

Analysen:

Björn Hacker

## Gibt es den Euro im Jahr 2020 noch?

### Vier Szenarien für die Zukunft der europäischen Währungsunion

*Den einen goldenen Weg aus dem Krisengeflecht in Europa gibt es nicht. Vorstellbar sind aber mögliche idealtypische Szenarien. Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat in 17 Dialogveranstaltungen mit Wissenschaftlern und Politikern quer durch Europa vier Entwicklungsszenarien für die Eurozone erarbeitet. Sie geben den Blick frei auf unterschiedliche Baustadien des europäischen Hauses und fordern auf zur Präferenzbildung (Detaillierte Ergebnisse können abgerufen werden unter [www.fes.de/ipa](http://www.fes.de/ipa)).*

**F**inanzmarktkrise, Bankenkrise, Wirtschaftskrise, Schuldenkrise, Eurokrise: Von welcher Krise reden wir eigentlich derzeit? Wenn es auch keine Währungskrise ist, so ist es doch eine Krise der Währungsunion. Wenn es primär auch keine Schuldenkrise ist, so geht es doch um Schulden. Handelt es sich nicht eher um eine Refinanzierungskrise, eine Liquiditätskrise? Der Blick nach Griechenland lässt uns eher an eine Solvenzkrise denken. Und sprechen Arbeitslosenraten von über 20 % – bei der Jugend gar von über 50 % – in einzelnen Ländern nicht längst für die Existenz einer sozialen Krise? Sind unzählige Krisengipfel in Europa, die Scheinlösungen statt entschiedene Integrations Schritte produzieren, nicht Ausdruck einer politischen Krise?

Die identifizierbaren multiplen Krisen fließen teils nahtlos ineinander, überlappen und wiederholen sich und bilden in ihrer Gesamtheit ein komplexes, schwer durchschaubares und zu begreifendes Konstrukt. Und dies zeigt sich deutlich in der Betrachtung von nunmehr über drei Jahren Krisenmanagement in der Eurozone: Politiker und Medien, aber auch Wirtschafts- und Politikwissenschaftler stochern im Nebel herum. Sie alle suchen die Lichtung, den Ausgang aus den multiplen Krisen. Statt ins freie Gelände stolpern sie jedoch in die nächste Nebelwand. Hieran hat auch



**Björn Hacker**

(\* 1980) ist Referent für europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik im Referat Internationale Politikanalyse der FES.

[bjoern.hacker@fes.de](mailto:bjoern.hacker@fes.de)

eine Vielzahl neu eingeführter Instrumente des Krisenmanagements wenig geändert. Einige waren hilfreich, wie etwa die Etablierung der Rettungsschirme, andere blieben nutzlos, wie etwa die Idee einer finanziellen Hebelung dieser Rettungskapazitäten, wieder andere wirkten kontraproduktiv, wie der Schuldenschnitt für private Gläubiger in Griechenland (Vertrauensverlust auf den Märkten auch für Spanien und Italien) oder ein zu ehrgeiziger Austeritätskurs. Letztere führten zu Rezession und im Ergebnis höheren Schulden durch den unterschätzten fiskalischen Multiplikator.

Den einen, den unbestreitbaren richtigen Weg aus dem Krisenkomplex gibt es nicht. Zu verworren ist die Lage und es gibt zu viele unbekannte Variablen. Der Krisennebel lichtet sich jedoch ein wenig, wenn man mögliche Entwicklungspfade des weiteren Krisenverlaufs aufzeichnet. Gleich einem Blick in eine Landkarte werden so Ziele für die künftige Marschroute der

Währungsunion erkennbar. Die Höhen und Tiefen des Weges, die zentralen Akteure und die so bedingten Umwege und Hindernisse sind die entscheidenden Faktoren für die Beschreibung des heute wolkenverhangenen Zielgebäudes. Vier sehr unterschiedliche Zukunftsszenarien für die Eurozone im Jahr 2020 lassen sich gedanklich konzipieren:

*Erstens: Die Eurozone bleibt ein Haus ohne schützendes Dach, die Politik laviert sich weiter durch die Krise.* Im Jahr 2020 befindet sich die Währungsunion noch immer im Krisenmodus. Viele südeuropäische Staaten sind weiterhin abhängig von Rettungspakten und vom Kauf von Staatsanleihen durch die Europäische Zentralbank (EZB). Die Ressourcen des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) sind unzureichend und der andauernde Streit um ihre Erhöhung bringt einige Länder an die Grenze des Staatsbankrotts. Die Pläne für ein neues Wachstumsmodell für Europa, das intelligent, nachhaltig und inklusiv ist, konnten nicht umgesetzt werden. Während die USA und China ihre Wirtschaftskrisen überwinden, bleiben Wachstum und Beschäftigung in Europa zurück. Dies spiegelt sich in der nachlassenden Bedeutung Europas als globaler Akteur. Trotz veränderter Regierungskonstellationen und Wahlverlusten für die Protagonisten des 2010 eingeschlagenen Kurses der streng konditionierten Solidarität, wurde die Austeritätspolitik beibehalten. Der gestärkte Stabilitätspakt und der Fiskalpakt entwickelten den gewünschten Druck auf die Konsolidierung öffentlicher Haushalte. Zugleich litten jedoch alle anderen politischen Ziele unter ihrer Prädominanz. Für wachstumsfördernde Maßnahmen, für die Unterstützung privater und öffentlicher Investitionen blieb kein Raum und die Funktionalität der Wohlfahrtsstaaten erodierte infolge immer neuer Sparprogramme. Statt einer gemeinsamen Strategie für Wachstum und Wohlstand in Europa haben sich über die Jahre protektionistische Tenden-

zen verstärkt, die einhergehen mit einer sinkenden Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger für das Integrationsprojekt. Die EU wird nicht länger als problemlösend gesehen, sondern als verantwortlich für die ausbleibende sozioökonomische Kohärenz in der Eurozone, die für einige Regionen mit langen Phasen der Stagnation und Auswanderungswellen einhergeht. Schritte zu einer engeren politischen Koordinierung bleiben daher weitgehend erfolglos; das Europäische Parlament und die Kommission haben gegenüber einem starken Europäischen Rat an Einfluss verloren.

*Zweitens: Das Eurohaus zerfällt, die Eurozone zerbricht.* Im Jahr 2020 ist die europäische Währungsunion in einzelne Währungsblöcke zerfallen, einige Staaten haben ihre nationale Währung wieder eingeführt. Der Traum der Konvergenz des Maastrichter Vertrags ist ausgeträumt: Die divergierenden Ökonomien ließen sich nicht mittels einer einheitlichen Währung zusammenbinden. Die EU existiert weiter fort, sie reduziert sich jedoch auf eine Allianz von Mitgliedsstaaten. Ihre verbleibende Hauptaufgabe, die Gewährleistung der Funktionalität des Binnenmarktes, wird durch einen neuen Protektionismus der Mitgliedsstaaten stark behindert. Hinzu kommen antieuropäische und nationalpopulistische Bewegungen in einigen Ländern, die einerseits zur Abschottung, andererseits zur Ausbildung neuer politischer Partnerschaften mit außereuropäischen Staaten führen. Europa als Staatenverbund spielt auf der politischen und ökonomischen Weltbühne keine Rolle mehr. Zentrale Projekte zur Krisenüberwindung, wie die Finanzmarktregulierung und die Bankenunion scheiterten an nationalen Egoismen. Zugleich führte der unbedingte Austeritätskurs viele Staaten in die wirtschaftliche Depression und verschärfte die Refinanzierungs- und Schuldenproblematik. Da die Ressourcen des ESM unzureichend waren und der EZB eine Rolle als *lender of last resort* verweigert wurde, kam

es zu Staatsbankrotten und ungeordneten Umschuldungen in einigen Ländern. Ansteckungseffekte führten zu wirtschaftlichen Turbulenzen in weiteren Staaten, in der Konsequenz stiegen die Arbeitslosenraten und die Armutgefährdungsquoten in zuvor nicht gekannte Höhen. Die Vorteile des Binnenmarktes konnten dagegen allein von wenigen finanziell solventen Staaten ausgeschöpft werden. Dies führte nicht nur ökonomisch zu einer scharfen Trennung zwischen Süd- und Nordeuropa, sondern auch zu einer Fragmentierung der europäischen Identität durch neue Feindseligkeiten unter den Bürgerinnen und Bürgern.

*Drittens: Ein kleines und stabiles, doch exklusives Eurohaus wird gebaut, Kern-europa entsteht.* Im Jahr 2020 existiert eine vollständige Wirtschafts- und Währungsunion als neues Gebilde außerhalb der EU-Verträge. Alle Nicht-Mitglieder bis 2012 und selbst einige Mitgliedsstaaten der Eurozone zu diesem Zeitpunkt sind ausgeschlossen. In der Kerngruppe ist die Fiskalunion verwirklicht, die politische Union wird angestrebt. Dagegen fallen die EU-Staaten in der Peripherie ökonomisch weit zurück und verlieren die Anschlussfähigkeit. Nach mehreren Krisenjahren, in denen die wirtschaftlichen Divergenzen zwischen den Teilnehmerstaaten der Währungsunion zunahm, ist in einer Gruppe rund um Deutschland und Frankreich die Überzeugung gewachsen, dass nur die Verwirklichung einer Fiskalunion im kleinen Kreis zum Überleben des Euro beitragen könne. In dieser Gruppe, die südeuropäische Krisenstaaten bewusst ausschloss, gelang es, den Stabilitäts- und den Fiskalpakt anzuwenden, zugleich aber eine europäische Investitionsstrategie für ein neues Wachstumsmodell auf den Weg zu bringen. Die Bankenunion konnte verwirklicht und ein gemeinsames Schuldenmanagement etabliert werden. Die nationalen Haushalte der Kerngruppe werden vollständig koordiniert und die Vorteile des Binnenmarktes

in Gänze ausgeschöpft. Dies sichert dem Kern Einfluss auf den globalen Märkten. Dagegen bleibt das EU-Budget bei seiner geringen Größe, sodass die EU wenige Möglichkeiten hat, die Staaten in der Peripherie zu unterstützen. Entsprechend gering ist der Einfluss der europäischen Institutionen; das Vertragswerk für die Kern-Eurozone wurde intergouvernemental geschlossen. Mit geringeren Lohn-, Steuer- und Sozialstandards gelingt es den Staaten der Peripherie, den Kern unter Druck zu setzen. Die ungleiche Entwicklung in Europa nimmt so zu und zeigt sich in Wachstumsdivergenzen und weiter wachsenden makroökonomischen Ungleichgewichten. Zu den ökonomischen Gefahren addieren sich politische Feindseligkeiten zwischen Kern und Peripherie; ein Europa der zwei Ebenen ist entstanden.

*Viertens: Das Dach des Eurohauses wird ergänzt, die Fiskal- und politische Union vollenden die Währungsunion.* Im Jahr 2020 besteht die Eurozone aus einer konsistenten Währungs- und Fiskalunion. Auf dem Weg zur politischen Union erkundet die Eurozone als Avantgarde die weitergehende Integration, Nicht-Mitglieder werden zur Erfüllung der modifizierten Beitrittskriterien ermutigt. Mit der Infizierung der das Krisenmanagement bestimmenden Staaten durch die europaweite Rezession, soziale Proteste und antieuropäische Bewegungen kam es zu einem Umdenken des nach Krisenausbruch eingeschlagenen Kurses: Nur ein mutiger Integrationsschritt würde die Krise beenden können, die Taktik des schrittweisen Durchlavierens wurde aufgegeben. Die Instrumente des Stabilitäts- und des Fiskalpacts übten weiterhin Druck auf die Mitgliedsstaaten aus, ihre Haushalte zu konsolidieren, doch wurde Raum für die Unterstützung privater und staatlicher Investitionen eingeräumt. Die hohen Altschulden wurden in einen Schuldentilgungsfonds ausgelagert und durch ein gemeinsames Schuldenmanagement schrittweise abgebaut. Seit der Ausgabe von

Eurobonds sind die Refinanzierungskosten der Mitgliedsstaaten merklich gesunken. Das gemeinsame Budget der EU wurde erheblich ausgeweitet, unter anderem durch die Einnahmen aus einer Finanztransaktionssteuer. Mit diesen Ressourcen konnte die Strategie eines intelligenten, nachhaltigen und inklusiven Wachstumsmodells umgesetzt und die Potenziale des Binnenmarktes besser genutzt werden. An die Stelle des zwischenstaatlichen Wettbewerbs ist eine übergeordnete Betrachtung der EU als eigenständiger und mächtiger Akteur zur Gestaltung der globalisierten Welt getreten. Die makroökonomische Überwachung wurde ergänzt durch einen Fonds zum Ausgleich und zur Beruhigung asymmetrischer Schocks. Zudem wurden der soziale Dialog und die Lohnverhandlungsnetzwerke gestärkt, was zu einer besseren Abstimmung von Löhnen und Produktivität führte und vielen Regionen eine aufholende Entwicklung ermöglicht. Neue Abstimmungsmodalitäten zwischen Europäischem Parlament und den nationalen

Parlamenten, etwa in Form gemeinsamer Ausschüsse, bauen die demokratische Legitimation der EU aus und sorgen für eine Marginalisierung antieuropäischer und populistischer Tendenzen.

Welches Szenario das wahrscheinlichste und welches das wünschenswerteste ist, darüber gehen die Meinungen auseinander – quer durch Europa und oftmals auch quer durch politische Gruppierungen. Dies und der Faktor Zeit werden dafür sorgen, dass keines dieser idealtypischen Szenarien für die Eurozone im Jahr 2020 vollständig verwirklicht sein wird. Vorstellbar sind zahlreiche Übergangsszenarien, Sequenzen von Entwicklungen und unvorhergesehene Konsequenzen einzelner Entscheidungsfaktoren. Zur Reduktion der schwer durchschaubaren Komplexität des Krisengeschehens und zur Präferenzbildung der Bürgerinnen und Bürger – einschließlich der handelnden politischen Akteure – wohin die europäische Reise gehen soll, können die vier Szenarien für die Eurozone einen Beitrag leisten. ■

Wolfgang Schroeder

## Soziale Marktwirtschaft 2.0

*Die soziale Marktwirtschaft ist einerseits parteiübergreifendes Markenzeichen der deutschen Gesellschaftsordnung geworden. Andererseits verstehen alle etwas anderes darunter, weshalb sie heute eine der wichtigsten Kampfzonen der gegenwärtigen Gesellschaftspolitik ist.*

### Wolfgang Schroeder

(\*1960) ist Professor an der Universität Kassel, Fachgebiet »Politisches System der Bundesrepublik Deutschland/Staatlichkeit im Wandel« (zur Zeit beurlaubt), gegenwärtig ist er Staatssekretär im Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Brandenburg.  
wolfgang.schroeder@uni-kassel.de



immer mehr Menschen. Ein ausufernder Niedriglohnsektor, zunehmende Vermögens-, Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Chancenungleichheiten haben die Kritik an der gesamtgesellschaftlichen Leistungsfähigkeit der realen sozialen Marktwirtschaft verstärkt. Doch ist tatsächlich die Gesamtarchitektur der sozialen Marktwirtschaft, mit ihrer Bezugnahme auf wirtschaftliche, politische und soziale Ordnungsziele und Institutionen sanierungsbedürftig oder

»Wohlstand für alle« – an diesem Diktum Ludwig Erhards zweifeln