Aktueller Stand der Vorbereitungen zur künftigen Euroraum-Erweiterung: Bulgarien, Kroatien[22]

Der ERM II ist ein zentrales Element im Konvergenz- und Euroraumbeitrittsprozess. Vor dem Hintergrund eines möglichen ERM II-Beitritts Bulgariens in den nächsten Monaten, sowie einer beabsichtigten ERM II-Teilnahme Kroatiens ab Mitte 2020, hat der ERM II jüngst wieder an Aktualität gewonnen.

Aufgrund des Inkrafttretens der Bankenunion mit November 2014 gilt, dass alle zukünftigen ERM II-Beitritte frühestens zeitgleich mit dem Beginn der Close Cooperation des Landes mit dem SSM (Single Supervisory Mechanism) stattfinden können.

Bulgarien stellte im Juli 2018 einen Antrag auf Close Cooperation, Kroatien im Mai 2019. Darüber hinaus gaben beide Länder sogenannte „prior commitments" betreffend wirtschaftspolitische Maßnahmen ab. In diesem Zusammenhang ist ein Comprehensive Assessment des jeweiligen Bankensektors durchzuführen (Dauer mind. 1 Jahr). Sobald dieses erfolgreich abgeschlossen ist und sämtliche „prior commitments" des Landes seitens Europäischer Kommission und EZB als erfüllt angesehen werden, kann ein Beitritt zur SSM Close Cooperation und (zeitgleich) zum ERM II erfolgen.

Anschließend ist eine Verweildauer im ERM II von mindestens zwei Jahren „ohne starke Spannungen" und „ohne Abwertung" des bilateralen Leitkurses erforderlich, bevor das Konvergenzkriterium „Stabile Wechselkurse" als erfüllt gilt. Sollten im Rahmen der Konvergenzprüfung auch sämtliche übrigen Konvergenzkriterien als in nachhaltiger Weise erfüllt gesehen werden, wäre ein Beitritt zum Euroraum frühestens mit Jänner des Folgejahres denkbar.

Kroatien etwa strebt an, eine positive Konvergenzprüfung im Frühjahr 2022 zu erzielen, sodass bei Vorliegen sämtlicher Voraussetzungen ein Euroraumbeitritt frühestens mit 1.Jänner 2023 erfolgen könnte.

Der ERM II (Exchange Rate Mechanism II) ist ein per 1.Jänner 1999 in Kraft getretenes Wechselkursabkommen zwischen EU-Mitgliedsstaaten. Die am ERM II teilnehmenden Staaten verpflichten sich, ihren Wechselkurs am Euro auszurichten. Konkret muss eine Standardschwankungsbreite von +/- 15% zur Zentralparität eingehalten werden; es kann jedoch auch eine engere Schwankungsbreite bei fortgeschrittener Konvergenz des Landes vereinbart werden. Derzeit ist nur ein einziges Land – nämlich Dänemark – ERM II-Mitglied.

Der ERM II ist auch ein zentrales Element im Konvergenz- und Euroraumbeitrittsprozess. Vor dem Hintergrund eines möglichen ERM II-Beitritts Bulgariens in den nächsten Monaten, sowie einer beabsichtigten ERM II-Teilnahme Kroatiens ab Mitte 2020, hat der ERM II jüngst wieder an Aktualität gewonnen.

Die OeNB als nationale Zentralbank des Eurosystems ist in die Prozeduren eines ERM II-Beitritts via Telekonferenz des EZB-Rates eingebunden. ERM II-Beitritte finden üblicherweise an einem Wochenende statt.

Der letzte Neubeitritt zum ERM II liegt bereits 14 Jahre zurück und erfolgte durch die Slowakei am 28. November 2005 (welche in weiterer Folge im Jahr 2009 dem Euroraum beitrat). Seit diesem letzten ERM II-Beitritt wurden, infolge der Krise, die institutionellen Rahmenbedingungen in der EU und des Euroraums grundlegend reformiert, insbesondere wurde

[22] Autoren: Peter Backé (Abteilung für die Analyse wirtschaftlicher Entwicklungen im Ausland) und Sandra Dvorsky (Abteilung für Integrationsangelegenheiten und Internationale Finanzorganisationen)

die Bankenunion gegründet, der Einheitliche Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM) ist seit November 2014 in Kraft.

Diesen Neuerungen wird gemäß Beschluss der Euroraum-Finanzminister und weiterer ERM II-Stakeholder vom 12. Juli 2018[23] nunmehr im aktuellen ERM II-Prozedere Rechnung getragen. Konkret wird ein neuer ERM II-Beitritt frühestens zeitgleich mit dem Beitritt zu SSM Close Cooperation erfolgen, das bedeutet insgesamt de facto eine wesentlich stärkere institutionelle Rolle der EZB. Der Beschluss von Juli 2018 stellt jedenfalls klar, dass eine positive Beurteilung der Voraussetzungen für SSM Close Cooperation zugleich eine Bedingung darstellt, dass das Land einen ERM II-Beitrittsantrag stellen kann.

Bulgarien – Comprehensive Assessment vorläufig abgeschlossen, weitere Maßnahmen erforderlich

Bulgarien äußerte Anfang 2018 als erstes Land nach Inkrafttreten des SSM konkrete Beitrittsambitionen zum ERM II, sodass es notwendig wurde, die geänderten institutionellen Rahmenbedingungen für die Teilnahme am ERM II auf politischer Ebene festzuhalten und somit Klarheit für sämtliche weitere ERM II-Beitritte zu schaffen. Am 12. Juli 2018 wurde ein gemeinsames Statement der Eurogruppe, des dänischen Finanzministers und Notenbankgouverneurs und des EZB-Präsidenten veröffentlicht, worin eine Einigung mit Bulgarien (Finanzminister, Gouverneur) und der Europäischen Kommission im Hinblick auf die nächsten Schritte in Richtung ERM II-Teilnahme Bulgariens festgehalten werden.

In diesem Statement ging Bulgarien insgesamt 6 sogenannte „prior commitments" in den Bereichen Bankenaufsicht, Finanzsektor und Institutionen-Qualität ein, welche zu erfüllen sind, bevor das Land offiziell dem ERM II – und zeitgleich der SSM Close Cooperation – beitreten kann. Am 18. Juli 2018 stellte Bulgarien den Antrag auf SSM Close Cooperation, in der Folge führte die EZB ein Comprehensive Assessment für 6 als signifikant eingestufte bulgarische Bankinstitute durch, wie üblich bestehend aus Asset Quality Review und Stress Test.

Die Ergebnisse dieses Comprehensive Assessment wurden am 26. Juli 2019 veröffentlicht. Demnach wurde für zwei der sechs Banken eine Kapitallücke festgestellt. Als nächster Schritt steht somit die Umsetzung der notwendigen Kapitalaufstockungsmaßnahmen an. Anschließend hat eine Prüfung dieser Rekapitalisierungen durch die EZB zu erfolgen. Weiters müssen die Europäische Kommission und die EZB eine gemeinsame Sichtweise dazu entwickeln, ob alle übrigen „prior commitments" – insbesondere die Übernahme aller rechtlichen Regelungen und deren problemlose Anwendbarkeit in der Praxis – seitens Bulgarien ebenfalls erfüllt sind. Diese Schritte werden auf jeden Fall einige Monate, möglicherweise aber auch längere Zeit erfordern. Demnach könnte – bei Vorliegen aller genannten Voraussetzungen – ein Beitritt Bulgariens zur SSM close cooperation und somit auch ein Beitritt zum ERM II frühestens im Spätherbst 2019[24] erfolgen.

Kroatien – Comprehensive Assessment gestartet, Ergebnisse für Mai 2020 angekündigt

Analog zur Vorgangsweise im Falle Bulgariens erfolgte am 8. Juli 2019 ein gemeinsames Statement der Eurogruppe, des dänischen Finanzministers und Notenbankgouverneurs und des

[23] Council of the European Union – Eurogroup. Statement on Bulgaria's path towards ERM II participation, 12. Juli 2018.

[24] Der bulgarische Finanzminister Vladislav Goranov äußerte beim Economic Forum in Plovdiv am 26. Juni 2019 die Hoffnung, dass ein ERM II-Beitritt bis spätestens Jahresende 2019 erfolgen könnte. Siehe https://www.bnt.bg/en/a/economic-forum-with-focus-on-western-balkans-takes-place-in-plovdivv .

EZB-Präsidenten, worin eine Einigung mit Kroatien (Finanzminister, Gouverneur) und der Europäischen Kommission im Hinblick auf die nächsten Schritte in Richtung ERM II-Teilnahme Kroatiens festgehalten werden.

Auch Kroatien geht in diesem Statement insgesamt 6 „prior commitments" ein, welche zu erfüllen sind, bevor das Land offiziell dem ERM II – und zeitgleich der SSM Close Cooperation beitreten kann. Bei vier dieser sechs „prior commitments" gibt es inhaltliche Parallelen zu Bulgarien, wie etwa der Beitrittsantrag zur Teilnahme an der SSM Close Cooperation, die Forderung nach der Schaffung eines gesetzlichen Rahmenwerks für makroprudenzielle Maßnahmen, die Stärkung von Anti-Geldwäsche-Maßnahmen sowie die verbesserte Governance für Unternehmen im Staatseigentum. Die übrigen beiden „prior commitments" sind länderspezifisch für Kroatien und betreffen Verbesserungen bei der Erhebung, Erstellung und Veröffentlichung statistischer Daten sowie die Reduktion der administrativen und finanziellen Belastungen für Unternehmer und die Liberalisierung ausgewählter Dienstleistungsberufe.

Im Hinblick auf die prozedurale Reihenfolge der gesetzten Schritte unterscheidet sich der Fall Kroatiens insofern von jenem Bulgariens, als Kroatien bereits im Vorfeld, i.e. am 27.Mai 2019, einen Antrag auf SSM Close Cooperation gestellt hat, und nicht erst wie Bulgarien einige Tage nach Veröffentlichung des Statements mit der Eurogruppe. Die EZB kündigte mittlerweile die Durchführung eines Comprehensive Assessment für fünf kroatische Bankinstitute an, wie üblich bestehend aus Asset Quality Review und Stress Test, die Ergebnisse sollen im Mai 2020 veröffentlicht werden.[25]

Ein weiterer Unterschied ist die Tatsache, dass Kroatien seinen „letter of intent" mit der detaillierten Beschreibung der 6 „prior commitments" veröffentlicht hat. Im Falle Bulgariens erfolgte bis heute keine Veröffentlichung der „prior commitments".

Einschätzung im Hinblick auf mögliche Schritte zur Erweiterung des Euroraums

Die für Kroatien gewählte Vorgangsweise entspricht praktisch 1:1 jenem Weg, welcher mit Bulgarien im Juli 2018 vereinbart wurde und kann somit als Anwendung des „equal treatment principle" gesehen werden. Das Statement ist somit auch ein deutliches Signal an die Adresse der übrigen Nicht-Euroraum-Mitgliedsländer, dass diese Vorgangsweise wegweisend für sämtliche weitere Euroraumbeitritte sein wird. Die im Statement vorgegebene Vorgangsweise kann als Kompromiss gesehen werden zwischen einerseits den neuen Erfordernissen im Zuge der Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion und andererseits dem Prinzip des „equal treatment", welches seit Gründung der Währungsunion einen zentralen Bestandteil bei Erweiterungen des Euroraums darstellt.[26]

Im Hinblick auf eine künftige Euroraumerweiterung sind folgende Schritte vorgesehen: Sobald das Comprehensive Assessment des jeweiligen Bankensektors erfolgreich abgeschlossen ist und sämtliche „prior commitments" des Landes seitens Europäischer Kommission und EZB als erfüllt angesehen werden, kann ein Beitritt zur SSM Close Cooperation und (zeitgleich) zum ERM II erfolgen. Anschließend ist laut Vorgaben gemäß Art. 140 des AEUV[27] eine Verweildauer im ERM II von mindestens zwei Jahren „ohne starke Spannungen" und „ohne Abwertung" des bilateralen Leitkurses erforderlich, bevor das Konvergenzkriterium „Stabile Wechselkurse" als

[25] ECB Press Release, „ECB to conduct comprehensive assessment of five Croatian banks", 7. Aug. 2019

[26] Backé und Dvorsky (2018)

[27] Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)

erfüllt gilt. Sollten im Rahmen der Konvergenzprüfung auch sämtliche übrigen Konvergenzkriterien als in nachhaltiger Weise erfüllt gesehen werden, wäre ein Beitritt zum Euroraum frühestens mit Jänner des Folgejahres denkbar. Kroatien etwa strebt an, eine positive Konvergenzprüfung im Frühjahr 2022 zu erzielen, sodass ein Euroraumbeitritt frühestens mit 1.Jänner 2023 erfolgen könnte. [28]

Aktuell erfüllt Bulgarien – wie die untenstehende Tabelle zeigt – alle Maastricht-Kriterien außer dem Wechselkurskriterium und dem Inflationskriterium. Der Wechselkurs des bulgarischen Lev ist zwar im Rahmen des Currency Board Arrangement gegenüber der DEM bzw. dem EUR seit 1997 stabil, jedoch ist zur Erfüllung dieses Kriteriums auch eine zweijährige Teilnahme am WKM II erforderlich. Die Inflationsrate in Bulgarien schwankt mittelfristig vergleichsweise stark. Vom dritten Quartal 2013 bis Ende 2016 verzeichnete das Land eine Deflation, danach zog die Inflation deutlich an und erreichte 2018 Werte von nahezu 4%; seit Mai ist wieder eine leichte Abschwächung des Preisauftriebs zu verzeichnen, der aber mit 2,9% im aktuellen Beobachtungszeitraum (12-Monatsdurchschnitt) deutlich über dem derzeitigen Referenzwert von 2,3% verbleibt.

Kroatien hingegen erfüllt derzeit alle Maastricht-Kriterien außer dem Wechselkurskriterium. Allerdings handelt es sich dabei nur um eine Momentaufnahme. Die makroökonomische Performance Kroatiens in den letzten Jahren ist zwar positiv, die Konvergenzprüfung, die einem Beitritt zur Währungsunion vorangeht, prüft jedoch auch die Nachhaltigkeit der Konvergenz anhand eines breiten Bündels von strukturellen und institutionellen Faktoren. Laut EU-Vertrag muss die Konvergenz in hohem Maß nachhaltig sein und somit erwarten lassen, dass ein beitretendes Land die Konvergenzkriterien nicht nur im Zeitpunkt der Aufnahme, sondern auch dauerhaft erfüllen wird. Dies ist essenziell für eine reibungslose Teilnahme an der Währungsunion.

	HVPI % 8/18-7/19 vs. 8/17-7/18	Langfristige Zinsen % 8/18-7/19	Laufende EDP*	Fiskalsaldo in % des BIP 2018	Fiskalsaldo in % des BIP 2019f	Öffentliche Verschuldg. in % des BIP 2018	Öffentliche Verschuldg. in % des BIP 2019f	Teilnahme am ERM II Ja/Nein
Referenzwert	*2.3*	*3.8*						
Bulgarien	2.9	**0.6**	**Nein**	2.0	0.8	22.6	20.5	Nein
Kroatien	**1.1**	**1.9**	**Nein**	0.2	0.1	74.6	70.9	Nein
Tschech. Rep.	**2.2**	**1.9**	**Nein**	0.9	0.2	32.7	31.7	Nein
Ungarn	3.5	**3.1**	**Nein**	-2.2	-1.8	70.8	69.2	Nein
Polen	**1.6**	**2.8**	**Nein**	-0.4	-1.6	48.9	48.2	Nein
Rumänien	4.0	4.8	**Nein**	-3.0	-3.5	35.0	36.0	Nein
Schweden	**2.0**	**0.3**	**Nein**	0.9	0.4	38.8	34.4	Nein
Nachrichtlich: *Euroraum*	*1.6*	*0.9*		*-0.5*	*-0.9*	*87.1*	*85.8*	

*) Excessive Deficit Procedure
f) Forecast
Anmerkung: Rote Werte bedeuten Nichterfüllung des Kriteriums, grüne Felder eine Erfüllung.
Quelle: Eurostat, Europäische Kommission (Frühjahrsprognose 2019).

[28] Der Gouverneur der kroatischen Notenbank, Boris Vujcic, nannte etwa Jänner 2023 als frühestmögliches Beitrittsdatum zum Euroraum, siehe Interview mit Bloomberg am 5.Juli 2019. https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-07-05/euro-hopeful-croatia-sets-sights-on-adoption-as-early-as-2023

Literaturhinweise

Backé, P. und S. Dvorsky. The enlargement of the euro area to CESEE EU Member States: Progress to date and perspectives. In: Focus on European Economic Integration 3/18. 43-56. 2018.

Council of the European Union – Eurogroup. Statement on Bulgaria's path towards ERM II participation, 12. Juli 2018.

Council of the European Union – Eurogroup. Statement on Croatia's path towards ERM II participation, 8. Juli 2019.

ECB Press Release. ECB to conduct comprehensive assessment of five Croatian banks. 7. Aug. 2019.

Goranov, Vladislav. Rede beim Economic Forum in Plovdiv, 26. Juni 2019. https://www.bnt.bg/en/a/economic-forum-with-focus-on-western-balkans-takes-place-in-plovdiv.

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. 2009.

Vujcic, Boris. Interview mit Bloomberg am 5.Juli 2019. https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-07-05/euro-hopeful-croatia-sets-sights-on-adoption-as-early-as-2023.