammenarbeit der „Willigen“ im sozialen Bereich,

- gemeinsame Vertiefung der sozialen Dimension mit allen 27 Mitgliedstaaten.

Die gewählte Politikoption wird Konsequenzen über den sozialen Bereich hinaus haben. Sie wird die Wettbewerbsfähigkeit Europas, seine Fähigkeit, die Globalisierung als Chance wahrzunehmen und zu gestalten, die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion, den Zusammenhalt innerhalb der Union und die Solidarität zwischen ihren Bürgerinnen und Bürgern beeinflussen. Jede Politikoption sollte auch vor dem Hintergrund der identifizierten Herausforderungen betrachtet und daran gemessen werden, wo die EU-Ebene einen Mehrwert schaffen kann. Jede der drei Optionen zieht eine Reihe konkreter Handlungsvorschläge nach sich, und auch die Auswahl unter den möglichen Instrumenten muss sich nach diesen Herausforderungen richten. Die meisten unter der zweiten Option angeführten Beispiele passen auch für die dritte Option und umgekehrt.

Begrenzung der „sozialen Dimension“ auf den freien Personenverkehr

Es gibt die Auffassung, dass eine Sozialgesetzgebung auf der EU-Ebene das Wachstum hemmt und für die Wirtschaft und insbesondere den Mittelstand mit zu teuren Verwaltungslasten verbunden ist. Nach dieser Lesart führen unsere hohen sozialen Standards ebenso wie unsere Verbraucherschutz- und Umweltnormen für die europäischen Unternehmen zu einem Wettbewerbsnachteil gegenüber der übrigen Welt. Die Befürworter dieser These wollen es ausschließlich den Mitgliedstaaten überlassen sehen, die Früchte des Wirtschaftswachstums fair über Steuern und Sozialleistungen unter den Bürgerinnen und Bürgern zu verteilen. Bildung und Kultur sollten dieser Lesart zufolge ebenfalls in den Händen der Mitgliedstaaten verbleiben.

Eine Konzentration auf den Binnenmarkt würde lediglich die Beibehaltung der Vorschriften zur Förderung des freien grenzüberschreitenden Personenverkehrs bedeuten, etwa der Regeln über Sozialversicherungsrechte mobiler Bürger, die Entsendung von Arbeitnehmern, Gesundheitsleistungen im Ausland oder die Anerkennung von Abschlüssen. Europäische Vorschriften über den Schutz von Arbeitnehmern und ihrer Gesundheit und Sicherheit sowie über Arbeits- und Ruhezeiten würden hingegen abgeschafft werden. Auch die europäischen Vorschriften über Mindestansprüche auf bezahlten Urlaub und Gleichstellung wären abzuschaffen. Die Mitgliedstaaten könnten über die Zulassung von Leiharbeitsagenturen entscheiden. Die Gleichbehandlung von Teilzeitbeschäftigten wäre nicht länger europaweit gewährleistet. Es gäbe keine gemeinsamen Mindestnormen für Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub, Elternzeit oder Urlaub für pflegende Angehörige auf europäischer Ebene. Das individuelle und kollektive Recht der Arbeitnehmer auf Information über ihre Rechte wäre nicht länger auf europäischer Ebene garantiert. Die

Rahmenregeln für Betriebsräte in multinationalen Unternehmen würden abgeschafft. Der soziale Dialog auf EU-Ebene wäre auf binnenmarktrelevante Bereiche und Themen beschränkt.

Europa würde die Mitgliedstaaten nicht länger beim Erfahrungsaustausch in Bereichen wie Sozialfürsorge, Bildung, Gesundheit, Kultur und Sport unterstützen. Zudem würde es den Mitgliedstaaten nicht länger mit Empfehlungen zur Bekämpfung von Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit oder Instrumenten zur Umschulung und Qualifizierung für die Anpassung an den Arbeitsmarkt zur Seite stehen. Die europäischen Fonds zur Unterstützung der Umstellung von Regionen, die von den Folgen der Globalisierung schwer in Mitleidenschaft gezogen wurden, würden geschrumpft oder abgeschafft. Sozialprogramme in den Mitgliedstaaten, die in erheblichem Umfang von der EU bezuschusst werden, müssten eingestellt oder aus innerstaatlichen Mitteln weiterfinanziert werden.

Mögliche konkrete Auswirkungen:

- Lkw-Fahrer müssten in jedem Land unterschiedliche Fahr- und Ruhezeiten einhalten und würden unterschiedliche Stundenlöhne erhalten.

- Der Anspruch auf 20 bezahlte Urlaubstage oder auf 14 Wochen Mutterschaftsurlaub wäre nicht länger europaweit garantiert.

- Patienten könnten zwar weiter im Ausland behandelt werden, aber einen europäischen Aktionsplan gegen die Zunahme antibiotikaresistenter Keime würde es nicht länger geben.

- Es gäbe keine gemeinsame Vorbereitung und Reaktion auf Gesundheitsbedrohungen wie den Ebola- oder den Zika-Virus.

- Schließt ein Kfz-Werk wegen Produktionsverlagerung in außereuropäische Niedriglohnländer und verlieren tausende Arbeitnehmer dadurch ihren Arbeitsplatz, stünden nicht länger EU-Fonds zur Unterstützung ihrer Wiedereingliederung ins Erwerbsleben zur Verfügung.

- Selbst das Programm „Erasmus+“ droht eingestellt zu werden, und die EU würde nicht länger Richtwerte im Hinblick auf frühe Schulabgänger und leistungsschwache Schüler vorgeben.

- Die Unterstützung der EU für die europäische Filmindustrie und die Kultur- und Kreativbranche würde eingestellt. Es würden nicht länger europäische Kulturhauptstädte gekürt.

Pro und Kontra:

- Die meisten Entscheidungen in den Bereichen Soziales und Beschäftigung würden von den Mitgliedstaaten getroffen und wären damit „bürgernäher“.
- Die Unternehmen wären weniger an die Einhaltung von EU-Rechtsvorschriften gebunden, müssten allerdings die unterschiedlichen Rechtsvorschriften in 27 Mitgliedstaaten berücksichtigen.

- Die Mitgliedstaaten hätten völlig freie Hand, innovative Lösungen im Zusammenhang mit Globalisierung, Digitalisierung und Alterung auszuprobieren. Aber ohne EU-Unterstützung gäbe es weniger Gelegenheit, voneinander zu lernen.
- Viele dieser Herausforderungen könnten zwar mit den entsprechenden Kompetenzen und Ausbildungsmaßnahmen bewältigt werden, Europa würde hierzu aber keinen Beitrag leisten.
- Die Kluft zwischen den nationalen Arbeitsmärkten würde weiter wachsen. Anstelle einer Annäherung bestünde zunehmend das Risiko, dass die Arbeitskosten auseinanderlaufen und es zu einem „Wettlauf nach unten" kommt.
- Bei einer Zunahme des Lohngefälles könnte es dazu kommen, dass mehr Arbeitnehmer, vor allem die jungen und die kompetentesten, aus Niedriglohnländern in andere EU-Länder oder Drittländer mit höheren Einkommen abwandern. In einigen Mitgliedstaaten könnte dies die demografischen Probleme verschärfen.
- Wenn dann noch die Förderung sozialer Projekte (auch für Ausbildung und Kompetenzen) durch EU-Mittel ausfällt, könnte dem Binnenmarkt und dem europäischen Projekt am Ende die Unterstützung entzogen werden. Vor allem könnte paradoxerweise der Binnenmarkt gefährdet sein, obwohl das Ziel dieser Option darin bestünde, die Freizügigkeit in den Mittelpunkt der sozialen Dimension Europas zu stellen.
- Europa würde somit nicht mehr das volle Potenzial seines wichtigsten Motors für Wachstum und Arbeitsplätze, des Binnenmarkts, nutzen können.

Wer mehr im sozialen Bereich tun will, tut mehr

Oft heißt es, die Krisenjahre hätten gezeigt, dass die Euro-Länder im sozialen Bereich mehr gemeinsam tun müssen, um die Stärke und Stabilität des Euro zu erhalten und abrupte Anpassungen im Lebensstandard ihrer Bürgerinnen und Bürger zu vermeiden. Es ist anerkanntermaßen besser, vorbeugend Anpassungen vorzunehmen. Dies bedeutet nicht, dass die Sozialmodelle und Wohlfahrtssysteme dieser Länder identisch werden müssen. Ihre Arbeitsmärkte und Sozialsysteme müssen aber reibungslos funktionieren, damit ihre Wirtschaft bei der nächsten Krise widerstandsfähiger und das Wohlergehen der Bevölkerung besser geschützt ist.

Für viele ist das Euro-Währungsgebiet mehr als nur eine wirtschaftliche Einheit, die unsere Schicksale bestimmt. In dem geplanten Reflexionspapier über die Zukunft der Wirtschafts-und Währungsunion werden diesbezüglich umfassendere Optionen entwickelt und auch mögliche Stabilisierungsinstrumente beschrieben, wie sie im Bericht der fünf Präsidenten über die Vollendung der europäischen Wirtschafts-und Währungsunion angedacht sind. Es lohnt sich jedoch, auch die Folgen einer Vertiefung der sozialen Dimension im Euro-Währungsgebiet und möglicherweise einigen anderen Ländern in diesem Papier eingehender zu erörtern.

Derzeit fehlt einmal abgesehen von der Koordinierung und Überwachung der Haushaltspolitik ein rechtlicher Rahmen für den Erlass von Rechtsvorschriften, die nur für den Euro-Raum gelten, aber das im Vertrag vorgesehene Instrument der „verstärkten Zusammenarbeit" böte eine Möglichkeit. Wenn die Mitgliedstaaten der EU-27 damit einverstanden sind, könnte eine Gruppe von mindestens 9 Ländern als letzten Ausweg Rechtsakte verabschieden, die nur für die Länder dieser Gruppe

verbindlich sind. Gemeinsame Standards könnten sich auf die Arbeitsmärkte, die Wettbewerbsfähigkeit, die Rahmenbedingungen für Unternehmen und Verwaltung sowie bestimmte Aspekte der Steuerpolitik (wie etwa die Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage) konzentrieren. Das Euro-Währungsgebiet wäre besser unterfedert und die Bürgerinnen und Bürger wären durch eine stärkere Konvergenz der nationalen Beschäftigungs- und Sozialpolitik besser geschützt. Verfügbare Mittel auf EU-Ebene könnten zur Förderung gemeinsamer Aktionen eingesetzt werden und/oder die beteiligten Länder könnten zweckgebundene Fonds einrichten.

Eine verstärkte Zusammenarbeit wäre auch für unterschiedliche Gruppen von Ländern denkbar, wie die nachstehenden Beispiele veranschaulichen.

Mögliche konkrete Auswirkungen:

- Abschlusszeugnisse werden in einigen Mitgliedstaaten automatisch anerkannt, in anderen aber nicht.

- Für die Sozialversicherung würde es in einigen Ländern nur eine einzige Nummer pro Person geben; die Behörden in diesen Ländern könnten problemlos feststellen, ob eine Person versichert ist, und Erstattungen oder Leistungen könnten leichter ausbezahlt werden.

- Eine Gruppe von Ländern könnte sich auf einheitliche Preise für Arzneimittel und Impfstoffe einigen. Dadurch würde die Gesundheitsversorgung umfassender und leichter zugänglich.

- Eine Gruppe von Ländern könnte sich auf eine gemeinsame Personalplanung für das Gesundheitswesen einigen und festlegen, wie viele Ärzte und Krankenpfleger sie gemeinsam ausbilden.

- In einigen Mitgliedstaaten könnten Arbeitslose unter Umständen höhere Leistungen beziehen als derzeit; in anderen wiederum könnte die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosenleistungen kürzer ausfallen.

- Die teilnehmenden Mitgliedstaaten könnten gemeinsame Programme für die Integration von Flüchtlingen auflegen.

- Arbeitsplätze können nach wie vor verloren gehen, aber in den Ländern, die sich für eine vertiefte soziale Dimension entschieden haben, bestehen bessere Aussichten auf eine schnelle Wiedereinstellung, und in der Zwischenzeit ist eine Unterstützung durch gemeinsame Umschulungs- und Qualifizierungsinstrumente gewährleistet.

Pro und Kontra:

- *Wer weitergehen will, könnte das tun. Gleich gesinnte Länder könnten ehrgeizigere Maßnahmen ergreifen. Es bestünde nicht die Notwendigkeit, sich unter 27 auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu einigen.*

- *Die Zusammenarbeit von einigen wenigen könnte den Weg bereiten für neue innovative Projekte zur Bewältigung globaler Herausforderungen in den Bereichen Alterung, Digitalisierung und Verstädterung. Wenn die Projekte erfolgreich sind, könnten sie später auf alle 27 Mitgliedstaaten ausgeweitet werden.*
- *Die sich aus dem Unionsrecht ableitenden Bürgerrechte würden allmählich Unterschiede aufweisen, je nachdem, ob sie in einem Land, das enger mit anderen Ländern zusammenarbeiten will, oder in einem anderen Land ausgeübt werden.*
- *Die Komplexität der Entscheidungsprozesse sowie der Überwachung und Durchsetzung der Vorschriften würde zunehmen.*
- *Folge für den Euro-Raum könnte sein, dass die Arbeitsmärkte enger zusammenwachsen und sich die Effizienz der Sozialsysteme sowie die Leistungsfähigkeit des Bildungs- und des Gesundheitswesens auf höchstem Niveau einpendeln. Dies wäre eine Antwort auf einige der erkannten Herausforderungen.*
- *Andererseits könnten die bereits bestehenden Unterschiede zu anderen Ländern zunehmen, wodurch deren spätere Integration in den Euro-Raum schwieriger würde.*
- *Einige Länder außerhalb des Euro-Raums könnten ihre Standards absichtlich senken, um Unternehmen anzulocken, was zulasten der sozialen Konvergenz gehen würde.*
- *Unterschiedliche soziale Standards in der EU könnten ein Hindernis für den Binnenmarkt darstellen, mit dem Risiko von Auswirkungen auf Wachstum und Arbeitsplätze.*

Die EU-27 vertiefen die soziale Dimension Europas gemeinsam

Wie auch in der Erklärung von Rom zum Ausdruck gebracht, besteht in Europa weitgehend Einigkeit darüber, dass soziale Werte eine Grundlage des europäischen Projekts sind und dass alle Bürgerinnen und Bürger in der EU die gleichen Rechte und Chancen genießen sollten. Es wird aber auch argumentiert, dass der Binnenmarkt eng mit gemeinsamen sozialen Standards verflochten ist, wie dies auch für den Umwelt- und Verbraucherschutz gilt. Ein dritter Ansatz lautet, dass die aktuellen großen Herausforderungen der europäischen Länder – Sicherheit, demografischer Wandel, Migration, technologische Entwicklungen, Globalisierung – so generell und global sind, dass sie mindestens auf europäischer Ebene angegangen werden müssen, um sie in den Griff bekommen und die Zukunft gestalten zu können.

Gleichzeitig sind viele der Ansicht, dass ein gemeinsames Handeln aller 27 nicht einfach „weiter so, aber mit mehr Einsatz“ bedeuten kann. Unter Umständen muss das gegenwärtige Gleichgewicht der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten in Bezug auf alle vier Instrumente (Rechtsetzung, Zusammenarbeit, Orientierung und Finanzierung) neu bewertet werden. Von vorrangiger Bedeutung ist zunächst, dass sowohl die EU als auch die nationalen Regierungen ihre Aufmerksamkeit diesen neuen Herausforderungen widmen. Nur dann können wir unsere soziale Marktwirtschaft verteidigen und unsere einzigartige europäische Lebensart bewahren.

Unbestritten ist, dass der Handlungsschwerpunkt im sozialen Bereich stets bei den nationalen und lokalen Behörden und den Sozialpartnern liegen sollte und auch wird. Wie die aktuelle Debatte zeigt, gibt es jedoch zahlreiche Felder, in denen die EU die Mitgliedstaaten unter Einsatz aller ihr zur Verfügung stehenden Instrumente mit der Entwicklung weiterer Initiativen unterstützen kann.

Rechtsvorschriften würden nicht nur in ausgewählten Bereichen Mindeststandards festlegen, sie könnten auch die Bürgerrechte in der gesamten Union vollständig harmonisieren.

Mit dem Ziel, vor allem Konvergenz bei den sozialpolitischen Ergebnissen zu erreichen, könnten für wichtige Parameter verbindliche Richtwerte in Bezug auf eine wirkungsvolle Beschäftigungspolitik sowie leistungsfähige Bildungs-, Gesundheits- und Sozialsysteme entwickelt werden. Nach dem Vorbild des Jugendgarantie-Programms könnte eine mit EU-Geldern geförderte Kindergarantie ausgearbeitet werden.

Es gibt Forderungen nach mehr EU-Mitteln für die Kompetenzentwicklung, Projekte zur Förderung der Arbeitsmarktintegration, die Armutsbekämpfung und die Förderung der sozialen Innovation. Die EU könnte ihre Unterstützung von der Zusage abhängig machen, dass bestimmte Richtwerte erreicht oder bestimmte Reformen eingeleitet werden, um eine Angleichung nach oben zu fördern. Über ihre Instrumente könnte sie auch für eine fortgesetzte Unterstützung sozialer Investitionen sorgen.

Ein Vorschlag lautet auch, die Arbeit der Durchsetzungsbehörden der Mitgliedstaaten durch die Einrichtung europäischer Agenturen zu ergänzen, die in grenzüberschreitenden Situationen eine Koordinierungsfunktion haben und über Durchsetzungsbefugnisse verfügen, beispielsweise eine Europäische Arbeitsaufsicht und eine Europäische Verkehrsagentur.

Die Mitgliedstaaten könnten sich darauf einigen, dass nur in ausgewählten Bereichen alle 27 gemeinsam voranschreiten.

Mögliche konkrete Auswirkungen:

- Die EU 27 vereinbaren gemeinsame Regeln für den Status der Beschäftigten von digitalen Plattformen. Somit können die Unternehmen das Potenzial eines europäischen digitalen Binnenmarkts voll ausschöpfen.
- Abschlusszeugnisse werden in allen Mitgliedstaaten gegenseitig anerkannt.
- Tarifverträge für europäische Lkw-Fahrer werden von den europäischen Sozialpartnern koordiniert oder sogar gemeinsam ausgehandelt und gelten einheitlich im gesamten Binnenmarkt.
- Alle EU-Bürgerinnen und -Bürger erhalten eine individuelle Sozialversicherungsnummer, die in jedem Land gültig ist. Anträge, Kontrollen und Zahlungen erfolgen online und völlig unabhängig von Landesgrenzen.
- Das Ruhestandsalter ist in ganz Europa gleich und an die Lebenserwartung angepasst. In einigen Ländern kann dies eine längere Lebensarbeitszeit bedeuten, aber die Renten sind gesichert.
- Die Unternehmen können nicht nur von der nationalen, sondern auch von einer europäischen Arbeitsaufsicht kontrolliert werden.
- Unter Umständen müssen einige Mitgliedstaaten ihre IT-Systeme so anpassen, dass sie mit Systemen auf EU-Ebene kommunizieren können.

- Das Programm „Erasmus+“ wird auf mindestens 30 % der Studenten, Schüler, Auszubildende und Lehrer und Professoren ausgeweitet.
- Es gibt einen einheitlichen europäischen Hochschulraum.
- Ein Europäischer Behindertenausweis wird in allen Ländern anerkannt.
- Für die Bewältigung grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren (wie Ebola- oder Zika-Viren) stehen EU-Mittel zur Verfügung.
- Für die Verbesserung der öffentlichen Gesundheitsvorsorge, beispielsweise im Hinblick auf den Fett- und Zuckergehalt von Lebensmitteln, gibt es verbindliche Vorgaben.
- Die Bürgerinnen und Bürger können ihre Krankenakte im Falle einer Behandlung in einem anderen Mitgliedstaat elektronisch übermitteln lassen und elektronische Verschreibungen für die Arzneimittelbeschaffung nutzen.

Pro und Kontra:

- *In allen Mitgliedstaaten wäre die Gleichstellung der Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich der sozialen Rechte verbessert, was ihr Gefühl der Zugehörigkeit zum europäischen Projekt und ihre Unterstützung dafür verstärken würde.*
- *Die Bürgerinnen und Bürger hätten den Eindruck, dass politische Entscheidungen noch weiter von ihnen entfernt getroffen werden.*
- *Manchmal wäre es schwierig, sich unter 27 Ländern zu einigen. Es müsste der politische Wille vorhanden sein, Kompromisse einzugehen, ohne Standards auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu drücken.*
- *Der Binnenmarkt würde reibungsloser funktionieren, die Integration der europäischen Arbeitsmärkte würde voranschreiten und die Angst vor „Sozialdumping“ würde abnehmen. Die Unterstützung für den Binnenmarkt würde wachsen, sofern den verschiedenen Interessen angemessen Rechnung getragen werden kann und seine Integrität gewahrt bleibt.*
- *Ein gemeinsames Handeln der 27 würde künftige Beitritte zum Euro-Raum erleichtern.*
- *Alle europäischen Volkswirtschaften könnten Erschütterungen besser widerstehen und wir würden Herausforderungen gemeinsam begegnen.*
- *Die EU würde die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger sichtbar stärken, beispielsweise mit erweiterten Berufsbildungsprogrammen.*
- *Bei Einigkeit unter den 27 wäre Europa bestens aufgestellt, um gemeinsame Herausforderungen zu bewältigen, und in punkto Stärke und internationale Stellung läge Europa ganz vorne.*

5. Die Debatte voranbringen

Die soziale Dimension Europas ist durch die persönlichen Entscheidungen der Bürgerinnen und Bürger, die wirtschaftliche Realität, globale Trends und politische Weichenstellungen in stetigem Fluss. Wir haben die Wahl, den Wandel zu akzeptieren und ihn zu steuern oder aber uns von ihm treiben zu lassen.

Ein Abstand zwischen so gennannten „Gewinnern“ und „Verlierern“ des wirtschaftlichen und technologischen Wandels kann zu neuen Formen der Ungleichheit führen, bei denen sich ein fortgesetztes Armutsrisiko mit neuen Formen der Ausgrenzung verbindet. In einer modernen und auf

Zusammenhalt bedachten Gesellschaft sollte jeder in der Lage sein, uneingeschränkt teilzuhaben und in verschiedenen Lebensstufen Zugang zu neuen Entfaltungsmöglichkeiten zu erhalten. Dies ist eine Frage der sozialen Gerechtigkeit und des sozialen Zusammenhalts.

Aber dies ist gleichermaßen eine wirtschaftliche Notwendigkeit. Eine funktionierende, selbstbewusste und lebensfrohe Gesellschaft, die in ihr Humankapital investiert und dem Einzelnen die Chance bietet, in jedem Lebensalter voranzukommen, ist unerlässlich, um dauerhaft wirtschaftliches Wachstum, Teilhabe am Arbeitsmarkt und einen ordentlichen Lebensstandard zu gewährleisten und sozialen Risiken vorzubeugen.

Dies ist eine politische Notwendigkeit. Selbstbewusstsein und Vertrauen sind für Fortschritt, Modernisierung und Offenheit gegenüber dem Wandel unerlässlich.

Europa hat viel Erfahrung zu bieten, aber natürlich lassen sich Modelle oder „Lösungen“ wie die hier genannten nicht einfach als solche von einem auf einen anderen Mitgliedstaat mit anderen sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten, anderen kulturellen Traditionen und einem anderen Bildungssystem übertragen.

Jedes europäische Land strebt letzten Endes aber ein und dasselbe an: eine gerechtere Gesellschaft auf dem Fundament der Chancengleichheit. Geschlecht, Geburtsort, Familienverhältnisse oder Wohlstand am Tag der Geburt sollten nicht darüber entscheiden, welchen Zugang zu Bildung, Dienstleistungen oder Chancen wir haben.

In ihrer Vielfalt haben die Länder der EU-27 die Möglichkeit, einzeln und zusammen auf gemeinsame Herausforderungen zu reagieren, in dem Wissen, dass die Verantwortung für die Vorbereitung auf die Zukunft weitgehend in ihren Händen liegt. Die drei in diesem Papier vorgestellten Optionen weisen darauf hin, was auf europäischer Ebene erreicht werden kann und wo die Grenzen liegen könnten, je nachdem, mit wie viel Ehrgeiz sie verfolgt werden und wie groß die Bereitschaft einiger – oder aller – Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit ist.

Welche Rolle Europa bei der Unterstützung der EU-27 künftig spielen soll, wird in den kommenden Monaten eingehend diskutiert werden. Die Kommission ist entschlossen, diese Diskussion mit Bürgerinnen und Bürgern, Sozialpartnern, anderen EU-Institutionen und den Staats- und Regierungschefs der EU-27 zu vertiefen und zu erweitern. Mit diesem Reflexionspapier soll der Weg für eine Debatte bereitet werden, in der im Wesentlichen zwei offene Fragen zu klären sind: Welche Herausforderungen sollten unsere Länder gemeinsam in Angriff nehmen? Welchen Mehrwert können auf EU-Ebene angelegte Instrumente dabei leisten?

Bei dieser Diskussion sollte auch berücksichtigt werden, dass soziale Erwägungen nicht nur auf Bereiche der „klassischen“ Sozialpolitik beschränkt sind. In den geplanten Reflexionspapieren über die Globalisierung, die Vertiefung der Wirtschafts-und Währungsunion und die Zukunft der EU-Finanzen werden daher auch Themen aufgegriffen, die für die künftige soziale Dimension Europas von Belang sind.

Zusammen mit der Kommission bereitet die schwedische Regierung einen Sozialgipfel zum Thema faire Arbeitsplätze und Wachstum vor, der am 17. November 2017 in Göteborg stattfinden soll. Die Kommission hofft, dass dieses Reflexionspapier in der Zwischenzeit den Anstoß für eine umfassende

und offene Diskussion darüber gibt, wo unsere Gesellschaften hin wollen und wie Europa ihnen helfen kann, ans Ziel zu gelangen.