EUROPA briefing

Euro-Austritt: Ein Notausgang für die Währungsunion?

Der Euro sieht für seine Mitglieder keine Austrittsoption vor. Einerseits schützt das die gemeinsame Währung vor spekulativen Angriffen. Andererseits hat die Eurokrise gezeigt, wie schwer es den Euroländern fällt, wirtschafts- und finanzpolitische Konflikte konstruktiv untereinander zu lösen. Warum wurde der Euro als Einbahnstraße entworfen? Was wären die Folgen einer Austrittsoption? Und welche Alternativen gibt es zu einem Austritt?

JACQUES DELORS INSTITUT BERLIN

BertelsmannStiftung

Warum wurde der Euro als Einbahnstraße entworfen?

Die europäischen Verträge legen fest, dass die Einführung des Euro unumkehrbar ist. Eine Austrittsoption gibt es nicht. Das entspricht der Logik der EU, nach der Frieden auf wirtschaftlichem Austausch basiert; Austausch auf einem gemeinsamen Markt; und der gemeinsame Markt wiederum darauf, dass sich die Mitgliedstaaten keine unfairen Vorteile im Handel verschaffen, indem sie ihre Währung bewusst schwach halten.

Der Euro-Austritt eines Landes würde die gesamte Währungsunion destabilisieren. Weitere Austritte und damit einhergehende Verluste auf Geldanlagen in Euro wären auf einmal möglich. Die Währungsunion wäre somit kaum glaubwürdiger als ein System fester Wechselkurse. Für Kapitalmarktteilnehmer wäre es verlockend, aus Krisenländern zu fliehen und auf weitere Austritte zu wetten.

Die Eurokrise hat aber gezeigt, dass die Unumkehrbarkeit auch Probleme mit sich bringt. Für Mitglieder der Währungsunion kann es schwierig sein, aus einer Wirtschaftskrise zu entkommen. Ein Euroland kann seine Währung nicht abwerten, um die eigenen Produkte auf dem Weltmarkt zu verbilligen. Es kann auch keine maßgeschneiderte Geldpolitik betreiben, um Investitionen anzukurbeln. Stattdessen bleibt ihm in der Krise oft keine andere Wahl, als Löhne drastisch zu reduzieren und so seine Exporte attraktiver zu machen. Darunter leidet die Bevölkerung.

Das Dilemma: Nationale Souveränität lässt sich nur schwer mit europäischer Stabilität vereinbaren. Was ist zu tun, wenn sich ein Land innerhalb der Währungsunion nicht erholt und die Bereitschaft der Bevölkerung ausgereizt ist, unter den Programmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus zu sparen und Reformen umzusetzen? Einerseits ist es nachvollziehbar, dass ein souveränes Land frei über seine Wirtschaftspolitik entscheiden möchte. Andererseits kann es nicht andere Euroländer verpflichten, die Kosten für diese Entscheidungen mitzutragen. Um diesen Konflikt aufzulösen, wird trotz aller Risiken immer wieder diskutiert, ob eine Austrittsoption aus der Währungsunion nötig ist.

System fester Wechselkurse
Eine zwischenstaatliche Vereinbarung, den Umtauschkurs zwischen Währungen auf einem zuvor festgelegten Stand zu halten. Wenn dieser Kurs von den Finanzmärkten als zu hoch oder zu niedrig angesehen wird, muss die Zentralbank ihn durch Devisenkäufe stabilisieren. Anhaltender Druck kann sie jedoch zur Aufgabe des Wechselkurses zwingen.

Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM)
Der ESM ist eine Finanzinstitution, die von den Euroländern kontrolliert wird. Er erlaubt es, Euroländer durch Kredite zu unterstützen, wenn deren Zahlungsfähigkeit in Zweifel steht. Der ESM kann bis zu 500 Milliarden Euro an Krediten vergeben. Davon sind aktuell noch 373 Milliarden Euro verfügbar.

„L'euro è irrevocabile. Der Euro ist unumkehrbar. Questo è il trattato. Das ist der Vertrag."

Mario Draghi, Präsident der Europäischen Zentralbank bei einer Anhörung im Europäischen Parlament am 6. Februar 2017

„Im Fall, dass Schuldentragfähigkeit und eine glaubhafte Umsetzungsperspektive nicht vorab zugesichert werden können, sollten Griechenland rasche Verhandlungen über eine Auszeit von der Eurozone über mindestens die kommenden fünf Jahre mit möglicher Schuldenumstrukturierung angeboten werden."

Bundesfinanzministerium
in einem Positionspapier vom 11. Juli 2015

Wie geht die Eurozone mit möglichen Austritten um?

In der Anfangszeit der Eurokrise waren sich alle Mitglieder der Währungsunion einig, dass ein Austritt keine Option ist. Stattdessen baute die Eurozone für Länder in der Krise Rettungsschirme wie den Europäischen Stabilitätsmechanismus auf, die Überbrückungskredite im Gegenzug für Sparpolitik und tiefgreifende Wirtschaftsreformen zur Verfügung stellten. Es blieb aber über die Krise hinweg strittig, welche Einschnitte angemessen sind und ob ein Austritt aus der Gemeinschaftswährung nicht in manchen Fällen das kleinere Übel ist.

Die Entscheidung zwischen Sparpolitik und Euro-Austritt überforderte die nationalen Demokratien. Das zeigte sich am deutlichsten in Griechenland, wo sich 2015 in einer Volksabstimmung eine klare Mehrheit der Bürger für die Ablehnung des EU-Rettungspakets aussprach. Gleichzeitig wollten jedoch zwei Drittel der Griechen im Euro verbleiben. Da es die anderen europäischen Regierungen unter Berufung auf das eigene demokratische Mandat ablehnten, Griechenland seine Schulden zu erlassen, ließ sich der Volkswille nicht überall gleichzeitig umsetzen. Die griechische Regierung entschied sich schließlich für den Verbleib in der Eurozone und für die Annahme der Bedingungen der **Troika**.

Das Fehlen einer offiziellen Austrittsoption hielt die Eurozone zusammen. Weder gibt es eine klare rechtliche Möglichkeit für Mitgliedstaaten, ein Land aus dem Euro zu verbannen, noch ist in den Europäischen Verträgen ein Euro-Austritt ohne EU-Austritt vorgesehen. In Ermangelung eines klaren politisch-rechtlichen Rahmens kam der Europäischen Zentralbank in der Krise eine Schlüsselrolle zu: Sie hätte griechische Banken von der Geldversorgung abschneiden können, was die Regierung wohl zur Einführung einer **Parallelwährung** und somit faktisch zu einem Austritt gezwungen hätte.

Troika
Bezeichnung für die Vertreter der Europäischen Kommission, des IWF und der EZB, die gemeinsam Rettungsprogramme mit Ländern in der Krise aushandeln und die Erfüllung von Reformauflagen überprüfen. Sofern der ESM hinzugezogen wird, spricht man auch von einer Quadriga.

Parallelwährung
Führt ein Staat in der Wirtschaftskrise eine parallele Währung ein, z. B. in Form staatlicher Schuldscheine, kann er damit seine Verbindlichkeiten im Inland begleichen und die Geldzufuhr kontrollieren. Eine neue Währung könnte gegenüber dem Euro frei abwerten und würde somit Exporte wettbewerbsfähiger machen, aber zu einem starken Anstieg der Inflation führen.

„Es gibt keinen vorübergehenden Grexit: Entweder, es gibt einen Grexit oder es gibt keinen Grexit. Aber im letzteren Fall ist Europa auf dem Rückzug."

François Hollande, Präsident der Republik Frankreich
laut Nachrichtenagentur Reuters am 12. Juli 2015

„Ich werde von der EU verlangen, dass wir die Kontrolle über unsere Währung erlangen. Das heißt, den Euro von einer Einheitswährung in eine Gemeinschaftswährung umzuwandeln. Eine Währung, die nicht die täglichen Einkäufe berührt, sondern nur die großen Firmen, die internationalen Handel betreiben."

Marine Le Pen, Vorsitzende der französischen Partei Front National
gegenüber dem Parisien am 30. April 2017

EURO-AUSTRITT

EUROPA briefing

Blick nach vorne

SZENARIO 1

Ungeordneter Austritt

Bestehen unüberwindbare Meinungsverschiedenheiten zwischen einem Euroland in der Staatsschuldenkrise und dem Rest der Währungsunion, ist ein ungeordneter Austritt denkbar. Die EZB kann ein hochverschuldetes Land faktisch aus dem Euro ausschließen, indem sie sich weigert, Staatsanleihen des Landes als Sicherheit anzunehmen. In diesem Fall steht das Finanzsystem des betroffenen Staates vor dem Zusammenbruch. Entweder als Reaktion auf diese Situation oder aus freien Stücken kann ein Staat den Kapitalverkehr sperren und eine Parallelwährung einführen.

Es bestehen Zweifel, ob ein solches Austrittsszenario realistisch ist: Beispielsweise müsste eine Parallelwährung im Geheimen gedruckt, der Kapitalverkehr lückenlos überwacht und die Bevölkerung zur Nutzung der neuen Währung gezwungen werden. Noch schwerer wiegt jedoch die Frage, wer berechtigt wäre, eine solche Entscheidung ohne demokratische Debatte zu treffen. Denn sobald ein Austritt öffentlich in Erwägung gezogen wird, kommt es zu massenhafter Kapitalflucht, da Firmen und Bürger die Entwertung ihrer Vermögen befürchten. Dies erfordert eine sofortige Reaktion: Entweder blockiert der Staat Geldtransfers ins Ausland und unternimmt somit schon den ersten Schritt zum Austritt oder er beendet die Austrittsdiskussionen und sucht die verstärkte Unterstützung der Europäischen Zentralbank.

SZENARIO 2

Austritt als Drohkulisse

Bleibt die Währungsunion auf ihrem in der Krise eingeschlagenen Kompromisspfad zwischen europäischer Stabilität und nationaler Souveränität, wird die Möglichkeit eines Ausschlusses weiterhin als vage definierte Drohkulisse genutzt. Gerät ein Land in Zahlungsnot, handelt es mit der Troika ein Programm aus, das Kredithilfen unter Auflagen bereitstellt.

Für alle Beteiligten ist ein Scheitern des Programms bedrohlich, da die Folgen unklar und potenziell weitreichend sind. Das Programmland fürchtet den unmittelbaren Wirtschaftskollaps, die übrigen Euroländer ein Übergreifen der Krise auf weitere Staaten. Daher kommt es nach kontroversen Verhandlungen immer wieder zum Kompromiss. Gleichzeitig entzieht sich dadurch jedoch der Inhalt der Reformprogramme der demokratischen Entscheidung der Bevölkerung im Krisenland.

Es liegt im kurzfristigen Interesse vieler Euroländer, den Status quo zu halten, um so keine offizielle Austrittsoption zu schaffen und gefährdete Länder dennoch zu Reformen zu animieren. Mittelfristig bestehen allerdings zwei Gefahren: Erstens stärkt das derzeitige Vorgehen eurosketische Strömungen. Zweitens werden keinerlei Vorkehrungen für den Fall getroffen, dass sich ein Land wider Erwarten gegen ein Rettungsprogramm entscheidet.

SZENARIO 3

Umschuldung ohne Austritt

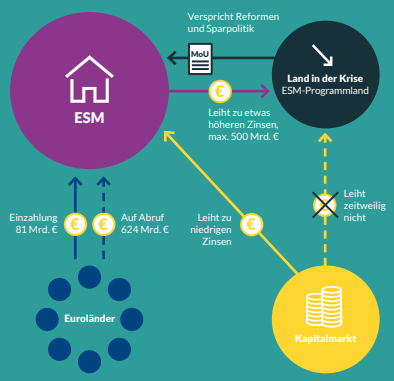
Der Konflikt zwischen Souveränität und Stabilität lässt sich auch beilegen, indem Euroländern ein geordnetes Insolvenzverfahren für seine Schulden angeboten wird, das keinen Austritt aus der Währungsunion erfordert. Ein Land in der Krise kann sich dann zwischen zwei Optionen entscheiden: Entweder es fordert Kredithilfen an und akzeptiert für die Dauer des Rettungsprogramms einen stärkeren Einfluss der Eurozone auf seine Wirtschafts- und Finanzpolitik. Oder es begibt sich in eine Art Insolvenzverfahren, was kurzfristig sehr harte Einschnitte mit sich bringt, aber die Souveränität des Landes über seine Wirtschaftspolitik erhält.

In der Vergangenheit war eine Schuldenrestrukturierung nicht denkbar. Es wurde befürchtet, das europäische Finanzsystem sei gegen die entstehenden Verluste nicht gewappnet und die Finanzmärkte könnten das Vertrauen in sämtliche Euro-Staatsanleihen verlieren. Ein neues Insolvenzverfahren müsste also von institutionellen Reformen begleitet werden, welche die Widerstandsfähigkeit der Banken stärken und glaubhaft machen, dass die Eurozone jedes seiner Mitglieder schützen kann, wenn es das will.

Dieses Szenario setzt eine starke zentrale Entscheidungsinstanz wie einen europäischen Finanzminister voraus, der wiederum strenger demokratischer Kontrolle unterliegen müsste. Dazu sind bislang nicht alle Euroländer bereit. Gleichzeitig würde jedoch erst eine solche Souveränitätsteilung auf der europäischen Ebene die Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, auf nationaler Ebene wieder souverän über ihre Wirtschaftspolitik zu entscheiden.

FAKT #1

Euro-Rettungsschirm: Wie funktioniert der ESM?



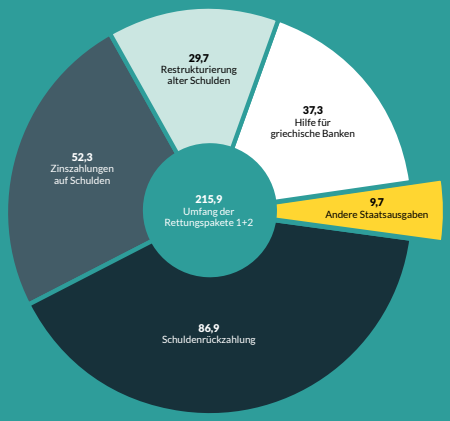
Die Zahlungsfähigkeit des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) wird von allen Euroländern garantiert. So kann er zu günstigen Konditionen Geld aufnehmen und dieses an Staaten weiterverleihen, die selbst aufgrund einer Krise keinen Zugang zum Kapitalmarkt haben.

Quelle: Eigene Darstellung.

FAKT #2

Wofür wird das Geld aus Rettungspaketen verwendet?

Das Beispiel Griechenland, in Milliarden Euro



Ein Großteil der Gelder, die Griechenland durch die ersten beiden europäischen Rettungspakete erhalten hat, floss an private und staatliche Gläubiger. Nur 10 Milliarden Euro wurden für klassische Staatsaufgaben wie Investitionen, Gehälter oder Unterstützungsleistungen verwendet.

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Jörg Rocholl, Axel Stahmer (2016): Where did the Greek bailout money go? ESMT Working Paper WP-16-02.

FAKT #3

System fester Wechselkurse vs. Währungsunion

		System fester Wechselkurse	Währungsunion
Merkmale	Ist der Wechselkurs unumkehrbar festgelegt?	✗	✓
	Gibt es nur eine Zentralbank und Geldpolitik?	✗	✓
	Bestehen nationale Währungen weiter?	✓	✗
	Ist der Austritt jederzeit möglich?	✓	✗
Effekte	Was ist der wichtigste wirtschaftliche Effekt?	Fördert den Handel	Fördert den Handel
	Wie werden wirtschaftliche Ungleichgewichte behoben?	Durch Reformen oder Austritt	Nur durch Reformen
	Was ist die größte Herausforderung?	Glaubwürdigkeit	Koordinierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik
	Was bestimmt die Stabilität des Systems?	Devisenreserven der Zentralbanken	Politischer Rahmen und wirtschaftliche Vernetzung

Obwohl ein System fester Wechselkurse und eine Währungsunion ähnliche Ziele verfolgen, unterscheiden sie sich in wichtigen Punkten. Ein System fester Wechselkurse schränkt seine Mitglieder weniger ein, ist aber anfälliger gegenüber spekulativen Attacken.

Quelle: Eigene Darstellung.

„Ein Euro-Austritt löst weder Verschuldungs- noch Wirtschaftsprobleme dauerhaft. Ebenso schaden sich die Regierungen der Euroländer nur, wenn sie regelmäßig ihre nationalen demokratischen Mandate gegeneinander ausspielen. Stattdessen sollte man die Steuerung der gemeinsamen Währung demokratisch auf europäischer Ebene legitimieren, auch wenn das sehr schwierig ist.“

Jörg Haas
Der Autor ist Wissenschaftler am Jacques Delors Institut – Berlin.

www.strengthentheeuro.eu

JACQUES DELORS INSTITUT BERLIN

BertelsmannStiftung

EUROPA briefing

Die Bertelsmann Stiftung und das Jacques Delors Institut – Berlin erklären in der Publikationsreihe „Europa briefing“ Schlüsselthemen der Europapolitik und stellen mögliche Szenarien vor: Was ist das Problem? Wie könnte es weitergehen? Und was kann die Politik jetzt tun?

Alle Veröffentlichungen des gemeinsamen Projekts finden Sie hier: **www.strengthentheeuro.eu**

Projektteam

Prof. Dr. Henrik Enderlein
Direktor,
Jacques Delors Institut – Berlin,
Vizepräsident und Professor
für Politische Ökonomie,
Hertie School of Governance

Joachim Fritz-Vannahme
Direktor,
Programm „Europas Zukunft“,
Bertelsmann Stiftung

Dr. Anna auf dem Brinke
Wissenschaftlerin,
Jacques Delors Institut – Berlin

Sabine Feige
Projektassistentin,
Programm „Europas Zukunft“,
Bertelsmann Stiftung

Dr. Katharina Gnath
Senior Projektmanagerin,
Programm „Europas Zukunft“,
Bertelsmann Stiftung

Jörg Haas, Autor
Wissenschaftler,
Jacques Delors Institut – Berlin

Heidi Marleen Kuhlmann
Referentin für Europapolitik
und Öffentlichkeitsarbeit,
Jacques Delors Institut – Berlin

Philipp Ständer
Wissenschaftler,
Jacques Delors Institut – Berlin

Malte Tim Zabel
Referent des
Vorstandsvorsitzenden,
Bertelsmann Stiftung

Impressum

© 2017 Bertelsmann Stiftung
und Jacques Delors Institut – Berlin

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Tel. +49 5241 81-81183
www.bertelsmann-stiftung.de

Jacques Delors Institut – Berlin
Pariser Platz 6
10117 Berlin
Tel. +49 30 467 260-905
www.delorsinstitut.de

Design
ressourcenmangel
an der Panke GmbH, Berlin

Druck
druck.haus rihn gmbh, Blomberg

V.i.S.d.P.
Prof. Dr. Henrik Enderlein,
Joachim Fritz-Vannahme

JACQUES DELORS INSTITUT BERLIN

BertelsmannStiftung