

Wirtschafts- und währungspolitische Zusammenarbeit der EU mit den beitretenden Ländern nach Unterzeichnung des Beitrittsvertrages

Mit der Unterzeichnung des EU-Beitrittsvertrages gewinnt die Vorbereitung auf die Vollmitgliedschaft, auch im Bereich der WWU, zunehmende Bedeutung. Daher werden in dieser letzten Phase vor dem Beitritt die Zusammenarbeit weiter intensiviert und die beitretenden Länder als Beobachter in die Beratungen der Gremien der Union, einschließlich des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB), einbezogen.

Zunehmende Einbeziehung der beitretenden Länder in den Integrationsprozess

Nach fast fünfjährigen Verhandlungen sind auf dem Europäischen Rat im Dezember 2002 in Kopenhagen die Beitrittsverhandlungen der EU mit zehn Ländern (Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern) abgeschlossen worden. Die Unterzeichnung des Beitrittsvertrages erfolgte am 16. April 2003 in Athen, nachdem das Europäische Parlament am 9. April 2003 der Erweiterung zugestimmt hatte. Der Beitritt dieser Länder, durch den die Bevölkerung der EU um rund 75 Millionen auf etwa 450 Millionen zunehmen wird, soll zum 1. Mai 2004 wirksam werden.¹⁾ Bis dahin muss der Beitrittsvertrag von den alten und neuen Mitgliedstaaten entsprechend ihren jeweiligen

*Unterzeichnung
des EU-Beitritts-
vertrages am
16. April 2003
in Athen*

¹ Bulgarien und Rumänien, mit denen ebenfalls Verhandlungen geführt werden, streben mit Unterstützung der Gemeinschaft einen Beitritt im Jahr 2007 an.

nationalen Vorschriften ratifiziert werden. In allen beitretenden Ländern außer Zypern werden außerdem Volksabstimmungen über den Beitritt durchgeführt. Bei den bisher abgehaltenen Referenden ergab sich überwiegend eine große Zustimmung zum Beitritt. Die noch ausstehenden Referenden in Estland und Lettland sind für September 2003 geplant.

*Volle
Integration der
beitretenden
Länder erst mit
dem Wirksam-
werden des
Beitritts*

Mit dem Wirksamwerden der Erweiterung am 1. Mai 2004 werden die beitretenden Länder – von gewissen Übergangsvorschriften abgesehen – voll in die Gemeinschaftsregelungen einbezogen. Das bedeutet insbesondere die Teilnahme am Binnenmarkt und an den Gemeinschaftspolitiken, aber auch am Finanzierungssystem und den Institutionen der Gemeinschaft. Die Länder werden auch sofort mit dem Beitritt Mitglieder der WWU; sie haben aber zunächst den Status eines Landes mit Ausnahmeregelung gemäß Artikel 122 EG-Vertrag. Nach den förmlichen Voraussetzungen des Beitritts – der Vertragsunterzeichnung und der Ratifizierung – müssen bis zum Beitrittstermin auch die materiellen Vorbedingungen gegeben sein. Von den so genannten „Kopenhagener Kriterien“ von 1993 ist in den zehn beitretenden Ländern der politische Teil bereits erfüllt. Die Gemeinschaft erwartet, dass die wirtschaftlichen Kriterien (Aufbau einer funktionierenden Marktwirtschaft und ausreichende Wettbewerbsfähigkeit) bis zum Beitritt erfüllt sein werden. Das gilt ebenso für die volle Übernahme des Gemeinschaftsrechts. Wichtige Aufgaben sind dabei noch die Stärkung der Verwaltungsstrukturen und des Gerichtswesens so-

wie der Kampf gegen Korruption und andere Formen der Kriminalität.

Mit der Vertragsunterzeichnung ist bereits eine starke rechtliche und politische Bindung der beitretenden Länder an die Gemeinschaft gegeben. Das bedeutet auch, dass die Vorbereitung auf die Teilnahme an der WWU und die spätere Einführung des Euro zunehmende Bedeutung gewinnt. Dieser Vorbereitung diene bislang vor allem der im Jahr 2001 eingeführte Dialog über makroökonomische und finanzielle Stabilität mit den wirtschaftspolitischen Heranführungsprogrammen der Beitrittsländer als wichtigstem Instrument.²⁾ Außerdem finden seit 1999 regelmäßig hochrangige Seminare des Eurosystems mit Vertretern der Notenbanken der beitretenden Länder statt. Nach der Vertragsunterzeichnung geht es jetzt um eine weitere Vertiefung der Zusammenarbeit, vor allem durch die schrittweise Einbeziehung dieser Länder in die zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Koordinierungsprozesse sowie in die Zusammenarbeit der Notenbanken im Rahmen des ESZB. Dabei haben auch Wechselkursfragen – insbesondere die Frage der Voraussetzungen, des Zeitpunkts und der Modalitäten einer künftigen Teilnahme am Wechselkursmechanismus in der dritten Stufe der WWU (WKM II)³⁾ – einen hohen Stellenwert.

*Mit der
Vertrags-
unterzeichnung
aber
zunehmende
Bedeutung
der WWU-
Vorbereitung*

² Zum Dialog über makroökonomische und finanzielle Stabilität siehe: Deutsche Bundesbank, Währungspolitische Aspekte der EU-Erweiterung, Monatsbericht, Oktober 2001, S. 15 ff.

³ Zu Einzelheiten des im Juni 1997 beschlossenen Wechselkursmechanismus siehe: Deutsche Bundesbank, Die technische Ausgestaltung des neuen europäischen Wechselkursmechanismus, Monatsbericht, Oktober 1998, S. 19 ff.

*Einbeziehung
der
beitretenden
Länder in die
Beratungen der
Gemeinschaft*

In dem mit der Vertragsunterzeichnung eingeleiteten letzten Abschnitt der Vorbeitrittsphase werden die beitretenden Länder bereits in die Arbeitsstrukturen der Gemeinschaft integriert und nehmen bis zum Beitritt auf allen Ebenen als Beobachter an den Arbeiten teil.⁴⁾ Sie haben dabei in einigen Gremien – so zum Beispiel im Erweiterten Rat der EZB – auch Rederecht; an Abstimmungen können die Beobachter jedoch nicht mitwirken. Die Einbeziehung in die Beratungen dient sowohl der Intensivierung der Zusammenarbeit, auch und gerade im Bereich der WWU, als auch der Einübung der betreffenden Länder in ihre künftigen Aufgaben als Vollmitglieder der Union. So nehmen inzwischen 162 Beobachter aus den zehn Ländern an den Tagungen des Europäischen Parlaments und seiner Ausschüsse teil; die Anzahl der Beobachter entspricht der Anzahl der gemäß dem Beitrittsvertrag künftig ins Parlament zu entsendenden Mitglieder. Auch zu den Tagungen des Rates und des Europäischen Rates werden die beitretenden Länder seit der Vertragsunterzeichnung eingeladen. Am 13. Mai 2003 fand die erste Tagung des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin) unter Teilnahme von Beobachtern aus den beitretenden Ländern statt. Nach der Sommerpause wird auch der Wirtschafts- und Finanzausschuss, dessen Hauptaufgabe die inhaltliche Vorbereitung der Tagungen des Ecofin ist, mit Beobachtern aus den beitretenden Ländern tagen. Schließlich finden seit Ende Juni 2003 auch die Tagungen des Erweiterten Rates der EZB mit den Präsidenten der Zentralbanken der künftigen Mitgliedstaaten als Beobachter statt. Die beitretenden Länder dürfen auch einen Beobachter in die Aus-

schüsse der EZB entsenden, sofern diese in der erweiterten Zusammensetzung (d. h. einschließlich der Vertreter der Zentralbanken der Nicht-Euro-Länder der EU) tagen. Von besonderer Bedeutung für die beitretenden Länder ist der Ausschuss für Internationale Beziehungen, in dem auch die monetären Fragen der Erweiterung beraten werden.

Einbeziehung in die wirtschaftspolitische Koordinierung

Parallel zu ihrer zunehmenden Einbeziehung in die Gremien und Ausschüsse der EU werden die beitretenden Länder ab August 2003 Schritt für Schritt in die regulären wirtschaftspolitischen Koordinierungsverfahren eingebunden. Dieser Prozess soll bis zum Herbst 2004 abgeschlossen sein. Wichtigste Stufen sind die Berücksichtigung der künftigen Mitgliedstaaten bei der Formulierung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik – dem Kernbereich der wirtschaftspolitischen Koordinierung der EU – sowie der beschäftigungspolitischen Leitlinien im Rahmen des so genannten Luxemburg-Prozesses. Die EU-Kommission wird hier im Januar 2004 zunächst ihren Frühjahrsbericht, in dem sie unter anderem wünschenswerte Fortschritte in den jeweiligen Politikbereichen aufzeigt, um einen Teil „beitretende Länder“ ergänzen und im Frühjahr dem Rat im Leitlinienpaket Empfehlungen für die grundlegenden wirtschaftspolitischen Orientierungen der neuen Mitgliedstaaten sowie deren Beschäftigungspolitiken vorstellen. Damit können die beitretenden Länder im

*Bis zum
Herbst 2004
vollständiges
Einbeziehen
in die
Koordinierungs-
verfahren*

⁴ Vgl. hierzu die Pressemitteilung des Rates Allgemeine Angelegenheiten vom 28. Januar 2003, S. 9 f.

Januar 2005 in den Umsetzungsbericht der Kommission zu den Wirtschaftspolitiken aufgenommen werden.

Eröffnung von Defizitverfahren voraussichtlich unmittelbar nach dem EU-Beitritt

Unmittelbar nach ihrem voraussichtlichen EU-Beitritt am 1. Mai 2004 werden die neuen Mitgliedstaaten im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes erstmals Konvergenzprogramme vorlegen. Diese rasche Aufnahme der haushaltspolitischen Überwachung ist eine wichtige Voraussetzung für den Zugang der Neumitglieder zu den EU-Fördermitteln aus dem Kohäsionsfonds. Es steht zu erwarten, dass die Kommission noch im Sommer 2004 Defizitverfahren gegen jene Länder eröffnen wird, deren Haushaltsdefizite im Jahr 2003 über dem Referenzwert von 3% des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts liegen. Nach den Regeln des Stabilitätspaktes sind „übermäßige Defizite“ grundsätzlich im Laufe des folgenden Jahres zurückzuführen; den beitretenden Ländern dürfte auf Grund ihrer besonderen Situation jedoch ein längerer Korrekturzeitraum zugebilligt werden. Als EU-Mitgliedstaaten, die nicht auch an der Währungsunion teilnehmen, sind sie zudem nicht von Sanktionen bedroht. Zwischen Mitte Oktober und Anfang Dezember 2004 reihen sich die Neumitglieder entsprechend den Vorgaben des „Code of Conduct zu Format und Inhalt der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme“ in den Vorlagerhythmus der Altmitgliedstaaten ein und übermitteln „normale“ Programmaktualisierungen, anhand derer der Rat beurteilt, ob die wirtschaftspolitischen Ausrichtungen mit den Empfehlungen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik in Einklang stehen und ob die nationalen Finanzpolitiken mit den Regeln des Paktes vereinbar sind.

Auch die verbleibenden Beitrittskandidaten werden ihre wirtschaftlichen Heranführungsprogramme an diese zeitlichen Vorgaben anpassen.

Die beitretenden Länder können darüber hinaus auf freiwilliger Basis bereits ab Oktober 2003 jährliche nationale Berichte zu Wirtschaftsreformen vorlegen. Sie würden dann zum Beginn des Folgejahres in den so genannten Cardiff-Bericht aufgenommen, der eine detaillierte Analyse der Funktionsweise ihrer Waren- und Kapitalmärkte enthält und der Kommission wichtige Anhaltspunkte für ihre Empfehlungen im Rahmen der Binnenmarktstrategie liefert. Ziel des Cardiff-Prozesses ist es, über Strukturreformen auf den Güter- und Kapitalmärkten Wirtschaftswachstum und Beschäftigung zu fördern. Die Neumitglieder erhalten damit die Möglichkeit, frühzeitig in die Lissabon-Strategie einbezogen zu werden, auf deren Grundlage Europa bis zum Jahr 2010 der dynamischste wissensgestützte Wirtschaftsraum der Welt werden soll.

Frühzeitige Teilnahme an Cardiff-Prozess und Lissabon-Strategie

Der makroökonomische Dialog, der so genannte Köln-Prozess, ist eine weitere Initiative zur Verringerung der Arbeitslosigkeit. Im Rahmen dieser informellen Runde, die sich – bei insgesamt begrenzter Teilnehmerzahl – aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten, der Kommission, des ESZB sowie der Tarifparteien zusammensetzt, soll vor allem ein vertrauensbildender Meinungs-austausch zwischen den wirtschaftspolitischen Verantwortungsträgern gefördert werden. Die beitretenden Länder können ab dem Herbst 2003 als Beobachter an dem Dialog teilnehmen.

Kein fester Zeitplan für den informellen makroökonomischen Dialog

Zur Rolle des Wechselkursmechanismus bei der währungspolitischen Integration der beitretenden Länder

*Einführung des
Euro erst nach
erfolgreicher
Konvergenz-
prüfung*

Nach Auffassung der EU sind drei verschiedene Phasen für die vollständige währungspolitische Integration der beitretenden Länder zu unterscheiden: die Heranführungsphase, die Phase nach dem Beitritt und schließlich die mit der Einführung des Euro beginnende Endphase. Eine sofortige Einführung des Euro wäre nach dem Vertrag gar nicht möglich, da dieser eine positive Konvergenzprüfung vorausgehen muss, die erst nach zweijähriger Mitgliedschaft im WKM II ohne Spannungen und Abwertungen möglich ist. Diese Konvergenzprüfung umfasst neben der Wechselkursstabilität noch die weiteren im Vertrag festgelegten Kriterien für Preisstabilität, Haushaltsdefizit, Staatsverschuldung und langfristige Zinsen.

*Einseitige
„Euroisierung“
mit dem
Vertrag nicht
vereinbar*

In diesem Zusammenhang ist eine etwaige einseitige Entscheidung eines Landes für den Euro in Form einer „Euroisierung“ – das heißt der vorzeitigen Einführung des Euro als gesetzliches Zahlungsmittel – abzulehnen. Dies würde dem Geist des Vertrages widersprechen, wonach die Einführung des Euro am Ende eines strukturierten Konvergenzprozesses stehen soll. Eine „Euroisierung“ ist daher kein gangbarer Weg, die im Vertrag für die Einführung des Euro vorgesehenen Stufen im Rahmen eines strukturierten, multilateralen Prozesses zu umgehen. Inwieweit die bestehenden „currency boards“ – das heißt Währungssysteme mit vollständiger Deckung des Geldumlaufs durch Devisenreserven – mit den Regelungen des WKM II kompatibel sind,

muss nach Auffassung der EU von Fall zu Fall entschieden werden. In keinem Fall kann ein „currency board“ jedoch die vorgeschriebene zweijährige spannungsfreie Mitgliedschaft im WKM II ersetzen.

In seinem Bericht an den Europäischen Rat von Nizza im Jahr 2000 „Wechselkursaspekte der Erweiterung“ hat der Ecofin betont, dass für die WWU-Teilnahme der beitretenden Länder die gleichen Kriterien anzuwenden seien wie für die Gründungsmitglieder der WWU. Mit diesem Bericht hat der Ecofin die Leitlinien für die Wechselkurspolitik der beitretenden Länder aus der Sicht der EU festgelegt. Mit dem Beitritt sind die neuen Mitgliedstaaten nach Artikel 124 des EG-Vertrages verpflichtet, ihre Wechselkurspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu behandeln. Abwertungen zur Erlangung von Wettbewerbsvorteilen sind im Hinblick auf das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts daher nicht erlaubt. Darüber hinaus wird erwartet, dass sich die beitretenden Länder nach dem EU-Beitritt – wenn auch nicht unbedingt sofort – am Wechselkursmechanismus beteiligen. Voraussetzung hierfür ist, dass sie einen entsprechenden Antrag stellen und dass eine Einigung über den Leitkurs und die Bandbreite erzielt worden ist.

Die meisten beitretenden Länder haben bereits erklärt, dass sie sich so bald wie möglich nach ihrem Beitritt zur EU am Wechselkursmechanismus beteiligen wollen. Aus ökonomischer Sicht stellt sich jedoch die Frage des optimalen Zeitpunkts für diesen Schritt. Die beitretenden Länder befinden sich in einem komplexen Transformations- und Anpas-

*Gleiche
Regelungen
für die
beitretenden
Länder wie für
Gründungs-
mitglieder
der WWU*

*Späterer
Beitritt zum
WKM II unter
Umständen
wirtschafts-
politisch
sinnvoll*

sungsprozess, der durch ein hohes Maß an Wechselkursflexibilität möglicherweise leichter bewältigt werden kann. Dies gilt insbesondere für diejenigen Länder, die erst vor kurzem ihr Wechselkursregime liberalisiert haben, um über größere Freiheit in der Wirtschaftspolitik zu verfügen. Der Zeitpunkt des Beitritts zum WKM II sollte daher gut überlegt sein. Zunächst sollten weitere Fortschritte bei der wirtschaftlichen Konvergenz und der Wechselkursstabilisierung erreicht werden.

Teilnahme am WKM II ist eigenständige Stufe der währungs-politischen Annäherung

Ist die Konvergenz eines beitretenden Landes bereits so weit fortgeschritten, dass es sinnvoll ist, dem WKM II beizutreten, sollte die Mitgliedschaft nicht nur als „Wartezimmer“ für die schnellstmögliche Einführung des Euro

gesehen werden. Selbstverständlich ist das Erfordernis einer spannungsfreien zweijährigen Mitgliedschaft ohne Abwertungen im WKM II das zentrale Kriterium des Vertrages für die Bewertung der Wechselkursstabilität. Darüber hinaus stellt die Teilnahme am WKM II aber auch eine eigenständige Stufe der währungspolitischen Annäherung dar. Der WKM II ist ein auf Währungsstabilität ausgerichteter wechselkurspolitischer Rahmen, der den Konvergenzprozess der beitretenden Länder durch Ausrichtung an einem Wechselkursziel wesentlich unterstützen kann, dabei jedoch gleichzeitig auf Grund der möglichen Wechselkursanpassungen eine ausreichende Flexibilität erlaubt.