

**Dr. Gerhard Schüsselbauer**

**Gesamteuropäisches Studienwerk e.V. Vlotho**

## **„One Day in the New EU-rope (28-1)“<sup>1</sup> – ökonomische und politische Entwicklungen in den ostmittel- und südosteuropäischen EU-Mitgliedstaaten und die Zukunft EU-ropas**

Erst hielt die Finanzkrise, dann die darauf folgende Weltwirtschaftskrise seit spätestens Mitte 2008 auch die neuen ostmittel- und südosteuropäischen Mitgliedsländer der EU fest im Griff. Dramatische Einbrüche bei den Auftragseingängen, in der Industrieproduktion und besonders im Handelsvolumen zeigten, dass die Fieberschübe der Finanzmarkturbulenzen die realwirtschaftliche Ebene schnell erreicht hatten und so die strukturellen Defizite sowie interne und externe Ungleichgewichte offen zu Tage traten<sup>2</sup>. Die Diskussion um das Zielsystem der Wirtschaftsordnung ist auch in den Nachbarländern voll entbrannt. Fragen nach einer „neuen“ wirtschaftsethischen Grundlage und Konzeption der (Sozialen) Marktwirtschaft angesichts des Marktversagens während der Finanz- und Schuldenkrise und des massiven Staats- bzw. Politikversagens aufgrund der andauernden Staatsschuldenkrise in einem Großteil der entwickelten Volkswirtschaften bestimmen die Grundsatzdiskussion auch in den östlichen EU-Mitgliedsländern. Dazu kommen gewaltige Herausforderungen im Umgang mit den Flüchtlingen und Asylbewerbern, deren Aufnahme weitestgehend von den ostmitteleuropäischen Ländern verweigert wird<sup>3</sup>. Die vier Visegrád-Länder Polen, Tschechien, die Slowakei und Ungarn grenzen sich zusehends nicht nur von Berlin, sondern auch von Brüssel ab und fordern vehement eine Kurskorrektur in der Flüchtlings- und Asylthematik in Europa. Ungarns Ministerpräsident Viktor Orbán wird gemeinsam mit dem mächtigsten Mann Polens, Jarosław Kaczyński, nicht müde, immer wieder eine „kulturelle Gegenrevolution“ im Sinne der Stärkung der nationalen Identität und Souveränität gegen das multikulturelle Weltbild der Westeuropäer zu betonen. Darüber hinaus belasten die faktische Annahme und der Beschluss des Brexit durch das Vereinigte Königreich aufgrund der Spannungen in der Arbeitnehmerfreizügigkeit sowie in der Gewährung von Sozialleistungen das Verhältnis Großbritanniens zu den östlichen EU-Mitgliedstaaten. Ein Brexit würde nicht nur die deutsche Exportwirtschaft (Fahrzeug-, Maschinen- und Anlagenbau sowie Chemieindustrie) hart treffen, sondern auch die rechtliche Stellung der mehr als einer Million Menschen aus den ostmitteleuropäischen EU-Ländern, die im Vereinigten Königreich arbeiten, massiv verändern.

---

<sup>1</sup> Der Titel ist an den wunderbaren Episodenfilm „One Day in Europe“ (2005) von Hannes Stöhr angelehnt.

<sup>2</sup> Vgl. dazu im Detail Europäische Zentralbank EZB, Die Auswirkungen der Finanzkrise auf die Länder Mittel- und Osteuropas, Monatsbericht Juli 2010, S. 93-105.

<sup>3</sup> <http://www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/news/die-visegrad-staaten-am-scheideweg/> am 6.9.2016

Die letzten Jahre brachten ein vehementes Auf und Ab in den wirtschaftspolitischen Entwicklungen in den neuen ostmitteleuropäischen Volkswirtschaften. Vergleichbar der Situation in Deutschland, wo vorschnell und unkritisch der „freie Markt“ und der „neoliberale Geist“ als Schuldige für die Finanz- und Verschuldungskrise geißelt werden, zeigen sich jedoch deutlich gesellschaftliche Strömungen, die Staatsinterventionismus und Paternalismus (oftmals politisch gepaart mit national-konservativen Strömungen) unterstützen.

In Wirklichkeit bedarf es einer gründlichen Analyse der Krise, um die beteiligten Akteure zu identifizieren:

- 1) die Rolle der nationalen Regierungen und Notenbanken bei einer ausgeprägten Asymmetrie in der Fiskal-, Währungs- und Wirtschaftspolitik im Euro-Raum,
- 2) die Struktur des Finanz- und Bankenwesens sowie die Fehlanreize für die Entwicklung neuer Finanzprodukte und
- 3) die ausgeprägten Leistungsbilanzunterschiede zwischen den konsolidierten EU-Volkswirtschaften und den EU-Krisenländern, die dauerhaft wesentlich mehr Güter und Dienstleistungen importieren als sie exportieren, was zu einem gewaltigen Ausmaß an öffentlicher und privater Verschuldung führt.

Im Sog der Weltrezession wurden auch die meisten einstigen „Musterschüler“ und „Tigerstaaten“, bspw. baltische Staaten, Ungarn oder Rumänien, schnell zu „Sorgenkindern“, was mit harten realwirtschaftlichen Einschnitten bei einem drohenden Staatsbankrott einherging. Die Herausforderungen in den ostmittel- und südosteuropäischen Volkswirtschaften der neuen EU (28-1) sind auch vor dem Hintergrund einer keineswegs abgeschlossenen ökonomischen Systemtransformation zu sehen. Ein kurzer Überblick soll die qualitativen Aspekte der Fortschritte in der ökonomischen Systemtransformation verdeutlichen:

- *Realwirtschaftlich* sind die Transformation und die Integration in den europäischen Kernraum und Binnenmarkt weit fortgeschritten. Dies gilt insbesondere für den intra-industriellen Handel, die Handelsumorientierung und die industrielle Produktionsvertiefung in Ländern wie Tschechien, der Slowakei, Polen sowie Ungarn. Problematisch sind die ausgeprägten Unterschiede in der Arbeitslosigkeit, die auch in den Ländern selbst eine starke regionale Binnendifferenzierung aufweisen. Modelle der „Flexicurity“ (Flexibilität bei gleichzeitiger Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt), einem wichtigen Baustein der europäischen Sozialagenda, sind nur in Ansätzen erkennbar. Dazu gesellen sich Probleme der inländischen Absorption aufgrund der wenig ausgeprägten inländischen gesamtwirtschaftlichen Nachfrage.
- *Monetär* zeigt sich ein sehr heterogenes Bild. Während Rumänien und Ungarn, aber auch das Euro-Neumitglied Estland lange mit relativ hohen Inflationsraten kämpften, ernten andere Länder wie Polen, Tschechien oder Bulgarien (Currency-Board-System seit 1996) die Früchte der stabilitätsorientierten Geldpolitik. Notgedrungen gerieten die Währungen der weniger stabilen Länder unter Abwertungsdruck. Gerade bei fixen Wechselkursen würde das zu einer schädlichen Überbewertung der Währung führen. Die baltischen Staaten reagierten hier mit einer Lohn- und Preisdeflation, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit wieder

herzustellen und die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte in den Griff zu bekommen. Mittlerweile ist die Entwicklung der Konsumentenpreisindices ähnlich wie die extrem niedrigen Inflationsraten in den hochentwickelten EU-Volkswirtschaften.

- *Fiskalisch* offenbaren sich viele tiefgreifende Probleme in der Konsolidierung der Staatsfinanzen, die im Fall von Ungarn und Rumänien zu dramatischen Überbrückungsaktionen durch Finanzhilfen seitens der EU und des IWF führten. Generell zeigt sich hier in vielen ehemals sozialistischen Wirtschaften in Ostmittel- und Südosteuropa eine der größten Schwächen der Systemtransformation, nämlich die Neudefinition der Rolle des Staates beim Angebot von öffentlichen Gütern und Leistungen sowie der Struktur der Staatseinnahmen und Staatsausgaben. Gegenwärtig kämpfen vor allem Polen, die Slowakei, Slowenien und Ungarn mit hohen Haushaltsdefiziten, während vor allem die baltischen Staaten, aber auch Rumänien solide Staatsfinanzen aufweisen. Der Gesamtschuldenstand Ungarns nimmt besorgniserregende Ausmaße an (75% des BIP im Jahr 2015). Lediglich Estland hat seit der Unabhängigkeit im Jahr 1991 über einen sehr langen Zeitraum nie den Stabilitätspfad verlassen und sich konsequent einer stabilitätsorientierten Geld- und Fiskalpolitik verschrieben mit dem Ziel, über internationale Preis- und Handelsverflechtungen Stabilität zu importieren.
- *Institutionell* sind viele Defizite in der Konstanz der Wirtschaftspolitik (im Sinne Walter Euckens<sup>4</sup>) aufzumachen, so die Kontinuität des rechtlichen Ordnungsrahmens, die Stop-and-go-policy vieler Regierungen, was die Steuer- und Investitionsgesetzgebung anbetrifft, oder die institutionelle Abgrenzung zwischen politischer Einflussphäre und den Eliten einerseits und unternehmerischen Aktivitäten andererseits. Gerade die nach vor dramatisch schlechten Werte vieler neuer EU-Länder im Perzeptionsindex der Anti-Korruptions-NGO Transparency International<sup>5</sup> legen den Zusammenhang zwischen einem konzisen ordnungstheoretisch fundierten Rahmen und der institutionellen Stabilität einer Volkswirtschaft nahe.

### **Zwölf Jahre EU-Vollmitgliedschaft**

**Rückblick:** Das historische Datum 1. Mai 2004 brachte die EU zwar nicht ans Tor zu einer vielzitierten epochalen Zeitenwende<sup>6</sup>. Vielmehr wurde zunächst eine nicht unproblematische, wenn auch bedeutsame Frischzellenkur, ein belebendes, jedoch nicht konfliktfreies Facelifting der „alten“ EU wahrgenommen. Ein flüchtiger Blick in die Geschichte genügt, um zu sehen, dass Europa immer eine dynamische Idee, nie ein statisches Konzept, ja nicht einmal ein fest umrissener Kontinent, sondern sehr oft allerdings auf tragische Art und Weise von sich selbst entfremdet war. Schon Herodot warf die Frage nach dem Kontinent Europa auf. Im Westen sei Europa vom Wasser umspült, im Osten

---

<sup>4</sup> Vgl. dazu das Standardwerk der Sozialen Marktwirtschaft Walter Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. durchgesehene Auflage, Tübingen 1990.

<sup>5</sup> Vgl. im Detail für Ländervergleiche <http://www.transparency.org/cpi2015> am 8.9.2016

<sup>6</sup> Vgl. dazu ausführlicher den Sammelband Osteuropa, Die Einigung Europas – Zugkraft und Kraftakt, 54. Jg., Heft 5-6, Mai/Juni 2004.

grenze es an Persien, ansonsten kennen wir seine genaue Gestalt nicht. Europa muss begreifen, dass die Einheit in der Vielfalt liegt und nicht Vielfalt durch eine krampfhaftige Einheit gepredigt wird. Im Kleinen und im Individuellen erweist sich die Zivilisiertheit und Einfachheit. Einfachheit ist nicht gleichzusetzen mit Primitivität oder Rückständigkeit<sup>7</sup>. Dies gilt sowohl für das institutionelle Rahmenwerk, für das der EU-Reformvertrag mit der Aufwertung der Rolle des Europäischen Parlamentes zweifellos einen bahnbrechenden Beitrag geleistet hat, aber auch für konkrete Politikbereiche wie die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die neu zu definierende Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik oder die Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Konzepte zur Überwindung der Finanz- und Schuldenkrise. Die weitreichende Umsetzung der Haushaltsperiode 2014 bis 2020 im Verein mit der Umsetzung der Strategie Europa 2020, die Integration weiterer Kandidatenländer wie Serbien, Montenegro, Mazedonien oder der Türkei werden die Zukunft der EU ebenso dominieren wie die grundsätzliche Fragestellung nach dem Spagat bzw. dem Ausgleich zwischen Vertiefung und Erweiterung der EU. Immer wieder taucht dabei das Problem der optimalen Größe des supranationalen Staatenverbundes EU und, nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, die Frage der exakten Abgrenzung von EU-Kompetenzen und nationalstaatlicher bzw. bundesstaatlicher Zuständigkeit auf. Im Prinzip kann dieser Aspekt sogar bis zu Aristoteles zurückverfolgt werden, der bereits in seiner *Politik* die Frage nach der optimalen Größe des Gemeinwesens aufgeworfen hatte.

### **Hauptproblembereiche und zukünftige Herausforderungen für die ostmittel- und südosteuropäischen EU-Staaten**

**Von der Finanz- und Wirtschaftskrise zur Staatsschuldenkrise:** Seit dem Ausbruch der Weltfinanz- und Weltwirtschaftskrise in der zweiten Jahreshälfte 2008 gingen regelrechte Schockwellen durch die EU<sup>8</sup>. Das Ausmaß der Übertragung der Fehlentwicklungen in der monetären Sphäre der Wirtschaft (Finanz- und Bankenwesen) auf die realwirtschaftliche Ebene (Produktion von Gütern und Dienstleistungen) wurde sowohl von Fachleuten als auch Politikern völlig unterschätzt. Massives Marktversagen im „kasino-kapitalistischen“<sup>9</sup> Finanzsektor paarte sich mit Politikversagen aufgrund der exorbitant expansiven Geld- und Fiskalpolitik der USA und dem damit einhergehenden Leistungsbilanzdefizit der USA, das von China, Japan und den EU-Ländern finanziert wurde. Die folgenschweren Fehlanreize eines nicht regulierten internationalen Finanzmarktes führten zu Vermögensvernichtung und Einbrüchen in der Kreditvergabe. Durch die weltweite Kreditklemme („credit crunch“) wurde auch die reale Investitions- und Konsumneigung beeinträchtigt sowie die Produktionssphäre nachhaltig erschüttert, so dass besonders die exportorientierten Volkswirtschaften

---

<sup>7</sup> Vgl. dazu im historischen Kontext der Entwicklung Europas, vor allem im Altertum sowie im Mittelalter Ferdinand Seibt, *Die Begründung Europas*, Frankfurt am Main 2002.

<sup>8</sup> Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, *Im Sog der Weltrezession*, München 2009, S. 25-35.

<sup>9</sup> Vgl. dazu die streitbare Analyse von Hans-Werner Sinn, *Kasino-Kapitalismus*, Berlin 2009.

unter der Wirtschaftskrise leiden mussten<sup>10</sup>. Doch nicht alle EU-Länder waren gleichermaßen hart von der Weltrezession betroffen. Während Spanien mit dem Platzen des Immobilienbooms, den Folgen der weichen fiskalischen Budgetrestriktionen, harten realwirtschaftlichen Anpassungen und einem dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit zu kämpfen hat, blieben Länder wie Dänemark, Österreich oder die Niederlande von der Krise zwar nicht verschont, erlitten aber weniger Produktionseinbrüche und einen geringeren Anstieg der Arbeitslosenquoten. Hier machen sich offenbar die positiven Entwicklungen bemerkbar, die auf das Modell der „Flexicurity“ zurückzuführen sind. „Flexicurity“ stellt dabei eine Kompromissformel zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und dem Staat dar und besteht aus der Förderung, verbunden mit der Forderung nach Flexibilität des Arbeitsmarktes und der Beschäftigungssicherheit bei sozialer Absicherung und individueller Risikominimierung.

Besonders ausgeprägt zeigte sich hingegen die Wirtschaftskrise in einigen neuen EU-Ländern. Insbesondere in Lettland, Ungarn und Rumänien, aber auch im „Alt-EU-Land“ Irland nahmen die Folgen der Finanz- und Schuldenkrise dramatische Züge an. Besonders in den baltischen Staaten machten sich schlagartig die Fehlentwicklungen makroökonomischer Ungleichgewichte und eines maroden Finanz- und Bankensystems bei gleichzeitigem Ausbleiben von ausländischen Direktinvestitionen bemerkbar. Die Folge davon waren rasant anwachsende Arbeitslosenquoten, die in Estland und Lettland vor allem die ethnisch russische Minderheit betrafen. In Ungarn ließen sich hingegen schon vor dem Ausbruch der Wirtschaftskrise gravierende Mängel wegen des schwachen Wachstums seit 2002, des hohen Haushalts- und Leistungsbilanzdefizits („twin deficit“), in der niedrigen Beschäftigungsquote, den abnehmenden ausländischen Direktinvestitionen, der exorbitant gestiegenen öffentlichen und privaten Verschuldung sowie der rückläufigen Innovationstätigkeit ausmachen<sup>11</sup>. Polen hingegen litt wesentlich weniger unter rückläufiger Kreditvergabe oder Investitionstätigkeit, allerdings stärker unter den vergleichsweise hohen Lohnstückkosten bei niedriger Arbeitsproduktivität, dem Abbau der Industriebeschäftigung sowie der abgeschwächten gesamtwirtschaftlichen Nachfrage<sup>12</sup>. Auch Rumänien geriet zwischenzeitlich stark in den Sog der Weltrezession und musste im Gefolge der Finanzkrise ebenso wie Ungarn die Hilfe des IWF und der EU in Anspruch nehmen, da das Zahlungsbilanzdefizit und die Bedienung der Fremdwährungsschulden aus dem Ruder zu laufen drohten.

---

<sup>10</sup> Vgl. Michael Knogler, Die osteuropäischen EU-Mitglieder im Griff der Wirtschafts- und Finanzkrise, Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 120, 2/2009, S. 27-33.

<sup>11</sup> Vgl. MTA Világgazdasági Kutatóintézet – Institut für Weltwirtschaft der Ungarischen Akademie der Wissenschaften, Monitoring jelentés (Monitoring Report) 2015, Budapest 2015.

<sup>12</sup> Vgl. Marzenna Anna Weresa (Hg.), Poland Competitiveness Report, World Economy Research Institute, SGH Warsaw 2016, insbesondere Kapitel 1, S. 11-35.

**Standardisierte Indikatoren der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen EU-Ländern von 2015 bis 2017 (in %)**

	Reales Wachstum BIP			Inflationsrate			Arbeitslosenquote		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2016
<b>Estland</b>	1,2	2,0	2,1	0,1	0,7	2,0	6,2	6,2	5,9
<b>Lettland</b>	2,6	2,5	3,1	0,2	-0,1	1,2	9,9	10,2	9,7
<b>Litauen</b>	1,6	2,3	2,8	-0,7	0,6	1,5	9,2	9,0	8,5
<b>Polen</b>	3,6	3,5	3,5	-0,7	0,4	1,6	7,6	6,8	6,4
<b>Tschechien</b>	4,3	2,3	2,6	0,3	0,7	1,6	5,1	4,5	4,4
<b>Slowakei</b>	3,6	3,2	3,3	-0,3	-0,2	1,1	11,5	9,8	9,1
<b>Ungarn</b>	2,9	2,3	2,5	0,1	1,6	2,4	6,8	6,0	5,6
<b>Slowenien</b>	2,6	2,0	2,2	-0,8	-0,3	1,0	9,1	8,7	8,4
<b>Rumänien</b>	3,8	3,9	3,5	-0,4	-1,7	2,1	6,8	6,5	6,3
<b>Bulgarien</b>	2,8	2,0	2,4	-1,1	-0,2	1,2	9,4	8,3	8,0

*Quellen:* Eurostat Database 2016; Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Europäische Schuldenkrise belastet deutsche Konjunktur, Frühjahr 2016, S. 11.

*Anmerkung:* Die Werte für 2016 sind vorläufige Schätzwerte, für 2017 liegen Prognosewerte zugrunde, die mit einer hohen Unsicherheit verbunden sind.

**Aktuelle konjunkturelle Entwicklung und Arbeitsmarkt:** Die wichtigsten Herausforderungen für viele, insbesondere große EU-Länder stellen langfristig die Reform des Arbeitsmarktes und die Überwindung der Langzeitarbeitslosigkeit, die zu einem großen Teil strukturell bedingt ist, dar. Die hohen Arbeitslosenquoten in Spanien (Ende 2015: 22,1 Prozent) sowie in einigen neuen EU-Ländern, vor allem in Lettland und in der Slowakei, legen den Handlungsbedarf offen und zwingen zu mutigen Reformen für eine Verbesserung der Investitionsbedingungen, um so durch Multiplikatorwirkungen auch reale Einkommenseffekte erzielen zu können. Dabei spielt die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft, hervorgerufen durch Steigerungen der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität, eine maßgebliche Rolle. Sozialpartner müssen noch stärker als bislang die Lenkungsfunktion des Reallohnes wahrnehmen, um Produktivitätsgewinne nicht verpuffen zu lassen. Nicht ohne Rückwirkungen auf die konjunkturellen Entwicklungen sind die ausufernden Gefahren der europäischen Schuldenkrise, die das fiskalpolitische Versagen bei weichen Haushaltsrestriktionen<sup>13</sup> offenlegen. In den Krisenländern der EU insgesamt haben exorbitante Haushaltsdefizite gepaart mit schuldenfinanzierten Leistungsbilanzdefiziten maßgeblich zu einer Zuspitzung der Krisenphänomene

<sup>13</sup> Vgl. EEAG, The EEAG Report on the European Economy, A New Crisis Mechanism for the Euro Area, CESifo, München 2011, S. 78 ff.

beigetragen. Die Asymmetrien eines nicht-optimalen Währungsraumes<sup>14</sup> zwischen dem Kern und der Peripherie bei unterschiedlichen Stabilitätskulturen treten weiterhin mit voller Wucht offen zutage. Jedoch zeigen sich ostmittel- und südosteuropäische Volkswirtschaften trotz der geringeren gesamtwirtschaftlichen Nachfrage auf dem EU-Binnenmarkt konjunkturell robust, wobei einige Länder wie Polen, Tschechien, die Slowakei oder Estland ihren realwirtschaftlichen Konvergenzprozess sowie die Handelsvertiefung fortsetzen können. Vor allem privater Konsum und eine stabile Investitionsnachfrage, die auch von EU-Strukturfonds nachhaltig unterstützt wird, zeigen sich besonders in Polen als realwirtschaftlich stabilisierende Elemente.

**Demokratische Stabilität und Pluralismus:** Auch wenn alle neuen EU-Mitgliedstaaten dem politischen Kriterium der EU-Mitgliedschaft entsprechen, spielen mitunter Defizite in der Konsolidierung der Parteienlandschaft und der demokratischen Institutionen, im Medienpluralismus, der Stellung der politischen Eliten in der Gesellschaft sowie der demokratischen Legitimation von links- oder rechtsextremen Parteien eine nicht zu unterschätzende Rolle. Dies ist jedoch kein spezifisches Problem der neuen EU-Staaten, sondern lässt sich auch in vermeintlich „entwickelten“ EU-Ländern beobachten. Dennoch lässt sich in beinahe allen neuen, postkommunistischen EU-Ländern eine hohe Unsicherheit verbunden mit starken Schwankungen in der Stabilisierung der Parteienstrukturen, der politischen Institutionen und des Akteursverhaltens beobachten.

**Ungarn** kann als schillerndes Negativbeispiel dienen, wo eine abgewirtschaftete post-sozialistische Partei (MSZP) in den 2000er Jahren das Land an den Rand des Staatsbankrotts steuerte. Zugleich zeigen das Aufkommen und die Stärke der nationalkonservativen Regierungspartei Fidesz und besonders der Rechtsextremen (Jobbik) die völlig unzureichende Entwicklung einer handlungsfähigen Zivilgesellschaft. Ungarns Politik ist charakterisiert von dem Bestreben, die republikanischen Traditionen und Werte gleichsam auszuhebeln und die exekutive Macht der Regierung auf Kosten der Judikative und des (Medien-)Pluralismus zu stärken.

Wenig beeindruckt von der politischen Instabilität zeigt sich allerdings die Volkswirtschaft **Tschechiens**, die nicht nur einen hohen Integrationsgrad im EU-Binnenmarkt, sondern auch einen moderaten Gesamtschuldenstand sowie Wechselkursstabilität aufweist. Trotz der mangelnden Konsolidierung des Parteienspektrums erweist sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bei niedriger Arbeitslosigkeit als stabil und hervorragend integriert in den europäischen Kernraum.

**Polen** ist charakterisiert durch eine komplexe, wenig konsolidierte Parteienlandschaft und eine erneute Dominanz der national-konservativen Partei PiS („Recht und Gerechtigkeit“). Die liberal-konservative Bürgerplattform PO, regierend von 2007 bis 2015, ging als großer Wahlverlierer aus den Präsidentschafts- und vor allem Parlamentswahlen 2015 hervor, linke bzw. sozialdemokratisch orientierte Parteien sind gegenwärtig schwach ausgeprägt. Es ist eine klare Tendenz zum Erstarken

---

<sup>14</sup> Vgl. Robert A. Mundell, A Theory of Optimal Currency Areas, American Economic Review Vol. 51, No. 4, 1961, S. 657-665; zur Kritik an der Optimalität des Euro-Raumes vgl. Clemente De Lucia, The eurozone: an optimal currency area? Conjoncture, BNP Paribas Economic Research March 2011.

national-konservativer und populistischer Kräfte beobachtbar. Auch wenn sich starker zivilgesellschaftlicher Widerstand in Form von Demonstrationen bemerkbar macht, driftet die Politik in Polen in Richtung Isolation gegenüber vielen EU-Ländern.

In **Rumänien** bedurfte es Massenproteste und Skandale, um die populistische, pseudo-sozialdemokratische Regierung von Viktor Ponta Ende 2015 aus dem Amt zu jagen und um eine stabile Expertenregierung unter Ministerpräsident Dacian Cioloș ins Amt zu heben. Diese führt seit November 2015 einen entschiedenen Kampf gegen die grassierende Korruption, einem der Hauptübel der Verquickung zwischen politischen Eliten und mächtigen Wirtschaftsakteuren. Vor allem junge Menschen zeigen sich seit Jahren ausgesprochen frustriert über das Ausmaß an Korruption, Bestechungs- und Günstlingswirtschaft und haben bereits oder werden dem Land den Rücken kehren. Mit diesem massiven Braindrain-Problem sieht sich auch das südosteuropäische Nachbarland **Bulgarien** konfrontiert. Zudem kämpft die Regierung von Ministerpräsident Bojko Borrisow mit dem Zustrom an Flüchtlingen am letzten verbliebenen Schlupfloch der Balkanroute, wobei die Flüchtlinge von den bulgarischen Sicherheitskräften vielfach alles andere als menschenwürdig behandelt werden.

**Sozioökonomische Fakten – BIP pro Kopf und Human Development Index:** Die nachfolgende Tabelle zeigt die gravierenden Unterschiede im Wohlstandgefälle innerhalb der EU (28), aber auch unter den neuen Mitgliedstaaten sowie den EU-Bewerberländern. Allerdings berücksichtigt diese statische Momentaufnahme der Indikatoren nicht die dynamische Entwicklung im Rahmen der Systemtransformation. Praktisch alle neuen EU-Staaten haben aufgrund der hohen Wachstumsraten der letzten weit mehr als zehn Jahre den Abstand zum EU-Durchschnitt verringert. Vor allem die baltischen Staaten, Tschechien und die Slowakei konnten sich Richtung EU-Durchschnitt steigern. Lediglich Ungarn verzeichnet schon seit 2005 eine deutliche Wachstumsschwäche und verharrt auf einem ähnlichen Niveau. Betrachtet man die sozioökonomischen Aspekte im Rahmen des Rankings beim Human Development Index, so fallen die starken Unterschiede nicht so deutlich ins Gewicht. Die Tschechische Republik rangiert hier nur wenig hinter Frankreich oder Italien und sogar vor Portugal. Bemerkenswert ist allerdings das schlechte Ranking Rumäniens und Bulgariens oder des Beitrittskandidaten Türkei, die hier lediglich zu Ländern mit mittlerem Entwicklungsstand gehört. Besonders problematisch ist nach wie vor ist die sozioökonomische Entwicklung in den Ländern des Westbalkans.

**Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftstandards (KKS) im Jahr 2015, EU (28) = 100**  
**Ranking im Human Development Index (UNDP, Stand 2015, 187 untersuchte Länder)**

Land	BIP/Kopf	HDI-Ranking	Land	BIP/Kopf	HDI-Ranking
Luxemburg	266	19	Slowakei	77	35
Irland	134	6	Estland	76	30
Niederlande	131	5	Griechenland	72	29
Österreich	129	23	Ungarn	68	44
Schweden	126	14	Polen	68	36
Deutschland	125	6	Litauen	75	37
Dänemark	123	4	Lettland	64	46
Belgien	118	21	Kroatien	59	47
Finnland	110	24	Rumänien	55	52
Großbritannien	109	14	Bulgarien	47	59
Frankreich	107	22	Türkei	48	72
EU (28)	<b>100</b>	--	FYROM*	35	81
Italien	96	27	Norwegen	179	1
Spanien	91	26	Schweiz	146	3
Tschechien	86	28	Island	110	16
Malta	84	37	Montenegro	40	49
Slowenien	82	25	Serbien	35	66
Zypern	82	32	Bosnien und Herzegowina	30	85
Portugal	78	43	Albanien	29	85

*Quellen:* Eurostat Press Release 39/2016; UNDP Human Development Index HDI 2015.

*Anmerkungen:* \*FYROM – Former Yugoslav Republic of Macedonia

Die Schätzungen für das **Bruttoinlandsprodukt pro Kopf** basieren auf den letzten BIP-Daten für 2015 und den neusten verfügbaren Kaufkraftparitäten KKP. Der KKS (Kaufkraftstandard) ist eine Kunstwährung, die die Unterschiede zwischen den nationalen Preisniveaus ausgleicht. Daher kann man mit 1 KKS in allen Ländern dieselbe Menge an Waren und Dienstleistungen kaufen. Diese Einheit ermöglicht aussagekräftige Volumenvergleiche der Wirtschaftsindikatoren verschiedener Länder.

Der **Human Development Index HDI** ist ein Index der menschlichen Entwicklung in den Ländern der Welt. In diesem Index werden folgende sozioökonomische Indikatoren verarbeitet: Lebenserwartung bei der Geburt, Alphabetenquote der Erwachsenen, Brutto-Schuleinschreibungsrate sowie reale Kaufkraft je Einwohner.

## **Zukunftsszenarien**

Die Diskussion um die Ursachen und Hintergründe der europäischen Finanz- und Schuldenkrise, das „Erdbeben“ nach der Brexit-Entscheidung vom Juni 2016 sowie die andauernden Auseinandersetzungen im Rahmen der ungelösten Flüchtlings- und Asylproblematik beeinflussen die Perspektiven der zukünftigen Entwicklungstrends massiv. Die EU sieht sich auch nach der Erklärung von Bratislava vom September 2016 mit einem starken Legitimations- und vor allem Akzeptanzproblem konfrontiert. Eine Verschlinkung der EU, bessere und effizientere Institutionen müssen im Verein mit einer gestärkten demokratischen Legitimationsbasis realisiert werden, ansonsten droht die Brüsseler EU noch mehr zu einem Elitenprojekt zu degenerieren. Die EU-Institutionen müssen mit den BürgerInnen weiter gestaltet und entwickelt werden und nicht abseits der demokratischen Basis.

Die Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung, die die letzten 25 Jahre im Besonderen die ehemaligen postsozialistischen Transformationsökonomien betraf, wird zwangsläufig auch davon abhängen, welches Integrationsmodell für die Zukunft der EU bzw. Europas im Allgemeinen verfolgt werden soll. Insbesondere die konsequente Weiterverfolgung des Konvergenzpfades in diesen Ländern (institutionell, realwirtschaftlich, monetär sowie fiskalisch) wird maßgeblich von der verfolgten Strategie und dem damit verbundenen Szenario abhängen.

Entwürfe für die politische und ökonomische Zukunft der EU spiegeln immer auch den Erkenntnisstand des Theoriefortschritts wider und müssen den dynamischen Realitäten angepasst werden. Zukunftsszenarien gehören mittlerweile zum Standardrepertoire der Einschätzung der weiteren Entwicklung der Europäischen Union und finden in der Wissenschaft zusehends Beachtung<sup>15</sup>. Die Szenarientechnik unterscheidet sich von Prognosen dahingehend, dass sie weit mehr als einen kurzen Zeithorizont betrachtet und nicht auf den bloßen Erwartungswert einer Eintrittswahrscheinlichkeit abzielt. Von Utopien unterscheidet sie der Aspekt der Machbarkeit und Beeinflussbarkeit. Szenarien sind mithin Hilfestellungen zur Bewusstmachung von möglichen Entwicklungslinien, die in erster Linie vom politischen Willen der beteiligten Akteure abhängen, demnach vor allem von endogenen Prozessen innerhalb der EU. Die folgenden fünf Szenarien stellen lediglich einen kurzen Aufriss möglicher „Zukünfte“ der EU dar und sind keineswegs erschöpfend.

### **Szenario 1 „Binnenmarkt de luxe“**

War in den vergangenen Jahrzehnten der ökonomische Hebel die Haupttriebfeder der EU-Integration, so soll mit der Umsetzung und Anwendung des Reformvertrags die politische und institutionelle Einigung vorangebracht werden. Allerdings ist keineswegs gewährleistet, dass in einer Union von 28 bzw. 28-1 Mitgliedsländern aufgrund der stark gestiegenen Verhandlungs- und Transaktionskosten in allen wichtigen Politikfeldern Einigung erzielt wird. Einige Mitgliedstaaten könnten versucht sein, heikle politische Fragen auszuklammern, um dafür Lösungen auf der Ebene der Einzelstaaten zu

---

<sup>15</sup> Vgl. Franco Algieri, Janis A. Emmanouilidis, Roman Maruhn, Europas Zukunft – 5 EU-Szenarien, CAP – Centrum für angewandte Politikforschung Working Paper, München 2003.

suchen und auf EU-Ebene lediglich das Binnenmarktmotiv der Integration in den Vordergrund zu rücken. Fortschritte in der Politischen Union wären dann bei bis zu über 30 Mitgliedstaaten nur noch im Millimetertempo zu erzielen. Gerade die Ziele in der Flüchtlings- und Asylpolitik, in der Fiskalunion oder der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) wären davon besonders betroffen. Bei der Dominanz dieses Szenarios würde die politische Zuständigkeit der europäischen Einzelstaaten auf Kosten des solidarischen Grundgedankens vorrangig betont werden. Nach dem britischen Votum zum Brexit wird auch von konservativen polnischen, ungarischen, tschechischen oder auch rechtspopulistischen niederländischen, italienischen, spanischen oder deutschen Politikern immer wieder die Bedeutung der nationalstaatlichen Ebene und Souveränität betont. Neben dem Vereinigten Königreich, das sich jüngst deutlich von der solidarischen Einstimmigkeit verabschiedete, könnten auch nationalkonservativ gestimmte Regierungen Ostmittel- und Südosteuropas, bspw. in Ungarn oder Polen, der Versuchung erliegen, lediglich ökonomische Vorteile der Integration nutzen zu wollen, wobei allerdings der weitere Konvergenzpfad unbestimmt wäre.

### **Szenario 2 „Europa à la carte“**

Kennzeichen eines Europa à la carte ist die variable Geometrie, die fallweise Interessenallianzen zulässt. Je nach Priorität entscheiden die Einzelstaaten über die Abgabe von Souveränitätsrechten und die Schaffung von gemeinsamen Regelungen auf supranationaler Ebene. Die Suche und die Bildung von Koalitionen statt solidarische Einstimmigkeit bestimmen den Alltag in den Entscheidungsgremien der EU. Statt Solidarität und finanziellem Ausgleich über Strukturfonds herrschen einzelstaatlicher Gestaltungswille und Verteilungskämpfe zwischen Ländern bzw. Ländergruppen. Dem identitätsstiftenden Europäischen Parlament kommt bei diesem Szenario lediglich die Rolle eines Schattenparlaments zu bei gleichzeitigem Überwiegen fallweiser Abstimmungscoalitionen im zweiten legislativen Organ, dem Rat der EU. Die Rolle der Europäischen Kommission als Hüterin des Gemeinschaftsrechts und der Einhaltung des gemeinschaftlichen Rechtsbesitzstands würde entscheidend erschwert, zumal ein System der variablen Geometrie ein Mehrfaches an Einigungsaufwand mit sich brächte. Auch hier wäre der Konvergenzpfad für die Länder Ostmittel- und Südosteuropas mit massiven Problemen behaftet, da politische Unwägbarkeiten die ökonomischen Integrationsbestrebungen überlagern würden.

### **Szenario 3 „Kerneuropa“**

Bei diesem Szenario dominiert die normative Kraft der unterschiedlichen Geschwindigkeiten der realwirtschaftlichen und monetären Integration. Um einen festen Kern von besonders integrationswilligen Ländern könnten konzentrische Kreise von mehr oder weniger stark mit dem Kern verbundenen Ländern identifiziert werden. Die letztgenannten Länder entscheiden fallweise über die Teilhabe an einstimmig gefassten Integrationsbeschlüssen. Der EU-Reformvertrag regelt in Art. 43 bis 45 einerseits die Stärkung einer Pioniergruppe, die bei übereinstimmendem Willen weitere Integrationschritte im Alleingang vollziehen kann. Andererseits regelt das Vertragswerk in Art. 49a

die konkreten Bestimmungen eines austrittswilligen Mitgliedslandes. Damit trägt die Verfassung einer Entwicklung Rechnung, die faktisch schon längst eingetreten ist. Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) mit mittlerweile 19 EU-Staaten, die Regelungen im Rahmen des Schengener Abkommens sowie insbesondere der Brexit-Beschluss sind prominente Beispiele für ein Abrücken von der bislang dominierenden solidarischen Gemeinschaftsmethode nach Jean Monnet. Ein Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten ist keine programmatische Idee, sondern Realität der unterschiedlichen Interessenslagen. Einzelstaaten entscheiden selbstständig, inwieweit sie sich dem „Kerneuropa“ anschließen oder ihm fernbleiben wollen. Gerade die jüngsten Entwicklungen haben gezeigt, wie dominant und zugleich ambivalent sich die Vorreiterrolle der Kernländer Deutschland und Frankreich auf die weitere Integration und den Fortschritt hin zu einer Fiskalunion mit faktischer Wirtschaftsregierung oder letztlich sogar einer politischen Union auswirkt. Besonders die baltischen Länder, aber auch die Slowakei haben aufgrund ihrer wirtschaftsgeographisch peripheren Lage die Bedeutung einer starken und unumstößlichen Anbindung an Kerneuropa verstanden. Schwierig wird die Einbindung südosteuropäischer Volkswirtschaften aufgrund des problematischen realwirtschaftlichen und institutionellen Anpassungsprozesses in Rumänien und Bulgarien.

#### **Szenario 4 „Reformvertragsgemeinschaft“**

Eine erfolgreiche Weiterentwicklung des Reformvertrages könnte den Weg ebnen für das „Europa der Zukunft“, in dem die Erweiterung der jetzigen EU (28-1) sowie eine gleichmäßige Integrationsvertiefung hin zu einer politischen Union vorangebracht werden könnten. Allerdings sieht sich dieses Bestreben wegen der gegenwärtigen multiplen Krisen in der EU und dem Erstarken des nationalstaatlichen Mainstreams schweren Zeiten gegenüber. Auch die Beitrittsverhandlungen mit dem äußerst schwierigen Kandidatenland Türkei, mit der die EU schon seit über zehn Jahren konkrete Verhandlungen führt, könnten sich in diesem institutionell reformierten Rahmen vollziehen. Im Kern befindet sich die weitere Ausdehnung des zentralen Abstimmungsprinzips der doppelten qualifizierten Mehrheit im Rat der EU („55-65-Regel“) und die Weiterentwicklung der derzeitigen Strategie Europa 2020 verbunden mit einem echten Souveränitätsverzicht in vielen Politikbereichen. Der Gestaltungswille manifestiert sich in einer Art „Reformvertragspatriotismus“ der Mitgliedstaaten, mithin dem Willen, stets Kompromisslösungen auf EU-Ebene nationalstaatlichen Alleingängen vorzuziehen. Vielfach wird daraus die überaus ambitionierte Idee einer „Supermacht Europa“ abgeleitet. Diese Idee entspringt jedoch vielmehr dem Konkurrenzdenken gegenüber der Supermacht USA. In Wirklichkeit kann die EU auch bei fortschreitendem Aufbau einer politischen Union keine bloße Kopie der Vereinigten Staaten von Amerika werden, sondern muss ein eigenständiges dynamisches Identitätsprofil entwickeln. In diesem Szenario wären die Konvergenzfortschritte und Gewinne durch handelsschaffende Effekte sowie durch die gewachsene institutionelle Stabilität für ostmittel- und südosteuropäische Mitgliedstaaten am größten. Besonders eine stabilitätsorientierte Fiskalpolitik würde langfristig den effektivsten Konvergenzbeitrag leisten.

### **Szenario 5 „Titanic“**

Vor einigen Jahren noch als utopisches Hirngespinnst abgetan, wird das Modell „Titanic“ zur zunehmend realen Bedrohung. Die zentrifugalen Kräfte in vielen EU-Mitgliedstaaten haben enormen Zulauf erfahren. Ein endgültiges Scheitern des europäischen Einigungsprojektes und eine Zuspitzung der einzelstaatlichen Interessen könnte im „worst case“ Tür und Tor öffnen für eine weitere, bereits zu beobachtende Renationalisierung vieler Politikbereiche. Ein wesentliches Charakteristikum wäre dann eine substanzielle Schwächung der EU-Institutionen durch die permanente Aushöhlung des Gemeinschaftsprinzips und der Rechtsgrundlagen. Diese Entwicklung könnte auf der politischen Ebene einhergehen mit einer Dominanz des politischen Populismus in Europa, zumal die EU auch heute schon für „alles Negative“ in europäischen Ländern instrumentalisiert werden kann. Die Folgen wären der Zerfall der EU-Institutionen und ein radikaler Abbau der erreichten Integrationsschritte. In diesem Titanic-Modell käme es zu einer Destabilisierung und Rückkehr zu längst überwunden geglaubten nationalstaatlichen Verhaltensmustern. Selbst ökonomische Fortschritte würden hier vernichtet werden, wenn die ordnungspolitische Rahmensetzung einer offenen und sozialen Marktwirtschaft auf europäischer Ebene verletzt würde. Zweifellos würden im Szenario „Titanic“ die erreichte Binnenmarktintegration sowie der erreichte Fortschritt in den Investitionen, Infrastrukturleistungen sowie im institutionellen Aufbau in den ostmittel- und südosteuropäischen EU-Ländern den größten Rückschlag erleiden. Langfristig würde in diesem Szenario ein Auseinanderdriften nicht nur der Nationalstaaten und europäischen Volkswirtschaften, sondern auch der peripheren Räume zu einem dramatischen Rückgang der realen Wirtschaftsleistung und der Handelsverflechtungen führen. Die „steinig“ erreichten Transformations- und Konvergenzfortschritte in Ostmittel- und Südosteuropa würden so zunichte gemacht werden.