

Zimmer, Alexander

Research Report

Ost-Erweiterung der Währungsunion: Estland will von der Peripherie ins Zentrum der Union

SWP-Aktuell, No. 21/2006

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Zimmer, Alexander (2006) : Ost-Erweiterung der Währungsunion: Estland will von der Peripherie ins Zentrum der Union, SWP-Aktuell, No. 21/2006, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254610>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Ost-Erweiterung der Währungsunion

Estland will von der Peripherie ins Zentrum der Union

Alexander Zimmer

Das Jahr ist noch jung, doch bereits jetzt wird dem 1. Januar 2007 vielerorts in Europa mit Spannung entgegengefiebert. Denn drei der neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Estland, Litauen und Slowenien, beabsichtigen, an jenem Tag der Währungsunion beizutreten. Obwohl sich bis Ende letzten Jahres auch die Europäische Zentralbank und die Europäische Kommission für diesen Schritt stark gemacht haben, mehren sich in diesen Institutionen nun die Stimmen, die von einem »verfrühten« Beitritt sprechen. Im Zentrum der Kritik stehen vor allem das teilweise zu hohe Inflationsniveau und der noch bestehende wirtschaftliche Aufholbedarf der Beitrittskandidaten. In der Debatte gänzlich vernachlässigt werden jedoch die politischen Signale und wirtschaftlichen Impulse, die von einer Erweiterung der Eurozone gen Osten ausgehen würden. Auch neue volkswirtschaftliche Erkenntnisse und wirtschaftspolitische Entwicklungen fließen bislang nur unzureichend in die Kandidatenbewertung mit ein. – Am Beispiel Estlands, welches von vielen Experten lange Zeit als Kandidat für die erste Euro-Erweiterungsrunde favorisiert wurde, soll im Folgenden gezeigt werden, dass die zu treffende Entscheidung über den Beitritt zur Währungsunion weder trivial noch unbedeutend für die Zukunft und Weiterentwicklung Europas und für den europäischen Integrationsprozess ist.

Estland, ein Staat mit 1,35 Millionen Einwohnern an der Ostgrenze der Europäischen Union, erlangte im August 1991 seine staatliche Unabhängigkeit zurück. Nach den ersten freien Wahlen 1992 setzten die estnischen Regierungen eine konsequente Reformpolitik um, deren nachhaltiger Erfolg dem Land den Ruf des »Wirtschaftswunders an der Ostsee« eingebracht hat.

Der Beitritt zur Europäischen Union 2004 hat diesen Bemühungen weiteren Auftrieb verliehen. Das nächste große Ziel

der Regierung unter Ministerpräsident Ansip ist die Einführung des Euros zum 1. Januar 2007.

4:1 für Estland

Die Aufnahme in die Währungsunion ist formell an die Einhaltung der Maastrichter Konvergenzkriterien gekoppelt (Art. 121 EG-Vertrag). Diesen zufolge muss die Situation der öffentlichen Finanzen des Kandidatenlands auf Dauer tragfähig erscheinen. Im

vorausgegangenem Haushaltsjahr darf der öffentliche Schuldenstand 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschritten haben, das öffentliche Haushaltsdefizit darf maximal 3 Prozent des BIP betragen.

Die Regierung in Tallinn hat diese Vorgaben musterhaft erfüllt. Die *Staatsschuld* liegt seit 1998 konstant bei etwa 6 Prozent, das ist der beste Wert innerhalb der Europäischen Union – Griechenland (2004: 109%), Italien (107%) und Belgien (97%) haben diese Zielvorgabe hingegen noch nie erreicht und sind auch heute noch weit von der Einhaltung dieses Kriteriums entfernt.

Ähnliches gilt für das *Haushaltsdefizit* bzw. für die jährliche öffentliche Neuverschuldung: Estland hat es in den vergangenen vier Jahren immer fertig gebracht, einen Haushaltsüberschuss (2004: 1,7% des BIP) zu erwirtschaften. Das Land hat dadurch seine Staatsfinanzen ebenso gut im Griff wie Dänemark (2,3%), Finnland (2,1%) und Schweden (1,6%) und muss auch in diesem Punkt als vorbildlich gelten, vor allem im Vergleich zu einigen von hohen Defiziten gebeutelten EU-Altmitgliedern.

Die Gewährleistung eines stabilen *Wechselkurses* ist die dritte Grundvoraussetzung für den Euro-Beitritt. Dabei soll eine Währung mindestens zwei Jahre ohne starke Schwankungen oder Abwertungen am Wechselkursmechanismus teilgenommen haben. Dieser erlaubt eine Schwankungsbreite der jeweiligen Landeswährung von maximal plus/minus 15 Prozent gegenüber dem Euro.

Im Falle Estlands sind Wechselkurschwankungen grundsätzlich ausgeschlossen. Bereits 1992 wurde der Wechselkurs der Estnischen Krone fest an die D-Mark (Currency Board) gekoppelt. Seit 1999 besteht diese Bindung zu gleichen Verhältnissen an den Euro. Im Juni 2004 ist Estland dem Wechselkursmechanismus beigetreten. Der Wechselkurs ist somit seit 1999 konstant bei 15,6466 Kronen pro Euro fixiert – ein Umtauschverhältnis, das bislang ohne größeren Währungsdruck gewahrt werden konnte.

Niedrige *langfristige Zinsen* schließlich sind das vierte bedeutende Kriterium für die Teilnahme an der Währungsunion, denn das Zinsniveau bietet einen Anhaltspunkt über die in Zukunft zu erwartende Inflationsrate. Der langfristige Zinssatz darf hierbei um nicht mehr als zwei Prozentpunkte über den Zinsen für Staatsanleihen der drei preisstabilsten EU-Länder liegen (2005: 3,3%). Ende 2005 belief sich der Referenz- bzw. Grenzwert somit auf 5,3 Prozent.

Estland emittiert keine langfristigen Staatsanleihen – aufgrund der geringen Staatsschuld ist dies nicht erforderlich. Daher werden als Zinsindikator estnische Bankkreditzinsen mit einer Laufzeit von über fünf Jahren für die Bewertung herangezogen. Auch in diesem Bereich kann Estland eine gute Entwicklung vorweisen: Seit dem EU-Beitritt ist der Referenzzins von 4,5 (Mai 2004) auf 3,9 Prozent (Dezember 2005) gesunken und bewegt sich daher sicher innerhalb der Zielvorgabe.

Einigen europäischen Institutionen und Euro-Mitgliedstaaten bereitet allerdings die relativ hohe Inflation Estlands Grund zur Sorge. Um das Kriterium der *Preisstabilität* zu erfüllen, darf die Inflationsrate maximal 1,5 Prozent über der durchschnittlichen (gewichteten) Inflationsrate jener drei Mitgliedstaaten liegen, die auf dem Gebiet der Preisstabilität das beste Ergebnis erzielen (2005 waren dies Finnland mit 0,8%, Schweden mit ebenfalls 0,8% und die Niederlande mit 1,5%). Folglich darf eine Inflationsrate von circa 2,6 Prozent nicht überschritten werden.

Diese Zielvorgabe hat Estland jedoch weder 2004 (3,0%) noch 2005 (4,1%) einhalten können – nur Lettland verzeichnete 2005 mit 6,9 Prozent Inflation einen schlechteren Wert innerhalb der EU. Doch auch andere Euro-Länder wie Spanien (3,4%), Griechenland (3,5%) und Luxemburg (3,8%) würden sich momentan an dieser Hürde schwer tun.

Wirtschaftswachstum und sinkende Arbeitslosigkeit stärken Euro-Euphorie

2004 sprachen sich 54 Prozent der Esten für einen Beitritt zur Eurozone aus, nur 39 Prozent waren dagegen. Für eine Beurteilung der Euro-Reife Estlands sollten neben den formalen Konvergenzkriterien auch die immer stärker werdende Wirtschaft, der seit Jahren stetig steigende Wohlstand der Bevölkerung und der Rückgang der Arbeitslosigkeit berücksichtigt werden. Zwischen 2000 und 2005 sank die Arbeitslosenquote von 13,7 auf unter 8 Prozent. Im gleichen Zeitraum konnte ein reales Wirtschaftswachstum von durchschnittlich 7 Prozent p.a. erzielt werden, für die nächsten Jahre werden 6,5 Prozent p.a. prognostiziert. Ähnlich starke Werte haben innerhalb der EU nur Lettland (2005: 9,1%) und Litauen (7,0%) erreicht. Von den EU-Altmitgliedern verbucht Irland mit 4,4 Prozent noch den besten Wert (EU-25: 1,6%). Die großen Staaten der Union (Großbritannien: 1,8%, Frankreich: 1,5%, Deutschland: 0,9%) können von solchen Wachstumsraten nur träumen.

Auch andere, »weiche« Indikatoren wie der Corruption Perceptions Index von Transparency International belegen, dass sich Estland auf einem positiven Weg befindet. Die Regierung in Tallinn kann in der Korruptionsbekämpfung auf große Fortschritte zurückblicken. Estland ist das am besten bewertete Land der EU-10 (2005: Platz 27 mit 6,4 Punkten), es liegt gleichauf mit Portugal (Platz 26 mit 6,5 Punkten) und rangiert noch vor Ländern der gegenwärtigen Eurozone (Italien: Platz 40, 5,0 Punkte; Griechenland: Platz 47, 4,3 Punkte).

Almunia, Verheugen und Trichet zweifeln an der Euro-Reife Estlands

Trotz dieser hervorragenden Wirtschaftsindikatoren hat der Währungskommissar der EU Joaquín Almunia erklärt, dass Estland zurzeit aufgrund der hohen Inflationsrate die Beitrittskriterien nicht erfülle. Und auch Günter Verheugen, Vizepräsident der Europäischen Kommission und ehemaliger

Erweiterungskommissar, hat besonders betont, dass bei der Erweiterung der Eurozone Vorsicht geboten sei und die einst festgelegten Kriterien genau eingehalten werden müssten.

Auch die Bundesbank und Jean-Claude Trichet, der Präsident der Europäischen Zentralbank, haben deutlich gemacht, dass der Beitritt zur Währungsunion nicht überstürzt, sondern langsam angegangen werden müsse. Laut Trichet gibt es keinerlei Zeitdruck. Er zeigt gleichwohl Verständnis für die Ambitionen Estlands: »Es ist nachvollziehbar, dass ein junger, talentierter und ambitionierter Sportler gleich in der Champions League spielen möchte. Aber vielleicht ist es letztlich besser, wenn er erst in einem beschützten Umfeld noch etwas trainiert und seine Talente stärken kann.«

Welche Vorteile hat eine langsame Herangehensweise?

Die Frage, ob bei der Erweiterung der Eurozone um Estland wirklich keine Eile geboten ist, sollte nicht vorschnell beantwortet werden. Im Kern geht es darum, welche konkreten Chancen mit einer schnelleren Heranführung verbunden sind und welche Risiken man dabei im Auge behalten muss.

Um Chancen und Risiken einer baldigen Euro-Einführung genauer abschätzen zu können, ist eine Analyse des estnischen Außenhandels hilfreich. Hierbei fällt auf, dass Estlands Wirtschaft von sehr hohen Export- und Importvolumen geprägt ist. Von 2002 bis 2005 stieg die Exportquote (Anteil des Exports am BIP) von 49 auf 62 Prozent, die Importquote von 68 auf 81 Prozent.

Noch viel bedeutsamer ist, wie stark die estnische Wirtschaft bereits mit der EU, besonders aber mit der Eurozone verflochten ist. Denn 40 Prozent der Exporte gingen 2005 in die Eurozone (77% der Exporte in die EU). Beim Import ist Ähnliches zu beobachten: 45 Prozent der estnischen Importe wurden 2005 aus der Eurozone bezogen, 75 Prozent aus der gesamten EU-25. Zwischen 2002 und 2005 stieg der estnische

Export in die Eurozone nach Inflationsbereinigung um etwa 14 Prozent p.a., der Import um 16 Prozent p.a.

In Anbetracht dieser Entwicklungen ist davon auszugehen, dass durch die Einführung des Euro in Estland beträchtliche Einsparungen bei den Kosten für den Währungsumtausch realisiert werden könnten. Der gesamte Handel mit den Ländern der Eurozone wäre von diesem Kostentreiber befreit. Zudem würde das noch bestehende Rest-Währungsrisiko (Wechselkursrisiko der Estnischen Krone), das über Finanzderivate teuer abgesichert werden muss, größtenteils wegfallen. Darüber hinaus wäre zu erwarten, dass diese Veränderungen einen positiven Einfluss auf die Höhe der Direktinvestitionen in Estland haben würden: Auf der einen Seite würden Nicht-Euro-Staaten innerhalb der EU vermutlich zugunsten von Estland umschichten, auf der anderen wäre es – bedingt durch das mit der Euro-Einführung gestiegene Vertrauen – auch wahrscheinlich, dass der Kapitalfluss von außerhalb der EU zunähme.

Schließlich würde die Euro-Einführung in Estland die gesamte baltische Flanke der Union und die anderen Anrainerstaaten der EU-Ostgrenze politisch und wirtschaftlich stärken. Von einer potenteren Ost-Peripherie wiederum könnten positive Impulse für die Länder zwischen dem EU-Kern und anderen Staaten der EU-Peripherie (v.a. Polen und Tschechien) ausgehen.

Aber auch die Länder im östlichen Nachbarschaftsraum der EU (Belarus und Ukraine) könnten von diesem Schritt profitieren, da der durch die etablierte Währungsbrücke intensivierter Handel auch auf sie stabilisierend wirken würde. Auch wenn diese Länder auf absehbare Zeit nicht Teil der EU werden sollten, so muss die Union dennoch daran interessiert sein, dass sich an ihren Rändern solide nationale Volkswirtschaften entwickeln.

In der Summe lassen sich folglich sehr wohl Argumente dafür anführen, dass ein gewisser Zeitdruck besteht, die Eurozone zu erweitern. Denn durch unnötiges, ängstliches Abwarten werden greifbare Wohl-

standsverbesserungen unter Umständen verfehlt und bleiben Chancen für ein noch stärkeres Wirtschaftswachstum möglicherweise ungenutzt. Zudem könnten Handelshemmnisse mittels der Euro-Erweiterung weiter abgebaut und Transaktionskosten gesenkt werden, wodurch der EU-Binnenmarkt zusätzlich gefördert würde.

Eine langsame Herangehensweise, wie sie Trichet fordert, hätte lediglich zur Folge, dass Potentiale zur Nutzenmaximierung und Kostensenkung nicht vollends ausgeschöpft werden können.

Exkurs: Slowenien auf Zielkurs, Litauen auf Konfrontationskurs

Zeitgleich mit Estland streben auch Slowenien und Litauen die Teilnahme an der Währungsunion zu Beginn des nächsten Jahres an. Slowenien wird von allen Entscheidungsträgern als das Land angesehen, das in dieser Hinsicht die wenigsten Sorgen bereitet. So räumt Almunia Slowenien sehr gute Chancen ein, und nach Aussage von Günter Verheugen ist es sogar vorstellbar, dass eine erste Erweiterungsrunde der Eurozone 2007 allein mit Slowenien stattfinden könnte. Der osteuropäische Staat hat im März 2006 auch als erstes Land einen offiziellen Antrag auf Aufnahme in die Währungsunion gestellt.

Bis auf die Inflation, die sich 2005 mit 2,5 Prozent nur knapp innerhalb der Zielvorgabe bewegte, hat das Land keine Schwierigkeiten, die Maastrichter Konvergenzkriterien zu erfüllen. Das Haushaltsdefizit liegt seit 2002 konstant unter 3 Prozent (2004: -2,1% des BIP), und auch die Staatsschuld bereitet wenig Grund zur Sorge, denn sie ist zwischen 1998 und 2004 nur leicht von 24 auf 30 Prozent des BIP gestiegen. Auch der Wechselkurs des Tolar zum Euro ist stabil. Seit Juni 2004 ist die slowenische Währung Teil des Europäischen Wechselkursmechanismus. Des Weiteren liegen die langfristigen Zinsen von litauischen Staatsanleihen seit Anfang 2005 konstant unter 4 Prozent p.a. (Januar 2006: 3,59% p.a.) und somit innerhalb der

Zielvorgaben. Und auch andere Wirtschaftsindikatoren wie die Reduzierung der Arbeitslosenquote (2002: 12,2%; 2006: 6,5%) und das ungebremste Wirtschaftswachstum (seit 1998 bei durchschnittlich 3,8% p.a.) ebnet Slowenien den Weg in die Eurozone.

Im Hinblick auf Litauen ist demgegenüber festzustellen, dass es unter demselben Problem wie sein baltischer Nachbar Estland leidet: Das Haushaltsdefizit beläuft sich seit 2001 konstant auf unter minus 2 Prozent des BIP, die Staatsschuld schwankt seit 1998 zwischen 17 und 20 Prozent, die langfristigen Zinsen liegen seit Ende 2004 unter 4 Prozent p.a., der Wechselkurs des Litas zum Euro ist ebenfalls stabil (Currency Board) und seit Juni 2004 ist Litauens Währung Teil des Wechselkursmechanismus. Doch auch hier ist die Inflation zu hoch: Der Referenzwert wurde 2005 mit 2,7 Prozent p.a. knapp verfehlt, jedoch wird in Zukunft mit steigenden Inflationsraten gerechnet. Und wie bei Estland hält EU-Währungskommissar Almunia die zu hohe Inflation für das entscheidende Hindernis.

Doch trotz energischer Kritik hält Litauen an seiner Strategie einer Euro-Einführung zum kommenden Jahreswechsel fest. Obwohl vor allem die Europäische Kommission das Land inständig und mehrfach vor einem formellen Aufnahmeantrag gewarnt hat, da eine offizielle Ablehnung ein Novum in der Geschichte der Währungsunion wäre und zu einer politischen Zerreißprobe führen könnte, hat die Regierung in Vilnius Mitte März 2006 den Antrag eingereicht.

Sind hohe Inflationsraten unzweifelhaft ein Zeichen von Schwäche?

Als Hauptgrund gegen einen baldigen Beitritt Estlands zur Eurozone wird also die zu hohe Inflationsrate angeführt und dass diese einen negativen Einfluss auf die Vertrauenswürdigkeit der Gemeinschaftswährung und die Preisstabilität haben könnte (Inflationimport). Angesichts der Größe Estlands und seiner Wirtschaftskraft kann

diese Sorge jedoch beruhigt vernachlässigt werden.

Es stellt sich gleichwohl die Frage, was der Grund für Estlands hohe Inflation ist bzw. ob diese wirklich als ein Zeichen von Schwäche oder von fehlerhaften Reformen gesehen werden kann.

Ein gewichtiges Argument gegen diese These ist der so genannte Balassa-Samuelson-Effekt, der in der Volkswirtschaftslehre breite Anerkennung findet. Dieser Effekt entsteht durch die unterschiedlichen Produktivitätsentwicklungen im Sektor der handelbaren Güter im Vergleich zu den nichthandelbaren Gütern. Die Bundesbank schätzt, dass etwa 2,5 Prozentpunkte der gesamten Inflationsrate der neuen EU-Mitgliedstaaten, die sich im Aufholprozess befinden, dem Balassa-Samuelson-Effekt zuzuschreiben sind. Im Falle Estlands würde dies für 2005 eine »reale« Inflationsrate von nur noch 1,6 Prozent bedeuten.

Angesichts dieser Erkenntnis stellt sich die Frage, ob es überhaupt sinnvoll wäre, wenn Estland als Beitrittskandidat zur Währungsunion auf der Basis der bestehenden Maastrichter Konvergenzkriterien seine Inflation mittels einer restriktiveren Fiskalpolitik (Steuererhöhungen, Verringerung öffentlicher Aufträge) bekämpft. Denn diese Maßnahmen wirken wachstumshemmend und würden den wichtigen Aufholprozess verlangsamen. Dies kann nicht im Interesse der Europäischen Kommission oder der Europäischen Zentralbank sein. Daher wird von den Gegnern der Maastrichter Konvergenzkriterien vorgebracht, dass die Erfüllung des Kriteriums der Preisstabilität zu hohen Anpassungskosten verursache und das Inflationskriterium deshalb an die volkswirtschaftlichen Realitäten der Länder im Aufholprozess angepasst werden müsse. Denn die höheren Inflationsraten sind kein Zeichen einer undisziplinierten Geldpolitik, sondern vielmehr eine Folge von Produktivitätszuwächsen.

Folglich wäre es zum Beispiel eine elegante Lösung (anstatt die Inflationsrate nur pauschal um 2,5 Prozentpunkte zu bereinigen), bei der Messung der Inflation nicht

die harmonisierten Verbraucherpreise (HVPI), sondern nur die Preise handelbarer Güter zugrunde zu legen.

Das politische Signal der Erweiterung der Währungsunion

Bislang wird die Debatte über Estlands Beitritt zur Währungsunion ausschließlich im Lichte der Maastrichter Konvergenzkriterien geführt. Die politische Komponente dieser Entscheidung, ihr Einfluss auf die Weiterentwicklung der EU und auf den Europäischen Integrationsprozess wird dabei gänzlich vernachlässigt.

Nachdem im Mai und Juni 2005 die Referenden über den EU-Verfassungsvertrag (VVE) in Frankreich und den Niederlanden gescheitert waren, beschlossen die Staats- und Regierungschefs der Union, eine »Denkpause« im Ratifizierungsprozess einzulegen. Doch aus der Denkpause ist ein vollständiger Verfahrensstop geworden: Das für den Frühling 2006 geplante Referendum in Großbritannien wurde (obwohl sich das britische Unterhaus mit einer Mehrheit von 345 zu 130 Stimmen für den VVE ausgesprochen hatte) auf einen unbestimmten Zeitpunkt verschoben. Und auch in Dänemark, wo ebenfalls das für September 2005 geplante Referendum auf unbestimmte Zeit vertagt wurde, und anderen EU-Ländern liegt der Ratifikationsprozess auf Eis.

Gegenwärtiger Stand ist, dass der VVE in 14 Mitgliedstaaten ratifiziert wurde und in 9 Staaten eine Ratifizierung noch aussteht. Obwohl in einigen Ländern die Chancen für ein positives Ergebnis und eine Annahme des Verfassungsvertrags aussichtsreich erscheinen (v.a. in Finnland, Irland und Portugal), haben die jeweiligen Regierungen noch keine weiteren Schritte unternommen, um den zum Stillstand gekommenen Europäischen Verfassungsprozess wieder in Gang zu setzen.

Nachdem sich das Europäische Parlament für einen Fortgang der Ratifizierungen ausgesprochen und Österreich erklärt hatte, den Verfassungsprozess während seiner EU-Ratspräsidentschaft im ersten

Halbjahr 2006 vordringlich vorantreiben zu wollen, war es die estnische Regierung, die ein klares politisches Zeichen setzte: Im Februar 2006 sprach sich das estnische Parlament in erster Lesung für die Ratifikation aus, die endgültige Ratifizierung des VVE soll zum Ende der österreichischen Ratspräsidentschaft im Juni 2006 erfolgen.

Estland hat damit gezeigt, dass sich Regierung und Parlament zu einer handlungsfähigen und demokratischen EU bekennen und das Land politisch zum Kern der Union gehören möchte. Alles in allem ist dies ein mutiger Schritt, den man auch von anderen EU-Altmitgliedern erwarten könnte. Tallinns Sprung nach vorn, ins kalte Wasser der Ungewissheit über den Verfassungsvertrag, könnte eine Initialzündung im weiteren europäischen Integrationsprozess sein. Unter diesem Gesichtspunkt muss man sich daher auch die Frage stellen, welches Signal an Estland und die gesamte EU ausgesendet würde, wenn man dem baltischen Staat die baldige Euro-Einführung verweigerte.

Angesichts der wirtschaftlichen und politischen Erfolgsgeschichte Estlands und der Tatsache, dass das Land die Konvergenzkriterien im Grunde vollständig erfüllt, würde man den europäischen Integrationsprozess eher hemmen, wenn Tallinns Bemühungen um einen Beitritt zur Währungsunion zurückgewiesen würden. Eine Aufnahme Estlands in die Eurozone hingegen würde die Vertiefung der Europäischen Integration vorantreiben. Diese vielleicht historische Chance, einen so kräftigen politischen Impuls durch die EU senden zu können, sollte man nicht verpassen.

Die Europäische Kommission, die Europäische Zentralbank und die Staats- und Regierungschefs müssen sich deshalb bei ihrem abschließenden Votum zu Estlands Euro-Beitritt auch die Frage gefallen lassen, ob sie letztlich für oder gegen ein stärker integriertes Europa sind. Die formale Nichterfüllung des gegenwärtig bestehenden Maastrichter Inflationkriteriums kann jedenfalls nicht als einziger Grund für eine ablehnende Haltung vorgebracht werden.

Argumente gegen ein Aufweichen der Maastrichter Konvergenzkriterien

Ein wichtiges Argument, das in der Diskussion über die Neugestaltung bzw. Neuauslegung der Konvergenzkriterien und insbesondere des Inflationkriteriums immer wieder angeführt wird, ist, dass das einmalige Zulassen von Ausnahmen die Forderung nach weiteren Ausnahmeregelungen nach sich ziehen werde. Ließe man ein Land zur Währungsunion zu, obwohl es eine zu hohe Inflation hat, so würde eine solche Sonderregelung bei Bedarf auch von anderen Euro-Kandidaten zu einem späteren Zeitpunkt eingefordert werden. Damit bestünde die Gefahr, dass die Grenze des gerade noch zulässigen Inflationsniveaus noch weiter angehoben und letztlich belanglos würde.

Die Verteidiger der Konvergenzkriterien sehen zudem das Risiko, dass eine Ausnahme bei einem Kriterium (in diesem Fall der Preisstabilität) unweigerlich zu der Forderung nach Ausnahmeregelungen auch bei anderen verletzten Konvergenzkriterien (z.B. Staatsschuld, Haushaltsdefizit) führen könnte. Somit würden nach und nach alle Konvergenzkriterien nach Belieben aufgeweicht und ihre Verbindlichkeit ganz und gar verloren gehen.

Wären diese Folgen unvermeidlich, so würde eine Anpassung des Inflationkriteriums in der Tat eine große Gefahr darstellen. Denn grundsätzlich sind die Maastrichter Konvergenzkriterien als sinnvoll zu bewerten. Ihre teils strikte Anwendung hat mit Sicherheit erheblich zur wirtschaftlichen Stabilität innerhalb der Eurozone und zum hohen Ansehen des Euros beigetragen.

Neuausrichtung der Konvergenzkriterien an den wirtschaftlichen Realitäten

Die Bedenken und Ängste vor einem kompletten Aufweichen der Konvergenzkriterien sind also nachvollziehbar. Doch die befürchteten Konsequenzen ließen sich leicht vermeiden, wenn den Partnern der

Eurozone unter Hinweis auf neue volkswirtschaftliche Erkenntnisse sorgfältig erläutert würde, warum *nur* das Kriterium der Preisstabilität angepasst werden muss. Eine schlüssige Argumentation, die sich an den wirtschaftlichen Realitäten von Ländern im Aufholprozess orientiert und eine eindeutige Berechnungsweise der Inflation handelbarer Güter darlegt, dürfte genügend Überzeugungskraft entfalten, um anderen Bestrebungen, die Konvergenzkriterien zu modifizieren, frühzeitig den Wind aus den Segeln zu nehmen.

Zu erinnern sei in diesem Zusammenhang auch daran, dass zu Beginn der Euro-Einführung beachtliche Ausnahmen zugelassen und eigentlich feste Konvergenzregeln nachträglich gebrochen wurden. Italien und Finnland hatten beim Start der Währungsunion 1999 noch keine zwei Jahre am obligatorischen Wechselkursmechanismus teilgenommen. Ein Jahr zuvor, 1998, wiesen Italien und Belgien zudem eine Staatsschuld von weit über 100 Prozent des BIP auf (Belgien 120%, Italien 117%); man einigte sich auf die Argumentationslinie, dass die Tendenz bei der Entwicklung der Staatsschuld positiv sei und sich diese in Zukunft weiter reduzieren werde. Erwähnt werden sollte auch, dass Griechenland wissentlich Zahlen gefälscht und geschönt hat, um die Maastrichter Kennzahlen beim Euro-Beitritt 2001 zu erreichen. Nachträglich ermittelte Zahlen zeigten, dass das jährliche Haushaltsdefizit seit 1997 konstant über 3 Prozent des BIP lag.

Doch trotz dieser Verfehlungen der Maastrichter Konvergenzkriterien und der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts seitens einiger Länder lässt sich bis heute kein negativer Einfluss auf die Geldwertstabilität des Euros feststellen – die Inflationsrate innerhalb der Eurozone liegt seit 1999 konstant zwischen 2,0 und 2,2 Prozent p.a. und damit auf Zielkurs.

Die Gegner einer Erweiterung der Eurozone bringen als weiteren Kritikpunkt vor, dass eine Euro-Einführung in Estland zum gegenwärtigen Zeitpunkt einen besonders

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

starken »Teuro«-Effekt in diesem Land auslösen würde. Vor allem in Ländern wie Deutschland und Frankreich war dieser Effekt deutlich spürbar. Die Preise für Lebensmittel und in der Gastronomie stiegen dort unverhältnismäßig stark, was in der deutschen und französischen Bevölkerung zu großen Protesten und einer zunehmenden Ablehnung der Einheitswährung führte. Die Kritiker einer baldigen Erweiterung der Eurozone warnen davor, dass der »Teuro«-Effekt gerade in Ländern, in denen die Ausgaben für Güter dieses Bereichs im Vergleich zu den alten Industrienationen relativ hoch sind, viel stärker ins Gewicht fallen werde.

Doch auch in diesem Punkt hat Estland aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt. Die Regierung in Tallinn hat bereits jetzt nützliche Gegenmaßnahmen erdacht, um genau diesen Tendenzen entgegenzuwirken. Sie hat erklärt, dass der Handel nach einer Euro-Einführung langfristig dazu verpflichtet werde, die Preise klar ersichtlich in alter und neuer Währung auszuweisen. Damit dürfte ein versteckter Preisanstieg, wie er bei den gegenwärtigen Mitgliedern der Eurozone zu beobachten war, weitestgehend verhindert werden können.

Plädoyer für eine Nutzung des gegenwärtigen Momentums

Angesichts der dargelegten wirtschaftspolitischen und allgemein europapolitischen Argumente sollten sich die Partner der Währungsunion schnell dazu entschließen, Estland, Litauen und Slowenien aufzunehmen, denn ein solcher Schritt würde die Wohlstandsentwicklung innerhalb der EU sicherlich fördern. Vor allem in einem Fall wie Estland, das durch seine Reformen, seine nachhaltige Stabilität und seine wirtschaftlichen Erfolge überzeugt, sollte man mit der Aufnahme nicht zögern.

In diese Entscheidung sollten auch politische Kalküle einfließen, die sich auf die Ratifizierungsbemühungen Estlands gründen. Der europäische Integrationsprozess hat über Jahrzehnte hinweg erheblich zu

Frieden und Wohlstand innerhalb Europas beigetragen. Dieser auch auf die neuen EU-Staaten ausstrahlende Prozess sollte nicht dadurch blockiert werden, dass man zu starr am Maastrichter Inflationskriterium festhält.

Zwar hat Estland im März 2006 vom politischen Ziel eines Beitritts zur Eurozone am 1. Januar 2007 vorerst Abstand genommen und einen entsprechenden Beitrittsantrag entgegen seiner einstigen Ankündigung nicht gestellt. Der Grund dafür waren jedoch der permanente Druck seitens der Europäischen Zentralbank und der Europäischen Kommission und die wiederholten Aussagen, dass die Erfolgsaussichten Tallinns gering seien und ein abschließendes Negativ-Votum weder zu verhindern noch politisch wünschenswert sei. Es waren diese Signale, die im nördlichsten baltischen Staat schließlich nicht zu Einsicht, sondern zu Resignation geführt haben.

Die Europäische Kommission und die Europäische Zentralbank sollten ihre Haltung indes überdenken und Estland zurück ins Boot holen. Denn vor dem Hintergrund der neuen wirtschaftlichen Aufbruchstimmung innerhalb der EU ist gegenwärtig ein denkbar schlechter Zeitpunkt, um Härte und Sturheit beim Inflationskriterium an den Tag zu legen. Es wäre zu bedauern, wenn dadurch das augenblicklich spürbare wirtschaftliche und politische Momentum ungenutzt bliebe.