

Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald
Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
Wirtschaftswissenschaftliche Diskussionspapiere

**Die mittel- und osteuropäischen EU-Beitritts-
Kandidaten auf dem Weg in die EWU:
Eine Bestandsaufnahme und Analyse
der Kriterien von Maastricht**

Susan Kurth
Diskussionspapier 07/02
Oktober 2002

ISSN 1437-6989

Anschrift:
Dipl.-Kff. Susan Kurth
Universität der Bundeswehr Hamburg
Institut für Wirtschaftspolitik
Fachbereich Wirtschafts- und Organisationswissenschaften
Lehrstuhl Univ.-Prof. Dr. Barbara Dluhosch
Holstenhofweg 85
D-22043 Hamburg
Telefon: 040 / 65 41 20 22
Fax: 040 / 65 41 20 42
E-Mail: kurth@unibw-hamburg.de

The Central- and East European EU-pre-accession countries on the way in the EMU: An inventory and analysis of the Maastricht Criteria

The EU-accession of Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, Slovakia, Slovenia, the Czech Republic and Hungary in 2004 is more and more probable. Bulgaria and Romania may possibly enter in 2007. In order to later join the EMU, these countries have to meet the Maastricht Criteria. This paper reviews the economic relevance of the convergence criteria and their application with choosing the current EMU-members. Thereby, the question is also dealt with: does it make sense to force the fulfilment of the criteria before the transition is completed. Furthermore, the prospect of the ten Central- and Eastern European countries meeting the criteria, is considered. It seems as if a big bang in view of the EMU-enlargement will not occur.

1 Einleitung

Ende dieses Jahres werden vermutlich die Beitrittsverhandlungen zur Europäischen Union (EU) mit zehn Staaten, den acht mittel- und osteuropäischen Staaten Estland, Lettland, Litauen, Polen, der Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn, sowie Malta und Zypern, abgeschlossen. Nach der Unterzeichnung der Beitrittsakte, gegebenenfalls notwendigen Referenden und der Ratifizierung durch die EU-Staaten und die Beitrittskandidaten könnte damit 2004 die größte EU-Beitrittswelle erfolgen. Derzeit sind außerdem Bulgarien, Rumänien und die Türkei als offizielle Beitrittskandidaten anerkannt. Mit Bulgarien und Rumänien werden ebenfalls Beitrittsverhandlungen geführt.

Für die folgenden Ausführungen werden nur die zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten herangezogen.

Die EU-Teilnahme setzt die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien voraus. Diese umfassen politische und wirtschaftliche Kriterien sowie die Übernahme der Verpflichtungen der Mitgliedschaft. In den Fortschrittsberichten 2002 kommt die Europäische Kommission zu dem Schluss, dass alle zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten die politischen Kriterien erfüllen.¹ Mit Ausnahme von Rumänien verfügen diese Staaten nach Ansicht der Kommission auch über eine funktionierende Marktwirtschaft. Folgt man der Kommission werden Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn ab 2004 in der Lage sein, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften im Binnenmarkt standzuhalten und werden somit die wirtschaftlichen Kriterien erfüllen.² Des Weiteren setzt die EU-Mitgliedschaft voraus, dass die Beitrittskandidaten fähig sind, die aus der EU-Mitgliedschaft entstehenden Verpflichtungen zu übernehmen, und dass sie mit den Zielen der politischen Union und der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) einverstanden sind. Das setzt die Übernahme des Besitzstandes (Acquis Communautaire) in einzelstaatliches Recht, sowie dessen wirksame Anwendung und Durchsetzung voraus.³ Dabei sind die mittel- und osteuropäischen Staaten erheblich vorangekommen. Außer Rumänien haben alle mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten bereits 30 von 31 Kapiteln geöffnet⁴ und circa 90 Prozent vorläufig abgeschlossen.⁵

¹ Vgl. Europäische Kommission (2002), S. 14ff.

² Vgl. Europäische Kommission (2002), S. 18.

³ Vgl. Europäische Kommission (2002), S. 19.

⁴ Vgl. Europäische Kommission (2002), S. 110.

⁵ Da die einzelnen Bereiche unterschiedliche Schwierigkeiten in der Verhandlung bergen und bereits abgeschlossene Bereiche wieder geöffnet werden können, ist eine quantitative Betrachtung jedoch nicht sinnvoll. Siehe Deutsche Bank Research (2000a), S. 11.

Die EWWU ist Bestandteil des gemeinschaftlichen Besitzstandes. Mit dem EU-Beitritt nehmen die Beitrittsländer an der EWWU als Staaten, für die eine Ausnahmeregelung gilt,⁶ teil. Die EU-Mitgliedschaft bedeutet jedoch nicht automatisch eine Teilnahme an der Europäischen Währungsunion (EWU). Da es für neue Mitgliedstaaten nicht die Möglichkeit geben wird, nicht an der dritten Stufe der EWWU teilzunehmen (keine Opting-Out-Klausel),⁷ wie es Dänemark und dem Vereinigten Königreich eingeräumt wurde,⁸ gehen sie mit dem EU-Beitritt die Verpflichtung ein, zu einem späteren Zeitpunkt an der EWU teilzunehmen.⁹ Dies setzt die Erfüllung der Konvergenzkriterien voraus.

In dieser Arbeit sollen die Konvergenzkriterien als ein Aspekt der Erweiterung der EWU betrachtet werden. Dazu wird zunächst die Diskussion um die ökonomische Relevanz der Konvergenzkriterien jeweils zusammengefasst und die Anwendung bei der Auswahl der bisherigen EWU-Mitgliedstaaten dargestellt. Dies ist deshalb wichtig, weil die Auslegung der Konvergenzkriterien aufgrund der Erfordernis von Rechtssicherheit und Gleichbehandlung auch für zukünftige Entscheidungen über die Teilnahme weiterer Mitgliedstaaten nicht verändert werden sollte. Schließlich werden die Aussichten der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten auf Erfüllung der Kriterien untersucht.

2 Die Konvergenzkriterien: Eine Bestandsaufnahme

Im Rahmen des Vertrags von Maastricht wurden Kriterien (Konvergenzkriterien) festgelegt, die Staaten, wenn sie volle Mitglieder in der EWWU werden wollen, erfüllen müssen. Es handelt sich um die monetären Kriterien Stabilität des Preisniveaus, des Wechselkurses und des langfristigen Zinses und um die fiskalischen Konvergenzkriterien. Anhand dieser Kriterien soll überprüft werden, „ob ein hoher Grad an dauerhafter Konvergenz erreicht ist“¹⁰. Außerdem müssen die innerstaatlichen Rechtsvorschriften einschließlich der Satzungen der nationalen Zentralbanken mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) übereinstimmen.¹¹

⁶ Siehe Artikel 122 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

⁷ Vgl. Europäische Zentralbank (2000a), S. 48.

⁸ Gemäß den dem EG-Vertrag als Anhang beigefügten Protokollen 27 und 28.

⁹ Schweden gelingt es auch ohne Opting-Out-Klausel, nicht an der EWU teilzunehmen, indem es nicht dem EWS II beiträgt. Eine derartige Verfahrensweise ist auch bei den neuen EU-Mitgliedern nicht gänzlich auszuschließen. Aber aufgrund der mit dem Glaubwürdigkeitsgewinn verbundenen Vorteile einer EWU-Teilnahme ist dies momentan nicht anzunehmen.

¹⁰ Artikel 121 Absatz 1 Satz 3 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

¹¹ Vgl. Artikel 121 Absatz 1 Satz 2 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

Des Weiteren werden „die Ergebnisse bei der Integration der Märkte, [der] Stand und die Entwicklung der Leistungsbilanzen, die Entwicklung bei den Lohnstückkosten und andere Preisindizes“¹² bei der Entscheidung über eine Teilnahme an der EWU berücksichtigt. Diese realen Indikatoren sind nicht näher quantifiziert und es wird im Maastrichter Vertrag keine Aussage darüber getroffen, in welchem Verhältnis sie zu den vier nominalen Konvergenzkriterien stehen.

2.1 Monetäre Konvergenzkriterien

2.1.1 Konvergenzkriterium der Preisniveaustabilität

2.1.1.1 Analyse des Konvergenzkriteriums der Preisniveaustabilität

Um das Kriterium der Preisniveaustabilität zu erfüllen, muss ein Staat „eine anhaltende Preisstabilität und eine während des letzten Jahres vor der Prüfung gemessene durchschnittliche Inflationsrate aufweisen ..., die um nicht mehr als 1½ Prozentpunkte über der Inflationsrate jener – höchstens drei – Mitgliedstaaten liegt, die auf dem Gebiet der Preisstabilität das beste Ergebnis erzielt haben“¹³. Gemeint ist aber nicht Preisstabilität, sondern Preisniveaustabilität, denn stabile Preise sind mit einem marktwirtschaftlichen System nicht vereinbar.

Zur Analyse des Kriteriums der Preisniveaustabilität werden die Kaufkraftparitätentheorie, der Glaubwürdigkeitsaspekt und der Balassa-Samuelson-Effekt näher betrachtet.

- 1) Kaufkraftparitätentheorie: Es ist notwendig, dass die Mitgliedstaaten zeigen, dass sie auf den Wechselkurs als Anpassungsinstrument verzichten können, denn auch in einer Währungsunion bei einer einheitlichen Geldpolitik sind weiterhin reale Aufwertungen und Abwertungen möglich, die die Wettbewerbsposition eines Landes beeinflussen. Gezeigt werden kann das mit Hilfe der Kaufkraftparitätentheorie. Nach dem Kaufkraftparitätentheorem entspricht das Produkt aus dem inländischen Preisniveau (p_i) und dem realen Wechselkurs (w_{real}) dem Produkt aus dem ausländischen Preisniveau (p_a) und dem nominalen Wechselkurs (w_{nom}):

$$w_{\text{real}} \cdot p_i = w_{\text{nom}} \cdot p_a$$
$$\Leftrightarrow w_{\text{real}} = w_{\text{nom}} \cdot p_a / p_i$$

Die Summe der Änderungsrate des nominalen Wechselkurses (dw_{nom}) und der Differenz aus der Änderungsrate des ausländischen Preisniveaus (dp_a) und der Änderungsrate des inländischen Preisniveaus (dp_i) ergibt die Änderungsrate des realen Wechselkurses (dw_{real}).

¹² Artikel 121 Absatz 1 Satz 5 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

¹³ Artikel 1 Satz 1 Protokoll über die Konvergenzkriterien nach Artikel 121 des Vertrags zur Gründung der Euro-

$$\Leftrightarrow dw_{\text{real}} = dw_{\text{nom}} + dp_a - dp_i$$

Bei einem höheren Kaufkraftverlust im Inland ($dp_i > dp_a$) würde bei flexiblen Wechselkursen die Währung des Inlandes im Ausmaß des Inflationsunterschiedes abwerten ($dw_{\text{nom}} > 0$), so dass das Ungleichgewicht beseitigt wird. In einer Wahrungunion sind die nominalen Wechselkurse per definitionem fest ($dw_{\text{nom}} = 0$). Bei divergenten Inflationsraten entsprechen die fixierten Paritäten nicht mehr dem Gleichgewicht. Die Preisdivergenz verschlechtert ceteris paribus die Wettbewerbsposition des Landes, dessen Inflationsrate über denen der anderen Mitgliedstaaten liegt. Dies setzt die Annahme voraus, dass die Wettbewerbsposition im Wesentlichen von der relativen Entwicklung der Preise und der Kosten abhängt. Infolge der schlechteren Wettbewerbsposition sinken die Exporte und steigen die Importe, Leistungsbilanzdefizite steigen. Ein Ausgleich wäre nur mit gleich hohen Preissteigerungsraten in allen Mitgliedstaaten erreichbar. Aus diesem Aspekt folgt, dass Länder mit annähernd gleichen Inflationsraten eine Wahrungunion bilden können.¹⁴

- 2) Glaubwürdigkeit: Mangelt es den Zentralbanken bzw. Währungsbehörden der Beitrittskandidaten an Glaubwürdigkeit und ist daher die erwartete Inflationsrate höher als die von der Zentralbank angekündigte Inflationsrate, ist die Erfüllung des Preisniveaukriteriums mit Stabilisierungskosten, insbesondere negativen Beschäftigungseffekten, verbunden. Die vor dem Eintritt in die EWU realisierte Inflationsrate ist aber nach dem Beitritt für die Bildung der Inflationserwartung irrelevant. Nach dem EWU-Beitritt wird die Inflationserwartung allein durch die Einschätzung der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) bestimmt. Wird erwartet, dass sich die Geldpolitik der EZB mit dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten nicht ändert, wird für den neuen EWU-Raum eine Inflationsrate erwartet, die der Inflationsrate des alten EWU-Raums entspricht. Mit dem Import der Glaubwürdigkeit der EZB sinken die Stabilisierungskosten. Wird erwartet, dass die neuen EWU-Mitglieder Einfluss auf die Geldpolitik nehmen, wird die erwartete Inflationsrate voraussichtlich steigen. Es kommt in beiden Fällen zur Konvergenz der Inflationsraten.
- 3) Balassa-Samuelson-Effekt: Geht man von der für die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten charakteristischen Annahme einer kleinen offenen Volkswirtschaft aus, sind die Preise für international gehandelte Güter (tradables) im Gegensatz zu den Binnengtern (non-tradables) für das Land ein Datum. Besteht im tradable Sektor der Beitrittskandidaten ein höheres Produktionswachstum als im non-tradable Sektor, steigen tendenziell die Löhne

päischen Gemeinschaft.

¹⁴ Vgl. Bnning (1997), S. 63ff. und Miller (1996), S. 39f.

im tradable Sektor. Ist Arbeit sektorübergreifend mobil, so steigen ebenfalls die Löhne im non-tradable Sektor. Da dies im non-tradable Sektor nicht mit Produktivitätssteigerungen einhergeht, steigen dort die Kosten und demzufolge die Preise.

Da das Produktivitätswachstum in den mittel- und osteuropäischen Staaten während des Aufholprozesses höher als im Euro-Raum ist, wird das Preisniveau in diesen Staaten tendenziell höher sein als im EWU-Gebiet. In einem System mit konstantem nominalen Wechselkurs, wie es bei einigen Beitrittskandidaten vorhanden ist (bspw. Currency Board in Estland, Litauen und Bulgarien oder in Lettland Bindung an die Sonderziehungsrechte) bzw. im Rahmen der Teilnahme am Europäischen Währungssystem II (EWS II) und der späteren EWU-Teilnahme bestehen wird, wertet der reale Wechselkurs aufgrund des höheren inländischen Preisniveaus auf. Dies ist mit einem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit und Zahlungsbilanzproblemen verbunden.

Die Erfüllung des Inflationskriteriums ist aufgrund des Balassa-Samuelson-Effekts nur mittels restriktiverer Geld- und Fiskalpolitik,¹⁵ welche das Wachstum und die Beschäftigung gefährdet, möglich. In diesem Fall ist eine expansivere Fiskalpolitik nach dem EWU-Beitritt wahrscheinlich.¹⁶ Unter diesem Aspekt wäre es sinnvoll, wenn der EWU-Beitritt erst nach der Angleichung des Produktivitätsniveaus erfolgt.

Über den Balassa-Samuelson-Effekt hinaus erfolgt aufgrund von Liberalisierung und strukturellen Reformen eine Anpassung der relativen Preise. Der Einfluss auf die Inflation ist weniger stabil und fortschrittlich als der des Balassa-Samuelson-Effekts, da er an die zeitliche Abfolge der Reformen (Privatisierung, Deregulierung, etc.) gebunden ist.¹⁷ Ein EWU-Beitritt sollte demnach erst dann erfolgen, wenn die Reformen abgeschlossen sind.

2.1.1.2 Bisherige Anwendung des Konvergenzkriteriums der Preisniveaustabilität

In den bisherigen Konvergenzberichten der EZB, des Europäischen Währungsinstituts und der Europäischen Kommission wurde zur Ermittlung des Referenzwertes das ungewogene arithmetische Mittel der Inflationsraten der drei Länder der EU-Staaten mit den niedrigsten Inflationsraten mit 1,5 Prozentpunkten addiert.¹⁸ Da die Inflation „anhand des Verbraucherpreisindex auf ver-

¹⁵ Das Konvergenzkriterium der Preisniveaustabilität kann auch mittels Aufwertung des nominalen Wechselkurses erfüllt werden. Dies widerspricht jedoch dem Kriterium der Wechselkursstabilität.

¹⁶ Vgl. Szapáry (2001).

¹⁷ Vgl. Szapáry (2001).

¹⁸ Vgl. Europäische Kommission (2000), S. 54ff., Europäisches Währungsinstitut (1998), S. 35 und Europäische Zentralbank (2000b), S. 9.

gleichbarer Grundlage¹⁹ gemessen werden soll, fand die Beurteilung auf Grundlage des Harmonisierten Verbraucherpreisindexes (HVPI), der zu diesem Zweck entwickelt wurde,²⁰ statt. Anstatt bei der Ermittlung des Referenzwertes die besten drei Mitgliedstaaten heranzuziehen, hätte man in den Konvergenzberichten 2000 die Inflationsrate des gesamten europäischen Währungsgebietes als Referenzwert verwenden können. Die Erfüllung des Preisniveaukriteriums wäre dann leichter.²¹ Da dies aber nicht erfolgt ist, ist zu erwarten, dass auch in Zukunft der Referenzwert als ungewogenes arithmetisches Mittel der besten drei EWWU-Mitgliedstaaten ermittelt wird (analog das Zinskriterium).

Als Referenzzeitraum wurden jeweils die letzten zwölf Monate vor der Prüfung gewählt. Es besteht ein Widerspruch zwischen der Forderung nach „dauerhafter Konvergenz“²² und dem kurzen auf ein Jahr beschränkten Referenzzeitraum, der nicht ausreicht, die Dauerhaftigkeit zuverlässig zu beurteilen.²³ Um dennoch die Dauerhaftigkeit der Preisniveaumentwicklung besser beurteilen zu können, wurde in den bisherigen Konvergenzberichten die durchschnittliche Preissteigerungsrate im Referenzzeitraum der Preisniveaumentwicklung der neunziger Jahre gegenübergestellt und das gesamtwirtschaftliche Umfeld für das Erreichen der Preisniveaustabilität, die Entwicklung anderer Preisindizes, die in naher Zukunft erwartete Inflationsentwicklung und strukturelle Aspekte berücksichtigt.²⁴ Ähnliches wird auch bei der Beurteilung der mittel- und osteuropäischen Staaten erfolgen.

2.1.1.3 Aussichten auf die Erfüllung des Konvergenzkriteriums der Preisniveaustabilität durch die mittel- und osteuropäischen Staaten

In Tabelle 1 ist dargestellt, inwiefern die zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten im Jahre 2001 das Kriterium der Preisniveaustabilität erfüllen würden. Die fettgedruckten Werte geben an, welche Staaten dem Preisniveaukriterium genügen würden. Nur Lettland und Litauen würden das Kriterium erfüllen. Die in Tabelle 1 angegebenen Werte entsprechen nicht dem HVPI.

Betrachtet man die Preisniveaumentwicklung in den neunziger Jahren (Abbildung 1), stellt man fest, dass es anfangs, bedingt durch die Umstrukturierung der Wirtschaft von einer Planwirt-

¹⁹ Artikel 1 Satz 2 Protokoll über die Konvergenzkriterien nach Artikel 121 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

²⁰ Vgl. Europäisches Währungsinstitut (1998), S. 310.

²¹ Vgl. European Parliament (1999a), S. 18f.

²² Artikel 121 Absatz 1 Satz 3 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

²³ Vgl. Traud (1996), S. 232.

Tabelle 1: Konsumentenpreisindex der 10 mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten im Jahr 2001

	Konsumentenpreisindex 2001*)
Bulgarien	8,0
Estland	6,1
Lettland	2,4
Litauen	1,5
Polen	5,6
Rumänien	34,2
Slowakei	7,4
Slowenien	8,6
Tschechien	4,9
Ungarn	9,1
Referenzwert **)	3,3

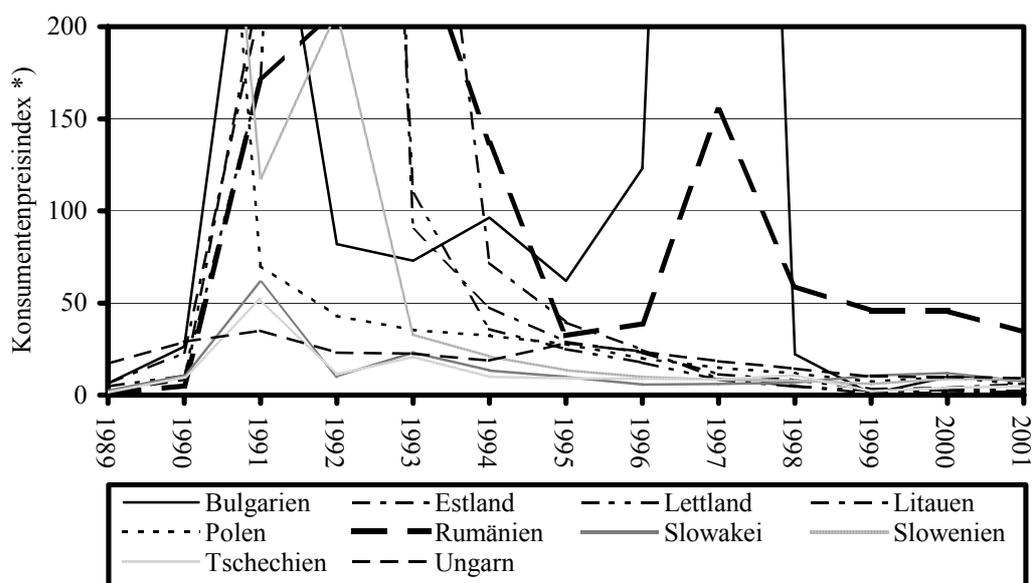
*) Konsumentenpreisindex, Änderung im jährlichen Durchschnitt, in Prozent.

**) Ungewogenes arithmetisches Mittel des HVPI 2001 Großbritanniens (1,2 Prozent), Frankreichs (1,8 Prozent) und Dänemarks bzw. Österreichs (jeweils 2,3 Prozent) plus 1,5.

Quelle der Daten: Konsumentenpreisindex der mittel- und osteuropäischen Staaten: European Bank for Reconstruction and Development (2001): Transition Report 2001, Energy in transition, London, 2001, S. 61.

HVPI der 15 EU-Staaten: Eurostat (2002): Statistik kurz gefasst, Wirtschaft und Finanzen, Nr. 23, 2002, S. 4f.

Abbildung 1: Konsumentenpreisindex der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten 1989 - 2001



*) Änderung im jährlichem Durchschnitt, in Prozent.

Quelle der Daten: European Bank for Reconstruction and Development (2001): Transition Report 2001, Energy in transition, London, 2001, S. 61.

²⁴ Vgl. Europäisches Währungsinstitut (1998), S. 36 und Europäische Zentralbank (2000b), S. 9.

schaft hin zu einer Marktwirtschaft, beträchtliche Inflationsraten gab.²⁵ In den letzten Jahren haben sie sich stabilisiert (ausgenommen Rumänien). Der Rückgang der Inflation in den mittel- und osteuropäischen Staaten, insbesondere nach 1997, ist im wesentlichen auf die Krise der emerging markets, die einen wirtschaftlichen Abschwung mit zum Teil negativen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts zur Folge hatte, zurückzuführen.²⁶

2.1.2 Konvergenzkriterium der Wechselkursstabilität

2.1.2.1 Analyse des Konvergenzkriteriums der Wechselkursstabilität

Gemäß dem Maastrichter Vertrag erfüllt ein Staat das Kriterium der Wechselkursstabilität, wenn er „die im Rahmen des Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems vorgesehenen normalen Bandbreiten zumindest in den letzten zwei Jahren vor der Prüfung ohne starke Spannungen eingehalten“²⁷ hat. Gemeint ist seit Januar 1999 der Europäische Wechselkursmechanismus II. Im gleichen Zeitraum darf er seine „Währung ... gegenüber der Währung eines anderen Mitgliedstaats nicht von sich aus abgewertet haben“²⁸.

Hinter dem Wechselkurskriterium steht die Überlegung, dass eine über einen längeren Zeitraum erarbeitete Wechselkursstabilität ein Indikator für die Fähigkeit eines Landes ist, mit dem Eintritt in die Währungsunion auf das Instrument des Wechselkurses zu verzichten. Diese Fähigkeit ist für eine Währungsunion von zentraler Bedeutung, denn die Mitglieder der Währungsunion sind gezwungen, auf asymmetrische Schocks und Wirtschaftsentwicklungen mit anderen Anpassungsinstrumenten zu reagieren.²⁹

Die Entwicklung des Wechselkurses ist auch von den Erwartungen des Beitritts eines Landes zur Währungsunion abhängig. Wird aufgrund von politischen Signalen die Erwartung, dass ein Land an der EWU teilnehmen wird, gestärkt, sinkt die im Mittel erwartete Wechselkursänderungsrate und die Prämie für das Wechselkursrisiko für die Zeit nach dem Eintritt. Dadurch sinken die Wechselkursschwankungen (und Zinsdivergenzen) zwischen den Ländern, ohne dass dies durch ökonomische Faktoren begründet ist.³⁰

²⁵ Vgl. Rohde; Janssen (1999), S. 244.

²⁶ Vgl. European Parliament (1999a), S. 21f.

²⁷ Artikel 3 Satz 1 Protokoll über die Konvergenzkriterien nach Artikel 121 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

²⁸ Artikel 3 Satz 2 Protokoll über die Konvergenzkriterien nach Artikel 121 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

²⁹ Vgl. Grosche (1994), S. 469.

³⁰ Vgl. Jarchow (1998), S. 15.

2.1.2.2 Bisherige Anwendung des Konvergenzkriteriums der Wechselkursstabilität

Entsprechend der Europäischen Kommission muss zur Erfüllung des Wechselkurskriteriums Folgendes gegeben sein. Die Währung musste zum Zeitpunkt der Bewertung am Europäischen Wechselkursmechanismus teilnehmen und sollte seit mindestens zwei Jahren am Wechselkursmechanismus teilgenommen haben. Allerdings kann auch Wechselkursstabilität im Zeitraum vor dem Beitritt zum Wechselkursmechanismus I (WKM I bzw. EWS I) beziehungsweise zum Wechselkursmechanismus II (WKM II bzw. EWS II) berücksichtigt werden.³¹ Dies ist im Fall von Italien und Finnland geschehen. Italien war erst rund fünfzehn Monate, Finnland rund sechzehn Monate Mitglied im WKM I. Den Ländern wurde trotzdem eine ausreichende Wechselkursstabilität über den zweijährigen Zeitraum bescheinigt.³² Dementsprechend ist die Teilnahme am Wechselkursmechanismus Voraussetzung, die Dauer der Teilnahme aber nicht eindeutig festgelegt.³³ Weiterhin fordert die Europäische Kommission, dass der Leitkurs innerhalb des zweijährigen Referenzzeitraums nicht nach unten angepasst wurde. Der Wechselkurs muss innerhalb der Bandbreite von 2,25 Prozent gegenüber dem Euro gehalten worden sein (beziehungsweise im Rahmen des WKM I gegenüber den anderen teilnehmenden Währungen). Zur Beurteilung, ob eine Überschreitung der Schwankungsmarge von 2,25 Prozent einer „starken Spannung“³⁴ entspricht, sind verschiedene Faktoren zu berücksichtigen. Unterschieden wird zwischen einer Überschreitung der oberen und einer Unterschreitung der unteren Marge von 2,25 Prozent.³⁵

Zusätzlich werden die Devisenmarktinterventionen betrachtet. Zur Untersuchung der Dauerhaftigkeit wurden neben der Entwicklung des nominalen Wechselkurses auch die Entwicklung des realen Wechselkurses gegenüber wichtigen Handelspartnern, die Leistungsbilanz, der Grad der Offenheit des Staates, sein Anteil am Binnenhandel der EU und seine Netto-Auslandsvermögensposition betrachtet.³⁶

³¹ Vgl. Europäische Kommission (2000), S. 72.

³² Vgl. Europäisches Währungsinstitut (1998), S. 173f. und S. 258f.

³³ Vgl. Deutsche Bank Research (1998), S. 6.

³⁴ Artikel 3 Satz 1 Protokoll über die Konvergenzkriterien nach Artikel 121 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

³⁵ Vgl. Europäische Kommission (2000), S. 72.

³⁶ Vgl. Europäisches Währungsinstitut (1998), S. 41 und Europäische Zentralbank (2000b), S. 13.

2.1.2.3 Aussichten auf die Erfüllung des Konvergenzkriteriums der Wechselkursstabilität durch die mittel- und osteuropäischen Staaten

Im Moment nimmt kein mittel- und osteuropäischer Beitrittskandidat am WKM II teil. Eine Teilnahme am WKM II wird nach dem Beitritt zur EU erwartet.³⁷

Die zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten haben die unterschiedlichsten Wechselkursregimes vom Currency Board bis hin zu flexiblen Wechselkursen. Der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) hat in einer Pressemitteilung vom 7. November 2000 erklärt, der WKM II sei flexibel genug, um die unterschiedlichen Wechselkursregimes aufzunehmen. Jedoch ist das freie Floaten oder die Verankerung in einer anderen Währung als dem Euro mit dem WKM II nicht vereinbar.³⁸ Die Currency Boards von Bulgarien, Estland und Litauen sind dem gemäß mit dem WKM II kompatibel.

Abbildung 2 veranschaulicht die Schwankungen der Wechselkurse der Währungen der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten gegenüber dem Euro während des Zeitraums Juli 2000 bis Juni 2002. Estland und Bulgarien sind nicht dargestellt, da sie im gesamten Zeitraum über ein Currency Board mit der Bindung an den Euro verfügten. Jedes der dargestellten Länder weist im verwendeten Zeitraum eine höhere Abweichung des Wechselkurses als $\pm 2,25$ Prozent vom Wechselkurs im Juli 2000 als auch vom Mittel der jeweiligen Wechselkurse des Staates gegenüber dem Euro im Zeitabschnitt auf.

2.1.3 Konvergenzkriterium des langfristigen Zinssatzes

2.1.3.1 Analyse des Konvergenzkriteriums des langfristigen Zinssatzes

Das Kriterium des langfristigen Zinssatzes ist erfüllt, wenn „im Verlauf von einem Jahr vor der Prüfung in einem Mitgliedstaat der durchschnittliche langfristige Nominalzinssatz um nicht mehr als 2 Prozentpunkte über dem entsprechenden Satz in jenen – höchstens drei – Mitgliedstaaten liegt, die auf dem Gebiet der Preisstabilität das beste Ergebnis erzielt haben“³⁹. Mittels dieses Kriteriums soll die „Dauerhaftigkeit der von dem Mitgliedstaat erreichten Konvergenz und seiner Teilnahme am Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems“⁴⁰ zum Ausdruck kommen.

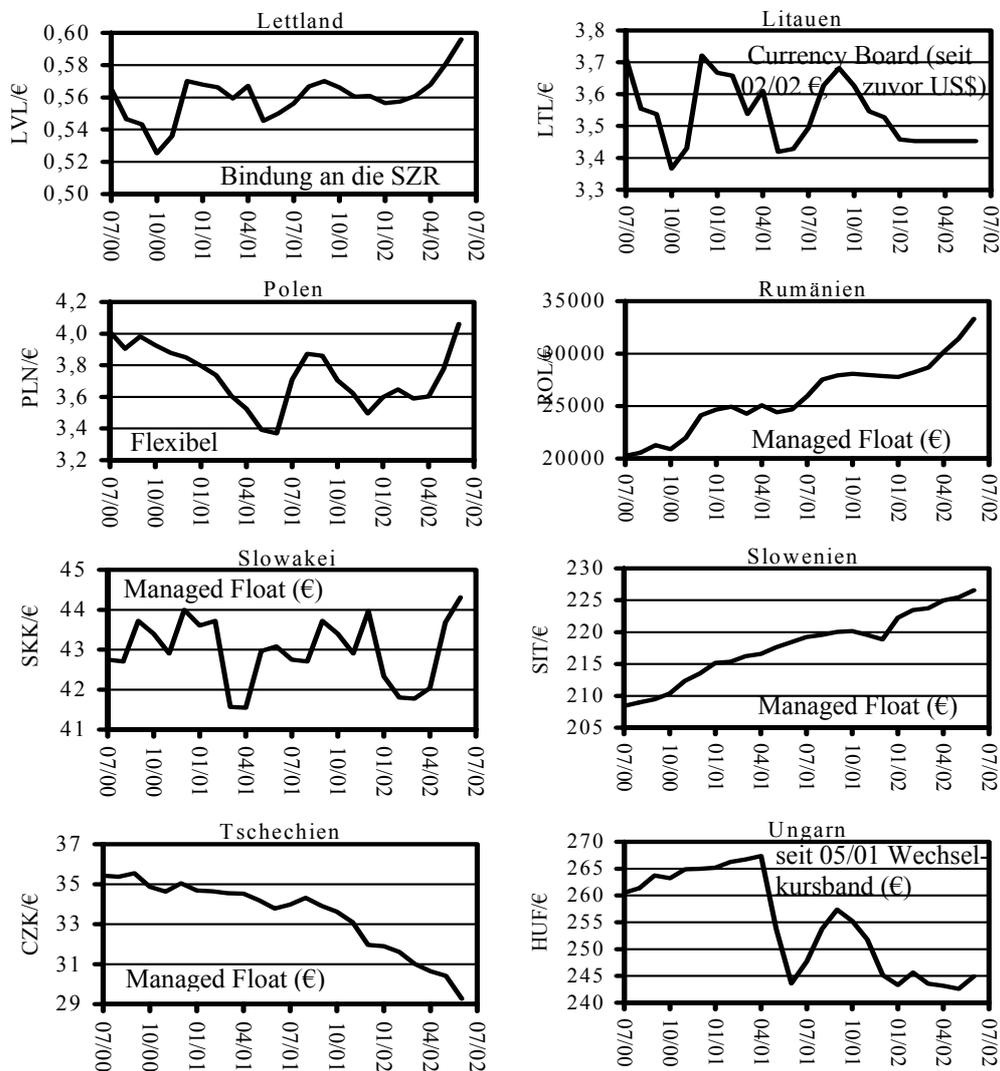
³⁷ Vgl. Schlussfolgerungen des ECOFIN-Rates zur Wechselkurspolitik für Beitrittsländer, Pressemitteilung vom 7. November 2000, zitiert nach Deutsche Bank Research (2000a), S. 8.

³⁸ Zitiert nach Deutsche Bank Research (2000a), S. 8.

³⁹ Artikel 4 Satz 1 Protokoll über die Konvergenzkriterien nach Artikel 121 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

⁴⁰ Artikel 121 Absatz 1 vierter Gedankenstrich des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

Abbildung 2: Wechselkursentwicklung der Währungen der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten gegenüber dem Euro von Juli 2000 bis Juni 2002 (Monatsultimokurse)



„in Klammer“: Referenzwährung bzw. informelle Referenzwährung.

Quelle der Daten: Estland, Polen, Slowenien, Tschechien und Ungarn: Österreichische Nationalbank (2002): http://www2.oenb.at/euro/kurs/euro_p.htm, 22.07.2002;
 Lettland: Bank of Latvia (2002): <http://www.bank.lv/valutuKursi/english/Statistic/index.htm>, 22.07.2002;
 Litauen: Bank of Lithuania (2002): <http://www.lbank.lt/exchange/history.asp?Lang=E&Cid=EUR&Y=2002&M=7&D=23&id=62645&ord=1&dir=ASC>, 22.07.2002;
 Rumänien: National Bank of Romania (2002): http://www.bnro.ro/def_en.htm, 22.07.2002;
 Slowakei: National Bank of Slovakia (2002): <http://www.nbs.sk/INDEXA.HTM>, 22.07.2002.

Das Konvergenzkriterium des langfristigen Zinssatzes ergänzt das Kriterium der Preisniveaustabilität um die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte über zukünftige Inflationsraten.

- 1) Zinsparitätentheorie: Eine Begründung des Konvergenzkriteriums des langfristigen Zinssatzes ist mit Hilfe der Zinsparitätentheorie möglich. Nach der Zinsparitätentheorie wandert das Kapital dorthin, wo unter Berücksichtigung der erwarteten Wechselkursänderung der höchste Zinssatz geboten wird. Transaktionskosten und Inflationsunterschiede haben ebenfalls Einfluß auf die Kapitalströme. Voraussetzung ist Kapitalmobilität, hohe Zinselastizität, keine Kapitalverkehrsbeschränkungen und volle Substituierbarkeit der in- und ausländischen Investitionsmöglichkeiten. Durch einen höheren inländischen Zinssatz werden Kapitalimporte ausgelöst, die bei flexiblen Wechselkursen zu einer Aufwertung der inländischen Währung führen. Staaten mit konvergenten Zinssätzen können somit aus diesem Gesichtspunkt eine Währungsunion bilden.
- 2) Erwartungen: Der langfristige nominale Zinssatz spiegelt die Erwartungen der Marktteilnehmer bezüglich der zukünftigen Preisniveauänderung wider. Der langfristige nominale Zinssatz (i_{nom}) ist eine Funktion des Realzinssatzes (i_{real}) und der erwarteten Inflationsrate (p_{erw}).

$$i_{nom} = i_{real} + p_{erw}$$

Auf einem liberalisierten Kapitalmarkt müssten sich die realen langfristigen Zinssätze tendenziell angleichen. Unterschiedliche Nominalzinssätze spiegeln dann vor allem die Erwartung der Finanzmärkte über die Aussichten der EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich Erfüllung der anderen Konvergenzkriterien wider. Die Erfüllung des Zinssatzkriteriums ist dann ein Beleg dafür, dass nominale Konvergenz und Wechselkursstabilität erreicht sind.⁴¹

Die Abhängigkeit des nominalen Zinssatzes von den Erwartungen der Marktteilnehmer hat sich auch darin gezeigt, dass die Renditen der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten unter anderem als Reaktion auf den EU-Gipfel in Nizza, auf dem die Beitrittsperspektiven konkretisiert wurden, sanken.⁴²

⁴¹ Vgl. Breuss (1999), S. 230.

⁴² Vgl. Deutsche Bank Research (2001), S. 27.

2.1.3.2 Bisherige Anwendung des Konvergenzkriteriums des langfristigen Zinssatzes

In den Konvergenzberichten des Europäischen Währungsinstituts, der EZB und der Europäischen Kommission wurde zur Ermittlung des durchschnittlichen langfristigen Nominalzinssatzes das arithmetische Mittel der Zinssätze der letzten zwölf Monate vor der Prüfung gebildet. Der Referenzzeitraum beträgt also die letzten zwölf Monate vor der Prüfung. Zur Ermittlung des Referenzwertes wurde das ungewogene arithmetische Mittel der langfristigen Zinssätze der drei Länder mit den niedrigsten Inflationsraten herangezogen und mit zwei Prozentpunkten addiert.⁴³ Die Zinssätze wurden auf Basis eines harmonisierten langfristigen Zinssatzes, der zu diesem Zweck entwickelt wurde, gemessen. Es wurden Renditen von Anleihen mit einer Restlaufzeit von ungefähr zehn Jahren verwendet, dessen Emittent der Zentralstaat war. Die Renditen wurden brutto berechnet.⁴⁴

Um die Dauerhaftigkeit der Konvergenz der Zinssätze beurteilen zu können, wurden die im Referenzzeitraum beobachteten Zinssätze der Entwicklung der langfristigen Zinssätze in den neunziger Jahren gegenübergestellt und die Hauptbestimmungsfaktoren der Zinsdifferenzen gegenüber den Ländern mit den niedrigsten langfristigen Zinssätzen betrachtet.⁴⁵

Anstatt die langfristigen Zinssätze der drei Länder mit den niedrigsten Inflationsraten zur Bestimmung des Referenzwertes zu verwenden, hätte man in den Konvergenzberichten 2000 auch die langfristigen Zinssätze des europäischen Währungsgebietes benutzen können.⁴⁶ Da dies aber nicht geschehen ist, ist zu erwarten, dass auch in Zukunft das ungewogene arithmetische Mittel der langfristigen Zinssätze der drei Länder mit den niedrigsten Inflationsraten zur Referenzwertbestimmung verwendet wird.

2.1.3.3 Aussichten auf die Erfüllung des Konvergenzkriteriums des langfristigen Zinssatzes durch die mittel- und osteuropäischen Staaten

Die Bewertung des Kriteriums des langfristigen Zinssatzes ist schwer, da es mangels funktionierender Finanzmärkte für Staatsschuldverschreibungen keine langfristigen Zinssätze gibt.⁴⁷ Die vorhandenen Zinssätze sind teilweise nur kurzfristig und nicht vergleichbar mit den zur Konver-

⁴³ Vgl. Europäische Kommission (2000), S. 73, Europäisches Währungsinstitut (1998), S. 41f. und Europäische Zentralbank (2000b), S. 14.

⁴⁴ Vgl. Europäische Kommission (2000), S. 74, Europäisches Währungsinstitut (1998), S. 312f. und Europäische Zentralbank (2000b), S. 64f.

⁴⁵ Vgl. Europäisches Währungsinstitut (1998), S. 42 und Europäische Zentralbank (2000b), S. 14.

⁴⁶ Vgl. European Parliament (1999a), S. 18f.

⁴⁷ Vgl. Breuss (1999), S. 230f.

genzprüfung herangezogenen Zinssätzen. Die in Tabelle 2 angeführten Daten entsprechen demzufolge nicht der Definition durch den Maastrichter Vertrag und den Konkretisierungen durch die EZB und die Europäische Kommission.

Versucht man trotzdem, anhand der in Tabelle 2 angegebenen Zinssätze zu ermitteln, welche der zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten das Konvergenzkriterium des langfristigen Zinssatzes erfüllen könnten, stellt man fest, dass Bulgarien, Estland und Tschechien das Kriterium erfüllen würden.

Tabelle 2: Zinssätze der 10 mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten

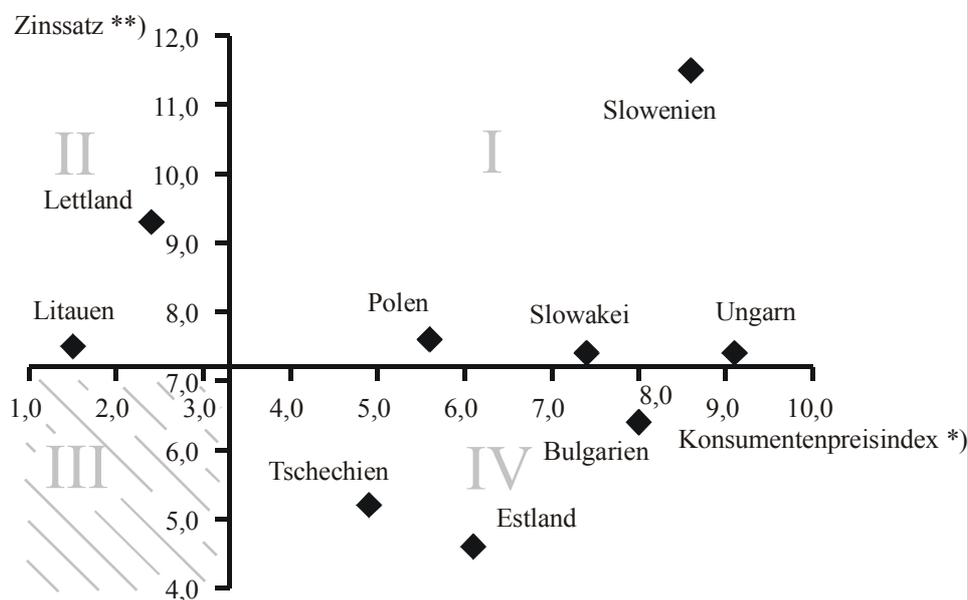
	Zinssatz *)
Bulgarien	6,4
Estland	4,6
Lettland	9,3
Litauen	7,5
Polen	7,6
Rumänien	29,7
Slowakei	7,4
Slowenien	11,6
Tschechien	5,2
Ungarn	7,4
Referenzwert	7,2

*) Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn Laufzeit 10 Jahre; Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowenien kürzere Laufzeiten.

Quelle der Daten: Zinssätze und Referenzwert: Deutsche Bank Research (2002): Monitor EU-Erweiterung Mittel- und Osteuropa, Nr. 8, Frankfurt am Main, 24. Juni 2002, S. 34.

In der Abbildung 3 ist die Erfüllung des Konvergenzkriteriums der Preisniveaustabilität und des Konvergenzkriteriums des langfristigen Zinssatzes durch die zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten dargestellt. Länder, die im zweiten oder dritten Quadranten oder auf der Ordinate verzeichnet sind, erfüllen das Konvergenzkriterium der Preisniveaustabilität. Das sind nur Lettland und Litauen. Staaten, die im dritten oder vierten Quadranten oder auf der Abszisse liegen, erfüllen das Kriterium des langfristigen Zinssatzes. Dies betrifft Bulgarien, Estland und Tschechien. Staaten, die beide Konvergenzkriterien erfüllen, müssten im dritten Quadranten oder auf den dort angrenzenden Achsenabschnitten liegen. Keiner der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten erfüllt beide Kriterien. Im ersten Quadranten liegen die Staaten, die beide Konvergenzkriterien nicht erfüllen.

Abbildung 3: Erfüllung des Konvergenzkriteriums der Preisniveaustabilität und des langfristigen Zinssatzes durch die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten



*) Konsumentenpreisindex, Änderung im jährlichen Durchschnitt, in Prozent.

**) Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn Laufzeit 10 Jahre; Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowenien kürzere Laufzeiten.

Schraffierte Fläche einschließlich der angrenzenden Achsenabschnitte: Erfüllung der Kriterien.

Quelle der Daten: Konsumentenpreisindex der mittel- und osteuropäischen Staaten: European Bank for Reconstruction and Development (2001): Transition Report 2001, Energy in transition, London, 2001, S. 61.

Zinssätze: Deutsche Bank Research (2002): Monitor EU-Erweiterung Mittel- und Osteuropa, Nr. 8. Frankfurt am Main, 24. Juni 2002, S. 34.

2.2 Fiskalische Konvergenzkriterien

2.2.1 Die Kriterien

Artikel 1 des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit beinhaltet folgende Referenzwerte: „3% für das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen“⁴⁸ und „60% für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen“⁴⁹.

Die genannten Referenzwerte stellen keine absolute Obergrenze dar. Das Überschreiten ohne die fiskalischen Konvergenzkriterien von vornherein zu verfehlen, ist in Ausnahmen gestattet: Das Defizitkriterium darf überschritten werden, wenn das „Verhältnis erheblich und laufend zurück-

⁴⁸ Artikel 1 erster Gedankenstrich Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit.

⁴⁹ Artikel 1 zweiter Gedankenstrich Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit.

gegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwerts erreicht⁵⁰ oder wenn „der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwerts bleibt“⁵¹. Das Schuldenstandskriterium darf überschritten werden, wenn „das Verhältnis hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert“⁵².

Solange der Europäische Rat eine fehlende fiskalische Konvergenz nicht durch Beschluss, gemäß Artikel 104 Absatz 6, festgestellt hat, ist sie nicht gegeben. Dem Eintritt in die EWU steht dann aus dieser Sicht nichts entgegen.

Die Referenzwerte wurden willkürlich gewählt. Der Referenzwert für den Schuldenstand wurde als einfacher Durchschnitt der entsprechenden Werte der zwölf EU-Länder im Jahre 1991 ermittelt.

Für das Verhältnis zwischen Schuldenquote und Defizitquote gilt unter Vernachlässigung der Seigniorage:

$$s_t - s_{t-1} = d_t - w \cdot s_{t-1} \quad (*)$$

(Mit s_t bzw. s_{t-1} Schuldenquote in der Periode t und $t-1$ bzw. $(s_t - s_{t-1})$ Änderung der Schuldenquote, d_t Defizitquote, bestehend aus der Primärdefizitquote und der Zinsdienstquote, und w nominale Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts.)

Der Referenzwert für die Neuverschuldung folgte daraus, dass unter den Annahmen einer Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts von exakt 5 Prozent und einer Schuldenquote von exakt 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für eine Stabilisierung der Schuldenquote ($s_t - s_{t-1} = 0$) die Defizitquote um exakt 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zunehmen kann.

Die im Vertrag von Maastricht gegebenen Referenzwerte ($d_t \leq 0,03$ und $b_t \leq 0,6$) tragen dem in Gleichung (*) dargestellten Zusammenhang nicht hinreichend Rechnung. Gemäß dieser Gleichung führt ein Anstieg der Defizitquote nicht automatisch zu einem Anstieg der Schuldenquote. Die Entwicklung der Staatsverschuldung hängt neben der Defizitquote auch vom Wachstum des Bruttoinlandsprodukts ab.⁵³

Liegt die Ausgangsschuldenquote unter 60 Prozent (über 60 Prozent) führt das bei einem stetigen Ausnutzen der Defizitquote von 3 Prozent zu einem sukzessiven Anstieg (Rückgang) der Schuldenquote. Dabei wird das Tempo und der Grenzwert von der Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts bestimmt. Ist die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts kleiner als 5 Prozent, nimmt die Staatsverschuldung bei einem Defizit von 3 Prozent stetig zu.

⁵⁰ Artikel 104 Absatz 2a) erster Gedankenstrich Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

⁵¹ Artikel 104 Absatz 2a) zweiter Gedankenstrich Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

⁵² Artikel 104 Absatz 2b) Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

⁵³ Vgl. Institut für „Finanzen und Steuern“ e.V. (1993), S. 54ff.

Daraus folgt, dass Referenzwerte die spezifischen Voraussetzungen eines Staates berücksichtigen und dementsprechend verschiedene Kombinationen zwischen Defizitquote und Schuldenquote zulassen müssten.⁵⁴

2.2.2 Analyse der fiskalischen Konvergenzkriterien

Die fiskalischen Konvergenzkriterien wurden Teil der Beitrittsbedingungen zur EWU, weil man davon ausging, dass die gesetzliche Unabhängigkeit der EZB ohne fiskalische Restriktionen als nicht glaubwürdig erscheint, da die EZB dem Druck durch hochverschuldete Staaten ausgesetzt werden könnte. Dies impliziert einen Druck auf niedrige Zinsen (ex-ante-bail-out) und auf eine Schuldenentlastung durch nicht antizipierte Inflation (ex-post-bail-out).⁵⁵

Begründet werden können die fiskalischen Konvergenzkriterien durch einen spill-over-Effekt beim Realzins, durch die Gefahr einer Monetisierung von Defiziten und einem crowding-out privater Investoren.

- 1) Spillover-Effekt beim Realzins: In einer Währungsunion besteht für einen einzelnen Mitgliedstaat ein stärkerer Anreiz zum Aufbau staatlicher Finanzierungsdefizite als bei getrennten Währungsräumen, denn die Zinssteigerung bei zusätzlicher Kreditaufnahme fällt geringer aus, da sich die erhöhte Kreditnachfrage auf den gesamten Währungsraum verteilt. Die anderen Mitgliedstaaten der Währungsunion haben dadurch eine negative Rückwirkung, denn ihre Kosten der Kreditaufnahme steigen.⁵⁶

Länder mit einer laxen Finanzpolitik werden aber durch die Finanzmärkte durch schlechtere ratings mit höheren Risikoprämien bestraft. Es gibt also eine marktmäßige Steuerung. Das Verbot von Notenbankkrediten⁵⁷ und der Ausschluss der Haftung durch die EU für Verbindlichkeiten einzelner Mitgliedstaaten⁵⁸ (no-bail-out-Klausel) könnten diesen Markteffekt verstärken.

- 2) Monetisierung von Defiziten: Eine expansive Fiskalpolitik kann die Preisniveaustabilität gefährden, indem sie indirekt zu einer expansiven Geldpolitik führt. Weitet ein einzelner Mitgliedstaat der Währungsunion sein Defizit aus, kann der daraus resultierende Realzinsanstieg dadurch begrenzt werden, dass die EZB das Defizit durch eine Geldmengenexpansion teilweise oder ganz monetisiert. Die anderen Mitgliedstaaten wären negativ betroffen, denn sie müssten aufgrund der unionsweiten monetären Expansion eine Inflationserhöhung in Kauf

⁵⁴ Vgl. Institut für „Finanzen und Steuern“ e.V. (1993), S. 58.

⁵⁵ Vgl. Folkers (1999), S. 1f.

⁵⁶ Vgl. Klein; Neumann (1993), S. 200f.

⁵⁷ Siehe Artikel 101 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

nehmen. Für den expandierenden Mitgliedstaat fällt die Inflation geringer aus, als wenn er das Defizit mit seiner eigenen nationalen Währung monetisieren würde, denn der Erhöhung des Geldangebots steht die gesamte Geldnachfrage aller Mitgliedstaaten der Währungsunion gegenüber. Es entsteht also ein Anreiz zum Trittbrettfahrerverhalten. Inwieweit eine fiskalische Expansion in einem Mitgliedstaat der Währungsunion zu einer Geldmengenexpansion führt, hängt davon ab, ob die Geldpolitik dem Druck in Richtung einer monetären Expansion standhält. Wenn das staatliche Defizit in einer Währungsunion ansteigt, muss das nicht zu einer höheren Inflation führen, vorausgesetzt, die Zentralbank ist vollkommen unabhängig und ausschließlich dem Ziel der Preisniveaustabilität verpflichtet.⁵⁹ In Artikel 108 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ist die Unabhängigkeit der EZB geregelt. Preisniveaustabilität ist gemäß Artikel 105 Absatz 1 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft das vorrangige Ziel des ESZB.

Da das ESZB noch keine Stabilitätsgeschichte aufweist und die Obergrenze der Veränderungsrate des HVPI in der Eurozone von 2 Prozent 2000 (2,3 Prozent) und 2001 (2,5 Prozent)⁶⁰ verfehlt wurde, sind Zweifel an der ausschließlichen Ausrichtung des ESZB auf die Preisniveaustabilität nicht gänzlich ausgeräumt. Es ist dem ESZB daher bisher nicht gelungen, die Signale so zu setzen, dass die Intention der geldpolitischen Entscheidungen zur Preisniveaustabilität unzweifelhaft zum Ausdruck kam.

- 3) Crowding-out privater Investoren: Bei höherer Nachfrage nach Krediten steigt das Zinsniveau entsprechend dem Marktmechanismus. Eine höhere Nachfrage nach Krediten durch den Staat führt zu einem crowding-out privater Investoren. Es folgen Wachstumseinbußen und eine Verschlechterung der Leistungsbilanz.

Mit dem Eintritt in die EWU übergeben die Beitrittskandidaten das Instrument der Geldpolitik an die EZB. Dann ist die Fiskalpolitik das einzige Instrument des Staates. Um den Handelsspielraum langfristig zu erhalten, ist Haushaltsdisziplin erstrebenswert. Es ist aber nicht notwendig, diese im Rahmen von Konvergenzkriterien festzulegen, da die Staaten den Anreiz zur Haushaltsdisziplin aus Eigeninteresse haben sollten.⁶¹ Befürchtet wird allerdings, dass eine mangelnde Handlungsfähigkeit des Staates aufgrund einer hohen Staatsverschuldung zu politischen Forderungen nach Transferzahlungen führen kann.⁶²

⁵⁸ Siehe Artikel 103 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

⁵⁹ Vgl. Klein; Neumann (1993), S. 200f.

⁶⁰ Quelle der HVPI: Eurostat (2002), S. 4.

⁶¹ Vgl. Institut „Finanzen und Steuern“ e.V. (1993), S. 177ff.

⁶² Vgl. Eli (2000), S. 143.

Wenn das EZB uneingeschränkt unabhängig agiert, vorrangig das Ziel der Preisniveaustabilität verfolgt und das Verbot von Notenbankkrediten und der Ausschluss der Haftung durch die EU für Verbindlichkeit einzelner Mitgliedstaaten glaubhaft gemacht wird, sind die fiskalischen Konvergenzkriterien weitgehend entbehrlich. Hinzu kommt, dass die Referenzwerte willkürlich gewählt wurden.

Die fiskalischen Konvergenzkriterien sind die einzigen Kriterien, die nicht nur Eintrittsbedingung sind, sondern auch nach dem Beitritt zur EWU im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu erfüllen sind. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde beschlossen, um die Unabhängigkeit der EZB zu sichern und die Geldwertstabilität des Euros nicht zu gefährden. Jedoch wurden, wie in Anschluss an Gleichung (*) dargestellt, nicht alle relevanten Indikatoren einbezogen. Dessen ungeachtet bedarf es nicht einer Defizit- und Verschuldungsgrenze, sondern eines glaubwürdigen Signals, dass die no-bail-out-Klausel konsequent umgesetzt wird.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde zu einem der wesentlichen Euro-Stabilitätskriterien stilisiert. Das Vertrauen in das Funktionieren dieses Mechanismus wurde jedoch mit der Ausnutzung der gegebenen diskretionären Handlungsspielräume (bspw. die Verhinderung einer Frühwarnung an Deutschland und Portugal im Februar 2002 aufgrund des Versprechens, bis 2004 einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen, was vielfach bezweifelt wird und kaum abschätzbar ist) aufs Spiel gesetzt. Demgemäß wurde ein falscher Indikator gewählt, dessen unzureichende Umsetzung nun die Glaubwürdigkeit des Euros beschädigt.

2.2.3 Bisherige Anwendung der fiskalischen Konvergenzkriterien

In den Konvergenzberichten 2000 wurden zur Prüfung der fiskalischen Konvergenzkriterien Daten, die auf der Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gemäß dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995 ermittelt wurden, verwendet.⁶³

Neben den Vertragsbestimmungen wurde in den Berichten auch berücksichtigt, ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Investitionsausgaben überschreitet und alle sonstigen relevanten Faktoren einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des entsprechenden Mitgliedstaates. Zur Überprüfung der dauerhaften Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte wurden die Ergebnisse im Referenzjahr den Entwicklungen in den neunziger Jahren gegenübergestellt sowie die Bestimmungsgründe für die Entwicklung von Schuldenquote und Defizit und die Struktur der Verschuldung untersucht. Als Bestimmungsgründe für die Schuldenquote wurden die Differenz zwischen dem nominalen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts und den Zinssät-

⁶³ Vgl. Europäische Zentralbank (2000b), S. 11.

zen, der Primärsaldo und die Veränderungen der Schuldenquote durch Vorgänge, die nicht in der Defizitquote erfasst wurden, überprüft. Als Einflussgrößen auf die Defizitquote wurde zwischen konjunkturellen und nicht-konjunkturellen Bestimmungsfaktoren unterschieden.⁶⁴

Zusätzlich wurden die Perspektiven und Herausforderungen für die öffentlichen Finanzen betrachtet. Besondere Beachtung fand die Verbindung zwischen Defizit- und Schuldenentwicklung.⁶⁵

Im Referenzjahr 1997 für die Auswahl der Startmitglieder zur EWU wurde für Belgien eine Verschuldung von 120 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausgewiesen. Damit wurde das Konvergenzkriterium um 100 Prozent übertroffen. Die Haushalte wurden in fast allen Staaten nicht durch nachhaltige Anstrengungen stabilisiert.⁶⁶ Italien und Frankreich verbesserten ihren Haushalt mittels einmaliger Einnahmen. Portugal und Spanien halfen Transferzahlungen Dritter den Haushalt zu schönen. Fast alle Staaten stellten dringende Ausgaben zurück. Dementsprechend wurde in der „Stellungnahme des Zentralbankrates zur Konvergenzlage in der Europäischen Union im Hinblick auf die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion“ von noch „erhebliche[n] Konvergenzmängel[n]“⁶⁷ in der Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten der Europäischen Union gesprochen. Lediglich Finnland, Irland und Luxemburg hatten eine fiskalische Lage erreicht, die „uneingeschränkt als dauerhaft tragbar“⁶⁸ eingestuft wurde. Im Falle Belgiens und Italiens äußerte die Deutsche Bundesbank sogar „ernsthafte Besorgnisse“⁶⁹.

Auch Griechenland wurde mit einer Schuldenquote von 104,4 Prozent im Referenzjahr 1999, was erheblich über dem Referenzwert von 60 Prozent liegt, zur EWU zugelassen. Laut der EZB besteht „Anlass zur Sorge, ob das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt 'hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert' und ob bereits eine auf Dauer tragbare Finanzlage erreicht wurde“⁷⁰. Nach einer Modellrechnung der EZB könnte die öffentliche Verschuldung bis Ende 2009 auf 60 Prozent gesenkt werden.⁷¹ Dies wäre aber mit immensen Anstrengungen verbunden.⁷²

Diese Ausnahmen in der Vergangenheit lassen befürchten, dass die Beitrittskandidaten in künftigen Entscheidungen über die Teilnahme an der EWU mit ähnlicher Flexibilität auf politischer Ebene rechnen können.⁷³

⁶⁴ Vgl. Europäische Zentralbank (2000b), S. 10ff.

⁶⁵ Vgl. Europäische Zentralbank (2000b), S. 10ff.

⁶⁶ Vgl. Herhaus (2000), S. 11.

⁶⁷ Deutsche Bundesbank (1998), S. 38.

⁶⁸ Deutsche Bundesbank (1998), S. 36.

⁶⁹ Deutsche Bundesbank (1998), S. 39.

⁷⁰ Europäische Zentralbank (2000b), S. 3.

⁷¹ Vgl. Europäische Zentralbank (2000b), S. 21.

⁷² Vgl. Deutsche Bank Research (2000b), S. 5.

⁷³ Vgl. European Parliament (1999b), S. 18.

2.2.4 Aussichten auf die Erfüllung der fiskalischen Konvergenzkriterien durch die mittel- und osteuropäischen Staaten

In Tabelle 3 sind die Haushaltssalden und die Bruttoverschuldung der zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten für das Jahr 2001 dargestellt. Die Erfüllung des Kriteriums der Verschuldung des Staates stellt sich sehr positiv dar. Außer Bulgarien erfüllen alle Staaten das Kriterium. Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen und Slowenien erfüllen das Kriterium des öffentlichen Defizits 2001. Die restlichen Staaten verfehlen es relativ knapp. Nur Polen, welches seit 2001 in einer konjunkturellen Krise mit steigendem Haushaltsdefizit und steigender Staatsverschuldung steckt, verfehlte es beträchtlich.

Tabelle 3: Haushaltssalden und Bruttoverschuldung der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten im Jahre 2001

	Haushaltsüberschuss bzw. -defizit in Prozent des BIP *)	Bruttoverschuldung des Staates in Prozent des BIP *)
Bulgarien	- 0,9	73,9
Estland	0,4	5,8
Lettland	- 1,8	13,8
Litauen	- 1,7	29,1
Polen	- 5,6	42,9
Rumänien	- 3,7	31,2
Slowakei	- 4,0	42,7
Slowenien	- 1,4	25,3
Tschechien	- 3,6	19,4
Ungarn	- 3,5	53,6
Referenzwert	- 3,0	60,0

*) Schätzungen.

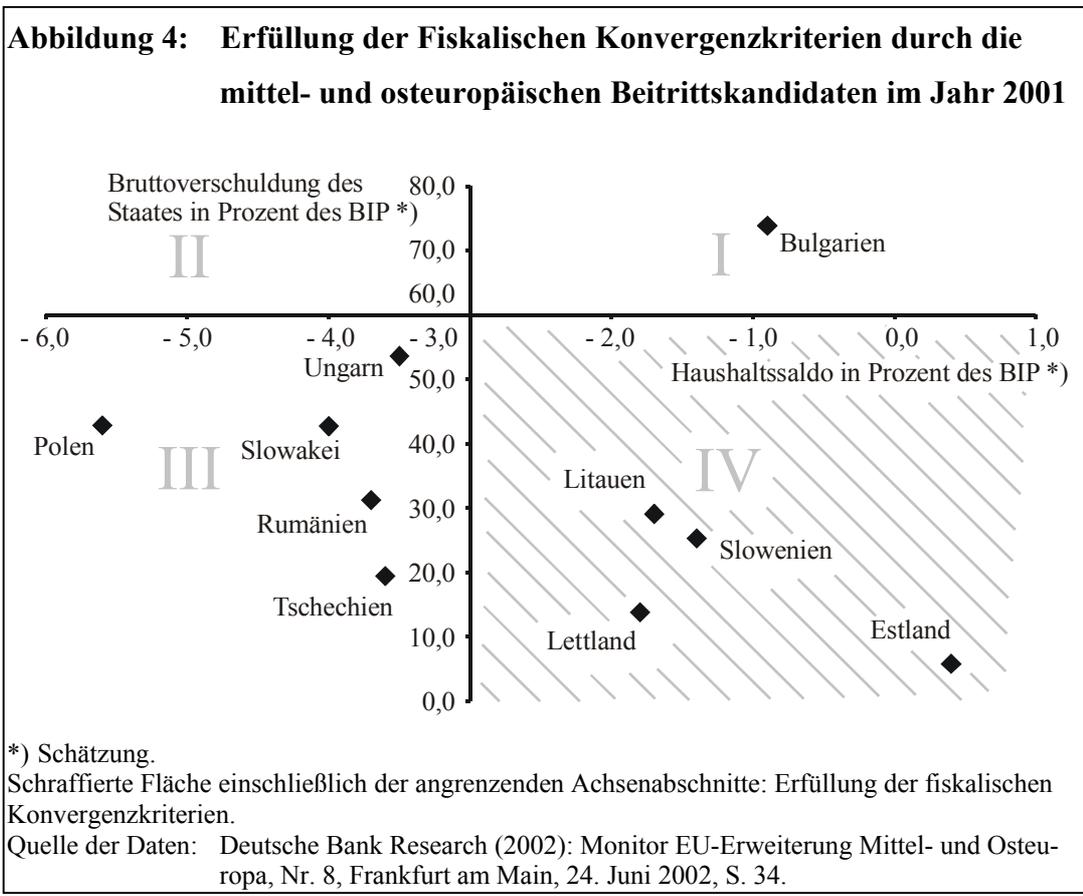
Quelle der Daten: Deutsche Bank Research (2002): Monitor EU-Erweiterung Mittel- und Osteuropa, Nr. 8, Frankfurt am Main, 24. Juni 2002, S. 34.

Das Erreichen von EU-Standards (die teilweise auch Bestandteil der Acquis Communautaire sind), bspw. im Infrastruktur- oder Umwelt-Bereich, war und ist mit hohen Staatsausgaben verbunden. Ist die Ursache einer hohen Schuldenquote der Aufbau von Infrastruktur, so können deren Kosten auf diesem Weg sinnvollerweise auf künftige Generationen verlagert werden,⁷⁴ die

⁷⁴ Vgl. European Commission (1997), S. 13ff.

diese nutzen. In Zukunft ist die Fiskalpolitik insbesondere im Zusammenhang mit der konjunkturellen Entwicklung aber auch mit Wahlen Gefahren ausgesetzt.

In Abbildung 4 ist die Erfüllung der beiden fiskalischen Konvergenzkriterien durch die zehn mittel- und osteuropäischen Staaten dargestellt. Im dritten und vierten Quadranten oder auf der Abszisse liegen die Staaten, die das Kriterium der Verschuldung erfüllen. Im ersten oder vierten Quadranten oder auf der Ordinate sind die Staaten dargestellt, die das Defizitkriterium erfüllen. Im vierten Quadranten oder auf dem dort angrenzenden Achsenabschnitten liegen die Staaten, die beide Konvergenzkriterien erfüllen. Dies sind Estland, Lettland, Litauen und Slowenien.



3 Fazit und Ausblick

Der EU-Beitritt von Estland, Lettland, Litauen, Polen, der Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn im Jahr 2004 wird immer wahrscheinlicher. Die Aufnahme von Bulgarien und Rumänien in die EU wurde von der Europäischen Kommission für 2007 in Aussicht gestellt.⁷⁵ Um darauf folgend der EWU beitreten zu können, müssen die Beitrittskandidaten die Konvergenzkriterien erfüllen.

Die Untersuchung der monetären Konvergenzkriterien hat ergeben, dass sie notwendig sind. Eine Notwendigkeit der fiskalischen Konvergenzkriterien konnte nicht nachgewiesen werden.

Die Erfüllung der Konvergenzkriterien ist mit Risiken, resultierend unter anderem aus den weiterhin notwendigen Umstrukturierungen und den konjunkturellen Entwicklungen, behaftet. Ein Big Bang im Hinblick auf die EWU-Erweiterung zeichnet sich momentan nicht ab. Der EU-Beitritt und die Verpflichtungen zum und die Aussicht auf den EWU-Beitritt wird jedoch zu weiterer nominaler Konvergenz führen.

Ob es ökonomisch vernünftig ist, die Erfüllung der Konvergenzkriterien zu forcieren, solange die Transformation nicht abgeschlossen ist, kann, da es mit unnötigen sozialen Kosten verbunden ist, bezweifelt werden.

Die Konvergenzkriterien erfordern unter anderem eine mindestens zweijährige Teilnahme am WKM II. Hinzu kommt eine Zeitspanne, die für die Entscheidungsfindung und die Vorbereitung notwendig ist. Der Zeitraum zwischen EU-Beitritt und EWU-Beitritt müsste also mindestens drei Jahre betragen. Mit den ersten Beitritten zur EWU ist daher frühestens ab 2007 zu rechnen.

⁷⁵ Vgl. Europäische Kommission (2002), S. 38f.

Literaturverzeichnis

Bank of Latvia (2002): <http://www.bank.lv/valutuKursi/english/Statistic/index.htm>, 22.07.2002.

Bank of Lithuania (2002): <http://www.lbank.lt/exchange/history.asp?Lang=E& Cid=EUR&Y=2002&M=7&D=23&id=62645&ord=1&dir=ASC>, 22.07.2002.

Breuss, Fritz (1999): Wann sind die MOEL reif für die Wirtschafts- und Währungsunion?, in: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Reifegrad der Mittel- und Osteuropäischen EU-Beitrittswerber, Wien, Februar 1999, S. 205-235.

Bünning, Lars (1997): Die Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrages unter besonderer Berücksichtigung ihrer Konsistenz, Frankfurt am Main u.a., 1997.

Deutsche Bank Research (2002): Monitor EU-Erweiterung Mittel- und Osteuropa, Nr. 8, Frankfurt am Main, 24. Juni 2002.

Deutsche Bank Research (2001): Monitor EU-Erweiterung Mittel- und Osteuropa, Nr. 3, Frankfurt am Main, 26. Februar 2001.

Deutsche Bank Research (2000a): Monitor EU-Erweiterung Mittel- und Osteuropa, Nr. 2, Frankfurt am Main, 12. Dezember 2000.

Deutsche Bank Research (2000b): EWU-Monitor: Griechenland – zwölftes Mitglied der EWU, Nr. 85, Frankfurt am Main, 26. Mai 2000.

Deutsche Bank Research (1998): Aktuelle Themen Deutschland – Europa – International: Konvergenzberichte ebnen 11 EU-Staaten den Weg zum Euro, Nr. 78, Frankfurt am Main, 31. März 1998.

Deutsche Bundesbank (1998): Stellungnahme des Zentralbankrates zur Konvergenzlage in der Europäischen Union im Hinblick auf die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Monatsbericht April 1998, S. 17-40.

Eli, Max (2000): Ungarn im Transformationsprozess, Dresden, 2000.

Europäische Kommission (2002): Auf dem Weg zur erweiterten Union: Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/strategy_de.pdf, 09.10.2002.

Europäische Kommission (2000): Bericht der Kommission, Konvergenzbericht 2000 (Gemäß Artikel 122 Absatz 2 EG-Vertrag), Brüssel, 3. Mai 2000.

Europäisches Währungsinstitut (1998): Konvergenzbericht nach Artikel 109j des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vorgeschriebener Bericht, Frankfurt am Main, März 1998.

Europäische Zentralbank (2000a): Das Eurosystem und die EU-Erweiterung, in: Monatsbericht Februar 2000, S. 41-54.

Europäische Zentralbank (2000b): Konvergenzbericht 2000, Frankfurt am Main, 2000.

Europa-Recht, 17., neubearbeitete Auflage, München, 2001.

European Bank for Reconstruction and Development (2001): Transition Report 2001, Energy in transition, London, 2001.

European Commission (1997): Economic Policy in EMU, Economic Papers, No. 124, 1997.

European Parliament (1999a): EMU and enlargement a review of policy issues, Working Paper, ECON117, Luxembourg, 1999.

European Parliament (1999b): Economic and Monetary Union (EMU) and enlargement, Briefing, No. 34, Luxembourg, 20 October 1999.

Eurostat (2002): Statistik kurz gefasst, in: Wirtschaft und Finanzen, Nr. 23, 2002.

Folkers, Cay (1999): Neue Maßstäbe in der Europäischen Union: Grenzen für Staatsverschuldung und Staatsquote durch den Maastrichter Vertrag und seine Ergänzungen, Bochum, 1999.

Grosche, Günter (1994): Die Konvergenzkriterien – Rolle, Erfüllungsstand und Perspektiven, in: Caesar, Rolf; Scharrer, Hans-Eckart (Hrsg.): Maastricht: Königsweg oder Irrweg zur Wirtschafts- und Währungsunion?, Bonn, 1994, S. 368-482.

Herhaus, Werner (2000): WWU und Euro: Fragwürdige Grundlage, fragwürdige Zukunft, Hannover, 2000.

Institut „Finanzen und Steuern“ e.V. (1993): Konvergenzkriterien einer Europäischen Währungsunion: Zur Logik der Bestimmungen von Maastricht, Bonn, 1993.

Jarchow, Hans-Joachim (1998): Zur Diskussion über die Europäische Währungsunion und ihre Realisierung, in: Hasse, Rolf. H.; Schäfer, Wolf (Hrsg.): Die ökonomischen Außenbeziehungen der EWU: währungs- und handelspolitische Aspekte, Göttingen, 1998, S. 5-32.

Klein, Martin; Neumann, Manfred J.M. (1993): Fiskalpolitische Regeln und Beitrittsbedingungen für die Europäische Währungsunion: Eine Analyse der Beschlüsse von Maastricht, in: Duwendag, Dieter; Siebke, Jürgen (Hrsg.): Europa vor dem Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion, Berlin, 1993, S. 195-226.

Miller, Jan (1996): Die Europäische Union der zwei Geschwindigkeiten: Grundlagen und Wirkungen einer differenzierten Währungsunion, Frankfurt am Main u.a., 1996.

National Bank of Romania (2002): http://www.bnro.ro/def_en.htm, 22.07.2002.

National Bank of Slovakia (2002): <http://www.nbs.sk/INDEXA.HTM>, 22.07.2002.

Österreichische Nationalbank (2002): http://www2.oenb.at/euro/kurs/euro_p.htm, 22.07.2002.

Rohde, Armin; Janssen, Ole (1999): Currency Board in Estland: Erfahrungen und Perspektiven für den Weg in die Europäische Union, in: Wirtschaftspolitik der Republik Estland und die Europäische Union, Beiträge der VII. Wissenschaftlichen Konferenz in Tartu und Värskä (Estland), 25.-27.06.1999, Tallinn, März 1999, S. 243-252.

Szapáry, György (2001): Transition Countries' Choice of Exchange Rate Regime in the Run-Up to EMU Membership, in: Finance & Development, Vol. 38, No. 2, June 2001, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/06/szapary.htm>, 26.06.2002.

Traud, Gertrud R. (1996): Optimale Währungsräume und die europäische Integration, Wiesbaden, 1996.